

# Ante la situación nacional:

Reflexiones y  
propuestas 2024-2030

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo





Grupo Nuevo Curso de Desarrollo

ANTE LA SITUACIÓN NACIONAL:  
REFLEXIONES Y PROPUESTAS 2024-2030

**Grupo Nuevo Curso de Desarrollo**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
2024



ANTE LA SITUACIÓN NACIONAL:  
REFLEXIONES Y PROPUESTAS 2024-2030

**Grupo Nuevo Curso de Desarrollo**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (México), autor.

Título: Ante la situación nacional : Reflexiones y propuestas 2024-2030 / Grupo Nuevo Curso de Desarrollo.

Descripción: Primera edición. | Cd.Mx. : Universidad Nacional Autónoma de México, 2024.

LIBRUNAM 2234420 (libro electrónico)

ISBN: 978-607-30-8971-5

Temas: México -- Condiciones sociales -- Pronósticos. | México -- Condiciones sociales -- 2024- . | México -- Condiciones económicas -- 2024- . | México -- Relaciones exteriores -- 2024- .

| México -- Política social -- 2024- . | Política ambiental -- México -- 2024- .

Clasificación: LCC HN118 (libro electrónico)

Primera edición: 8 de abril de 2024

D.R. © 2024 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Cd.Mx.

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo

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

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,

costado sur de la Torre II Humanidades

Ciudad Universitaria, Cd.Mx.

Coyoacán, c.p. 04510

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

ISBN: 978-607-30-8971-5

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

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

Hecho en México

## COORDINADORES

*Rolando Cordera Campos  
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*

## EDITOR

*Enrique Provencio Durazo*

## AUTORES

*Aarón Dychter Poltolarek  
Abelardo Ávila Curiel  
Alejandro Villalobos Hiriart  
Alfonso Chávez Muñoz  
Antonio Azuela de la Cueva  
Boris Gregorio Graizbord Ed  
Carlos Heredia Zubieta  
Carlos Miguel Lavore Herrera  
Carlos Ruiz Sacristán  
Claudia Esther Schatán Pérez  
Cuauhtémoc Cárdenas Batel  
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano  
Déborah Chenillo Alazraki  
Diego Valadés Ríos  
Eduardo Guerrero Gutiérrez  
Eduardo Vázquez Martín  
Enrique Ortiz Flores  
Enrique Provencio Durazo  
Eugenio Anguiano Roch  
Félix Hernández Gamundi  
Fernando Alberto Cortés Cáceres  
Fernando Fragoza Díaz  
Fernando Tudela Abad  
Fluvio Ruiz Alarcón  
Francisco Suárez Dávila  
Guillermo Ruiz de Teresa  
Héctor Bolívar Villagómez*

*Jorge Eduardo Navarrete López  
José Andrés de Oteyza y Fernández  
José Manuel Muñoz Villalobos  
Juan Carlos Moreno Brid  
Juan Eibenschutz Hartman  
Juan Meliá Huerta  
Julio García Coll  
Laura Olivia Carrillo Martínez  
Leonardo Lomelí Vanegas  
Ligia González García de Alba  
Lorenzo Córdova Vianello  
María Julia Carabias Lillo  
Mario Luis Fuentes Alcalá  
Martín Alejandro Lévenson  
Norma Samaniego Breach  
Paola Grijalva Vega  
Ramón Carlos Torres Flores  
Ramón Villa y Guerrero  
Roberto Eibenschutz Hartman  
Rolando Cordera Campos  
Saúl Arellano Almanza  
Saúl Escobar Toledo  
Sergio Benito Osorio Romero  
Tonatiuh Guillén López*





## CONTENIDO

Presentación .....	11
<i>Rolando Cordera y Cuauhtémoc Cardenas</i>	
Relaciones internacionales de México: propuestas y hoja de ruta .....	23
<i>Eugenio Anguiano, Jorge Eduardo Navarrete, Carlos Heredia y Tonatiuh Guillén</i>	
Democracia y Estado de derecho .....	35
<i>Diego Valadés</i>	
La agenda de la gobernabilidad política y electoral .....	43
<i>Lorenzo Córdova</i>	
Propuestas para recuperar la seguridad y la paz en México .....	71
<i>Eduardo Guerrero</i>	
Hacia una nueva política social del Estado Mexicano .....	129
<i>Mario Luis Fuentes</i>	
Género, infancias y adolescencia, discriminación y Estado: cuatro perspectivas indispensables para la transformación social de México .....	137
<i>Saúl Arellano</i>	
Los retos de la educación media superior y superior en México .....	145
<i>Leonardo Lomelí</i>	
En busca de la equidad en la distribución del ingreso en México .....	163
<i>Fernando Cortés</i>	

Consideraciones sobre la pobreza y la política social .....	183
<i>Fernando Cortés</i>	
Derechos, desigualdades, pobreza y política de salud. ....	205
<i>Abelardo Ávila</i>	
Diversidad creativa y democracia cultural .....	213
<i>Déborah Chenillo , Cuauhtémoc Cárdenas Batel, Juan Meliá, Martín Alejandro y Eduardo Vázquez</i>	
Trabajo, ingreso y protección social, ante un nuevo entorno mundial .....	239
<i>Norma Samaniego, Claudia Schatán y Saúl Escobar</i>	
Por una nueva concepción de la política económica .....	253
<i>Francisco Suárez Dávila y Juan Carlos Moreno-Brid</i>	
Energía para el desarrollo .....	271
<i>Juan Eibenschutz , José Manuel Muñoz, Sergio Osorio, Fluvio Ruiz, Ramón Carlos Torres y Alejandro Villalobos</i>	
Infraestructura de Transportes y Comunicaciones .....	293
<i>Aarón Dychter, José Andrés de Oteyza, Carlos Ruiz y Guillermo Ruiz</i>	
Desarrollo Sustentable y Ambiente .....	325
<i>Julia Carabias, Antonio Azuela, Fernando Tudela y Enrique Provencio</i>	
Hacia una nueva política para la gestión del agua. ....	347
<i>Félix Hernández, Héctor Bolívar, Fernando Fragoza Ramón Villa y Paola Grijalva</i>	
Visión Integral desde el territorio .....	377
<i>Antonio Azuela, Roberto Eibenschutz, Julio García, Ligia González, Boris Graizbord, Carlos Miguel Lavore y Enrique Ortiz Con Laura Carrillo y Alfonso Chávez</i>	

## Presentación

*Rolando Cordera Campos  
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*

El presente documento titulado “Ante la situación nacional: Reflexiones y propuestas 2024-2030”, corresponde a la integración de los textos base para la formulación de las *Propuestas para los próximos años* presentado por el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD), en el mes de septiembre del año 2023, mismo que está disponible para su consulta en la página web <<http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/>>

Los documentos que aquí se presentan son un referente del trabajo sistemático del GNCD; el lector encontrará un ejercicio de análisis y elaboración de recomendaciones para el diseño de una estrategia nacional de desarrollo sostenible, equitativo e igualitario, ambiental y territorialmente sustentable.

Esta aportación se suma a las que en años previos ha generado el GNCD para contribuir a la reflexión y el debate público. En el año 2019 se presentó el texto “Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México”,<sup>1</sup> y entre 2020 y 2022 se ofrecieron planteamientos para renovar y orientar las políticas hacia un nuevo curso de desarrollo<sup>2</sup>.

---

1 Ver: Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, 2019. Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México. PUED – GNCD. UNAM. [http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Consideraciones\\_y\\_Propuestas\\_FINAL.pdf](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Consideraciones_y_Propuestas_FINAL.pdf)

2 Ver, entre otros, los documentos: Renovar políticas para un nuevo curso de desarrollo en México, de 2021; En la pandemia: por un cambio urgente de la política económica, de 2020; Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia, de 2020. Estos y otros textos se encuentran en: <http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/documentos.html>

La convocatoria original para la formulación de este documento partió del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, como prolongación de su libro “Por una democracia progresista: debatir el presente para un mejor futuro”, ante la necesidad de identificar las transformaciones urgentes, inmediatas e imprescindibles para la siguiente década.

Para la elaboración de este documento, los integrantes del GNCD y otros participantes que fueron invitados a esta iniciativa, procuraron que en sus propuestas se incorporaran las necesidades de los grupos identitarios y de los que se encuentran en situación crítica, o son vulnerados y vulnerables, de tal modo que estén plenamente incorporados al debate nacional.

El lector encontrará en el documento una hoja de ruta para orientar las relaciones internacionales de México; para ello, Eugenio Anguiano Roch, Jorge Eduardo Navarrete López, Carlos Heredia Zubieta y Tonatiuh Guillén López proponen construir una nueva política exterior fortaleciendo la disciplina y tradición diplomática de nuestro país y reforzar el servicio profesional de los servidores públicos enfocados a estas tareas, para una correcta gestión de los asuntos internacionales de derechos humanos, medio ambiente, procuración de la paz y la cooperación para el desarrollo, cuidado y aprovechamiento del agua, seguridad y migración, alimentación, salud pública, educación y cultura, entre otros campos.

Los autores nos ofrecen seis propuestas concretas en esa materia: garantizar la coherencia en la conducción de la política exterior mediante la profesionalización del servicio público; cumplir con las responsabilidades constitucionales del Senado de la República para instrumentar una política exterior acorde a los intereses nacionales; reconstruir los recursos y capacidades de la Secretaría de Relaciones Exteriores; jerarquizar las relaciones bilaterales, vía la creación de nuevas embajadas y representaciones, para atender al menos 50 % de los 192 países con los que mantenemos relaciones diplomáticas; mantener un multilateralismo activo para enfrentar colectivamente los principales desafíos globales, y pugnar por la consolidación y profundización de la diplomacia multilateral en materia de drogas, crimen organizado, comercialización y contrabando de armas.

En el plano democrático y de Estado de derecho, Diego Valadés Ríos destaca que la reconstrucción nacional puede lograrse a partir de tres momentos: *i*) detener el ritmo de deterioro; *ii*) revertir la tendencia, y *iii*) iniciar la reconstrucción. Cada etapa, destaca el autor, significa un nuevo punto de partida para construir y consolidar una democracia progresista. Ante un entorno de elevada tensión, propone aplicar medidas para disminuir la crispación y abrir espacios que faciliten cambios estructurales a efecto de garantizar una democracia progresista, y para detener el deterioro democrático, apunta como objetivos: establecer un diálogo nacional basado en un trato serio, respetuoso y constructivo entre actores culturales, económicos, mediáticos y sociales; fomentar un gobierno de coalición aplicando las disposiciones constitucionales vigentes para formular un programa concertado de gobierno, y reglamentar el gobierno de coalición para un funcionamiento pronto y de talante reformador.

A fin de revertir las tendencias de incumplimiento del Estado de derecho, el autor recomienda: restituir el valor del derecho como referente común; fortalecer el sistema representativo; combatir la corrupción mediante acciones complementarias a las que están en vigor; combatir la violencia delictiva y la inseguridad ciudadana; apoyar la investigación, la tecnología y la innovación con la participación del Estado, del sector académico y del sector privado, para contribuir al desarrollo nacional y al bienestar de la sociedad.

El nuevo curso del desarrollo en México requiere de una nueva agenda de gobernabilidad política y electoral. Lorenzo Córdova Vianello propone impulsar una reforma gradual y paulatina que se concrete en una plena y robusta democracia constitucional. Entre los temas que Córdova Vianello destaca se encuentran: pensar al Poder Legislativo en clave democrática, para que sea representativo de la pluralidad y diversidad política e ideológica del país; reforzar las garantías institucionales y presupuestales de los órganos de control para garantizar el respeto al principio de división de poderes, y revisar el diseño del sistema electoral, mecanismos y procedimientos para que respondan a la vertiginosa transformación de la vida político electoral del país.

La inseguridad y violencia que vive México debe ser corregida mediante el fortalecimiento del sector seguridad y el diseño de estrategias eficaces de combate a los delitos de alto impacto. Eduardo Guerrero Gutiérrez propone que para recuperar la seguridad y la paz en México, se debe reconocer que los problemas de seguridad que enfrenta el país son complejos y requieren de una estrategia integral implementada regionalmente y por tipo de delito. Para favorecer el desarrollo económico y social del país es necesario que las autoridades de los tres órdenes de gobierno trabajen de manera conjunta en elevar la seguridad de sus territorios y garanticen las condiciones para la operación de rutas de logística seguras y confiables que fortalezcan las cadenas productivas en las distintas regiones.

En su contribución, Eduardo Guerrero Gutiérrez nos presenta un rico diagnóstico y análisis puntual de los principales desafíos en materia de seguridad pública, y elabora recomendaciones para revertir los seis tipos de delitos de mayor gravedad que enfrenta el país: homicidios dolosos (especialmente aquellos vinculados con el crimen organizado), extorsión y cobro de cuota, desaparición forzada y cometida por particulares, violencia de género y feminicidios y robo y asaltos en carretera.

Por su parte, Mario Luis Fuentes Alcalá enfoca la discusión hacia una nueva política social del Estado Mexicano. Tiene como antecedente que en años previos, la política social se entendió como política de combate a la pobreza en la que el Estado debía "igualar" las condiciones iniciales para que los individuos realizaran sus proyectos personales de vida; sin embargo, la evidencia ha demostrado que pese a las transferencias de recursos, la pobreza persiste y en algunas regiones se ha profundizado la desigualdad, generando mayores espacios de exclusión y marginación en un proceso de creciente urbanización.

México enfrenta una mayor cantidad absoluta de personas en pobreza desde 1995, agravado por el fenómeno de la inseguridad y crecientes formas de violencia, lo que obliga a pensar en una nueva política social del Estado que tenga como objetivo la plena garantía de los derechos humanos al amparo del mandato constitucional; una política social construida a partir de un amplio consenso resultado del diálogo nacional en torno a los problemas que requieren de una atención urgente. Para ello, se propone una estrategia que contempla tres etapas: *i*) replantear

prioridades y objetivos primarios de la política social; *ii*) iniciar el diseño y construcción de un nuevo sistema nacional de cuidados, y *iii*) iniciar una reforma integral a la arquitectura institucional de la Administración Pública Federal que permita nuevas lógicas de coordinación, cooperación e integridad en las acciones de las dependencias y organismos de gobierno.

Por su parte, Saúl Arellano Almanza reflexiona sobre el diseño de una política social integral centrada en la garantía plena de los derechos humanos, donde el enfoque de género sea uno de los principios rectores así como el de las infancias y adolescencias. Arellano Almanza propone pensar la política social desde cuatro perspectivas: *i*) de género para eliminar la desigualdad entre mujeres y hombres para modificar la estructura de patrones culturales, económicos y sociales que impiden la ampliación de una sociedad de igualdad y trato equitativo entre personas; *ii*) de infancias y adolescencias, para cumplir con el principio constitucional de Interés Superior de la Niñez, para que sean reconocidos como sujetos plenos de derechos; *iii*) de un Estado posnacional que permita cerrar las heridas históricas de la realidad cotidiana de segregación y rechazo a los pueblos originarios, para construir una nueva generación de políticas públicas que reconozca las diferencias culturales, lingüísticas y étnicas, y *iv*) de no discriminación para construir una institucionalidad y estructura presupuestal y programática que permita erradicar la discriminación en los aspectos jurídicos, las instituciones y sus marcos reglamentarios y normativos y, en general, promover una cultura solidaria, empática y fraterna.

La educación es uno de los grandes temas de la Agenda Nacional, apunta el Dr. Leonardo Lomelí Vanegas, ya que a pesar de los avances institucionales desde la Revolución Mexicana, el estado de la educación pública dista mucho de ser satisfactorio. Él destaca el círculo virtuoso que existe entre educación, desarrollo y ampliación de libertades democráticas y hace ver que la educación es condición necesaria para que los individuos desplieguen todas sus capacidades y accedan al conocimiento universal.

El Dr. Lomelí Vanegas subraya que para lograr la inserción exitosa de México en la economía global basada en el conocimiento, es necesario elevar el nivel educativo promedio de la población, ampliar la cobertura



y mejorar la calidad de la educación media superior y superior, al tiempo de fortalecer la calificación de la población trabajadora, y favorecer los procesos de inclusión y equidad social.

Desde el Estado Mexicano es necesario reconocer el compromiso en la construcción y sostenimiento de un sistema público con calidad académica y cobertura universal, la necesidad de aumentar el financiamiento público para reducir rezagos educativos y cerrar las brechas de género y digitales y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 a los que México se comprometió.

Un nuevo curso de desarrollo deberá buscar la equidad en la distribución del ingreso y nuevas consideraciones sobre la pobreza y la política social, nos dice Fernando Cortés Cáceres. Para el autor la nueva política social debería: descansar en una política fiscal asociada a una política de tributación progresiva y un gasto social orientado a los sectores de menores recursos económicos; impulsar una política más radical de redistribución del ingreso a partir del diseño de un Ingreso Básico Universal (IBU); diseñar programas de apoyo y financiamiento a pequeños y micro productores del país y un sistema de becas para la población de escasos recursos; abatir los diferenciales de productividad entre los sectores industriales, mediante la reducción de la heterogeneidad estructural por medio de una política industrial bajo la conducción del Estado.

Fernando Cortés Cáceres apunta que el principal escollo que enfrenta la reducción de la pobreza en México es la falta de dinamismo de la economía y la desigual distribución funcional del ingreso; por ello, para reducir la pobreza hay que crecer y repartir con mayor equidad. La actual coyuntura abre la posibilidad de contar con mayor inversión extranjera, que puede aprovecharse para generar un efecto positivo sobre el crecimiento económico acompañado de una política social para que los trabajadores cuenten con los bienes y servicios para una vida productiva y placentera.

El Sistema Nacional de Salud Mexicano (SNSM) deberá transitar a un sistema de salud universal, integral, centrado en la persona, gratuito, no condicionado, eficiente, preventivo y de calidad, recomienda Abelardo Ávila Curiel; para ello, es necesario hacer frente a la situación de rezago e inequidad que enfrenta la mayoría de la población mexicana en materia de salud. Tal como apunta Ávila Curiel, es imperioso superar la limitada

calidad y cobertura efectiva de los servicios de salud destinados a la población general, abatir la escasez de recursos de los servicios de primer y segundo nivel de atención, brindar acceso de forma oportuna al tercer nivel de atención y mejorar la capacidad preventiva del SNSM.

La pandemia COVID-19 hizo evidente las condiciones precarias del sistema de salud mexicano, resultado de la carencia de recursos financieros suficientes, el elevado gasto administrativo y el excesivo e ineficiente gasto realizado por los propios pacientes, que agudiza las condiciones de inequidad y exclusión social de un sistema con un alto grado de segmentación y fragmentación de sus componentes. El reto que apunta Abelardo Ávila Curiel, será trazar la ruta a seguir para construir un sistema de salud acorde con las mejores prácticas internacionales y bajo un modelo de derechos humanos que se constituya como un articulador del nuevo curso de desarrollo basado en un nuevo pacto social que dinamice la vida nacional.

En la construcción de un programa político, democrático y progresista la cultura juega un papel central. Déborah Chenillo Alazraki, Cuauhtémoc Cárdenas Batel, Juan Meliá, Martín Alejandro Lévenson y Eduardo Vázquez Martín nos hacen ver que ningún desarrollo podrá considerarse como sostenible si no se reconoce el papel central de los procesos creativos y críticos propios de la vida social, económica y política del país. En ese sentido, sus propuestas tienen como objetivo un desarrollo sostenible que incorpore la dimensión cultural de manera explícita, operativa y dinámica para el logro de la sostenibilidad ambiental, el desarrollo económico y la justicia social.

El proyecto democrático y progresista debe garantizar los derechos culturales de la población y reconocer que las libertades culturales de los individuos y las comunidades son condición esencial de las dinámicas democráticas. Aún cuando la política cultural, no es suficiente para resolver el círculo de violencia en el que vive el México contemporáneo, la realidad es que sin el pleno ejercicio de los derechos culturales será imposible una nueva ciudadanía creativa, empática y responsable.

El mundo del trabajo se concibe como elemento central de una estrategia para el desarrollo socioeconómico del país, tanto por ser un factor determinante del potencial crecimiento de la economía, como

por su contenido crítico para la estabilidad social. Un objetivo en esta materia, apuntan Norma Samaniego Breach, Claudia Shatán Pérez y Saúl Escobar Toledo, es la generación de empleos de calidad como parte de una estrategia que cambie a fondo las condiciones del trabajo en México. Los autores reconocen que México necesita hacer cambios estructurales en la materia, propiciar la transformación de la especialización productiva para generar mayor valor agregado y crear un mayor número de empleos y propiciar una mejor inserción en las cadenas de valor internacionales.

La transformación del mundo del trabajo en México deberá enfocarse de manera urgente a generar empleos de calidad e inclusión; fortalecer los ingresos del trabajo; evolucionar hacia un régimen de protección social universal; proteger al trabajador ante el surgimiento acelerado de nuevas modalidades del trabajo; construir un sistema de pensiones incluyente y sustentable; repensar la educación y la formación continua ante la presencia de la “cuarta revolución industrial”; procurar la justicia laboral, libertad y democracia sindical; atender a grupos prioritarios para abatir las brechas que persisten, y repensar las instituciones del trabajo, la educación y la seguridad social.

La agenda de desarrollo errada que ha prevalecido en los últimos años se refleja en el frustrante desempeño económico y social. Francisco Suárez Dávila y Juan Carlos Moreno-Brid destacan que al priorizar los objetivos de baja inflación y balance fiscal por encima de abatir la desigualdad, impulsar el crecimiento económico y transformar la estructura productiva, se ha llevado a la economía mexicana a una grave situación que requiere de una nueva concepción de la política para la reconstrucción nacional y su inserción en una senda de un desarrollo robusto, incluyente y sustentable.

Suárez Dávila y Moreno-Brid proponen que la nueva política económica debe contemplar un crecimiento del PIB real a tasas anuales mínimas del cuatro por ciento, con una distribución del ingreso incluyente e impacto ambiental sustentable, en el marco de una baja inflación y la conducción responsable socialmente de las finanzas públicas. Para ello, es necesario: incrementar de manera sustantiva la meta de formación bruta de capital fijo, mejorar la competitividad internacional del país con base en el conocimiento e innovación como fuente de generación de valor agregado y empleos dignos; reformular de manera integral la política hacendaria

en sus tres componentes: ingreso, gasto y financiamiento; hacer uso del espacio fiscal disponible vía un financiamiento deficitario y una política de endeudamiento moderado, e impulsar reformas en el sistema financiero para que contribuya al proceso de desarrollo y la reconstrucción de la economía a partir de cuatro nuevas políticas: industrial; científica, tecnológica y educativa; comercial, y regional.

Un nuevo curso del desarrollo para México requiere de una estrategia institucional con legitimidad democrática y visión de largo plazo que garantice la disponibilidad de energía para el desarrollo. La nueva estrategia en materia energética debe tener en cuenta el entorno externo, las tendencias de la transición mundial y la crisis del sistema energético nacional, así lo apuntan Juan Eibenschutz Hartman, José Manuel Muñoz Villalobos, Sergio Benito Osorio Romero, Fluvio Ruiz Alarcón, Ramón Carlos Torres Flores y Alejandro Villalobos Hiriart.

Los autores proponen construir una estrategia de desarrollo con horizonte de largo plazo que garantice los objetivos de seguridad, igualdad y sustentabilidad en materia de energía. Esta estrategia deberá estar alineada a la disposición constitucional de garantizar el derecho humano a un ambiente sano para el desarrollo y el bienestar y al cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. La estrategia que se propone busca garantizar el servicio público de energía eléctrica en concurrencia activa con los sectores privado y social; promover el debate nacional informado, transparente y abierto sobre el uso de la energía nuclear; impulsar una nueva política petrolera para renovar e integrar las cadenas productivas con criterios de seguridad energética y sustentabilidad ambiental.

La propuesta para el sector de comunicaciones, transporte e infraestructura se orienta a su plena reconstrucción y la recuperación de las responsabilidades institucionales por parte de lo que antes era la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Para Aarón Dychter Poltolarek, José Andrés de Oteyza y Fernández, Carlos Ruíz Sacristán y Guillermo Ruíz de Teresa, el sector debe ser concebido de manera integral para que la infraestructura y sus servicios impulsen el desarrollo del país.

La estrategia de desarrollo de infraestructura sostenible debe contemplar, señalan estos especialistas, solidez en el anclaje institucional sostenible para un desarrollo integral que abarque las tareas normativas y el desarrollo y ejecución de los proyectos a partir de los principios de certeza jurídica, reglas claras y rendición de cuentas; toma de decisiones técnicas, económicas y políticas con sustento en la ciencia y la tecnología; apuntalar el desarrollo del sector de manera coordinada entre el sector público y al capital privado, y el diseño de incentivos estratégicos para la conversión del transporte a fin de reducir sus impactos ambientales.

En materia de desarrollo sustentable y ambiente, uno de los mayores retos para una nueva agenda de desarrollo será detener y revertir la tendencia de pérdida de biodiversidad, así lo entienden Julia Carabias Lillo, Antonio Azuela de la Cueva, Fernando Tudela Abad y Enrique Provencio Durazo. Es urgente hacer frente a la pérdida de, al menos, 50% de los ecosistemas terrestres naturales originales, revertir la tasa de deforestación de los últimos 50 años y contener la afectación a la biodiversidad marina producto de la sobreexplotación de las pesquerías; para ello es necesario construir una visión que sume voluntades para un nuevo curso de desarrollo basado en una ética y código de valores de respeto a la naturaleza y los derechos humanos universales.

De igual forma, será necesario reforzar la política pública ambiental que ha sido debilitada en los últimos años y recuperar la estructura, personal, funciones e instrumentos de las instituciones ambientales emblemáticas del país, tales como la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA). Se requiere la construcción de nuevas instituciones que faciliten el diseño de políticas públicas transversales, para atender los temas ambientales de forma integral, aplicando soluciones basadas en la mejor ciencia disponible, y recuperar la política multilateral para devolver a México su rol protagónico en materia de cooperación internacional y en el cumplimiento de las responsabilidades comunes pero diferenciadas que demanda un país megadiverso como el nuestro.

A la fecha es evidente la emergencia de una mejor gestión del agua. En su aportación Félix Hernández Gamundi, Héctor Bolívar Villagómez, Fernando Fragoza Díaz, Ramón Villa y Guerrero y Paola Grijalva Vega proponen impulsar una discusión amplia con todos los usuarios e instancias involucradas en la gestión del agua para identificar y proponer alternativa hacia una nueva política de gestión integral y sustentable del agua en México.

Los autores identifican, al menos, tres aspectos que requieren de urgente revisión: *i*) la infraestructura y el uso de la tecnología; *ii*) el modelo institucional, y *iii*) la participación de la sociedad como sujeto y destinatario del proceso de gestión integral del agua.

Los autores reconocen que México cuenta con recursos tecnológicos y humanos suficientes para mejorar la gestión integral del agua, y estiman que la suficiencia financiera se alcanzaría al momento de contar con una política de gestión sustentada en la planeación, creación de programas y proyectos que faciliten procesos de inversión suficientes y de largo plazo. Se trata de una nueva política de gestión que reconozca al agua como un bien nacional administrado por el Estado, cuyo cuidado y uso debería estar definido por un sistema de planeación integral del agua sustentado en un marco jurídico e institucional garante de la integralidad de la gestión a partir de las cuencas hidrológicas y la planeación sustentada en un modelo democrático de participación social incluyente y respetuosa de los “derechos de la naturaleza”.

Por su parte, Antonio Azuela de la Cueva, Roberto Eibenschutz Hartman, Julio García Coll, Ligia González García de Alba, Boris Gregorio Graizbord Ed, Carlos Miguel Lavore Herrera y Enrique Ortiz Flores, llaman la atención a la evidencia de que el modelo de desarrollo seguido en los últimos años se ha traducido en un territorio fragmentado y distorsionado y un medio natural devastado, que es testigo de situaciones de despojo, desplazamiento y migración de la población.

Ante tal situación, proponen la construcción de una visión integral del territorio que reconozca su complejidad y dinamismo, para que las intervenciones que se hagan en el territorio se realicen teniendo en cuenta la diversidad de las regiones en términos de su cultura, bienes, atributos, necesidades y capacidades. Asimismo, los autores proponen analizar

los vínculos urbano-rurales para generar una estrategia convergente que mejore las condiciones de la población bajo criterios de sustentabilidad ambiental.

Finalmente, es importante señalar que este documento no pretende agotar la discusión de los grandes problemas nacionales, su intención es sumar perspectivas y aportes propositivos desde distintos campos de conocimiento, a fin de generar un debate y promover la interlocución social amplia que facilite la construcción de acuerdos entre actores políticos organizados, las universidades y centros de investigación, las organizaciones de trabajadores y de la sociedad civil, los grupos empresariales y de productores, así como las instancias legislativas del país.

El GNCD agradece el apoyo prestado por la Rectoría de la UNAM para la realización de sus sesiones de trabajo y la actividades de difusión y promoción. También reconoce el soporte permanente de Adriana Flores y Rafael Escartín, así como la valiosa ayuda de Carmen Rodríguez Juárez en la revisión y de Nayatzin Garrido Franco en la edición de este libro.

## **Relaciones internacionales de México: propuestas y hoja de ruta**

*Eugenio Anguiano Roch*

*Jorge Eduardo Navarrete López*

*Carlos Heredia Zubieta*

*Tonatiuh Guillén López*

La política exterior de México bajo los gobiernos de los caudillos de la revolución y de la proclamación de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, fue de carácter defensivo y, por tanto, escudada en principios de convivencia pacífica y de derecho internacional. Después de la Segunda Guerra Mundial, con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, nuestro país jugó un papel sin precedente más participativo en el orden internacional en gestación.

En el siglo XXI, cuando surgieron los gobiernos de la alternancia política, las relaciones de México con el mundo continuaron con el mismo patrón, obviamente con ajustes hechos por cada una de las administraciones sexenales. Ello condujo a improvisaciones desfavorables a la política exterior, en cuanto a su capacidad de adaptarse a los desafíos de un mundo de cambios vertiginosos y para enfrentar satisfactoriamente los retos del exterior en materia económica, social, política y tecnológica.

Entre 2012 y 2022 el modelo diplomático mexicano ha presentado deficiencias cada vez mayores en la articulación de políticas públicas que permitan al país navegar con rumbo firme la turbulencia internacional y al mismo tiempo resolver los problemas de origen interno que hacen más vulnerable la adopción de acciones en el ámbito de las relaciones internacionales.

Es necesario pensar cómo México puede construir una nueva política exterior, y su principal instrumento, la diplomacia, a fin de contar con una mayor profesionalización de la misma para gestionar correctamente



los asuntos internacionales de derechos humanos, medio ambiente, mantenimiento de la paz y la cooperación para el desarrollo, cuidado y aprovechamiento del agua, seguridad y migración, alimentación, salud pública, educación y cultura, entre otros campos. A continuación, se ofrecen varias propuestas para la construcción de esa nueva política y diplomacia mexicanas.

Las propuestas que se destacan en el presente texto son las siguientes:

1. **Coherencia en la conducción de la política exterior:** profesionalizar la diplomacia mexicana para gestionar pertinentemente los asuntos internacionales.
2. **El papel del Poder Legislativo:** cumplimiento de las responsabilidades constitucionales del Senado de la República para que el gobierno instrumente una política exterior acorde a los intereses nacionales.
3. **Reconstruir los recursos y capacidades de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE):** revertir el desmantelamiento institucional, empezando por realizar un diagnóstico objetivo, imparcial y transparente sobre las necesidades de operación, con recomendaciones concretas de acción.
4. **Diplomacia bilateral:** jerarquizar las relaciones bilaterales; crear 16 embajadas, para llegar a 96 representaciones; así se cubriría 50 % de los 192 países con los que mantenemos relaciones diplomáticas.
5. **Diplomacia multilateral:** nuestra diplomacia debe mantener un multilateralismo activo para enfrentar colectivamente los principales desafíos globales.
6. **El mundo en México:** pugnar por la consolidación y profundización de la diplomacia multilateral en materia de drogas, crimen organizado, comercialización y contrabando de armas.

## **Propuestas**

### **1. Coherencia en la conducción de la política exterior**

Corresponde al jefe del Poder Ejecutivo dirigir la política exterior y en ello debe observar los siete principios establecidos en el artículo 89, fracción X, en la reforma constitucional de 2011, tomados de la ONU. El Poder Legislativo, a quien le tocaría revisar la conducta del presidente de la República en el manejo de la política exterior, no lo hace bien porque el Congreso de la Unión aprueba de oficio los informes presidenciales, dado que el partido político mayoritario en las Cámaras es el mismo al que pertenece el titular del Ejecutivo.

Es imperativa la formalización regular y no circunstancial de un gabinete de política exterior, encabezado por el presidente de la República, con el titular de la cartera de relaciones exteriores actuando como secretario y la participación regular del al menos los encargados de los despachos de Gobernación, Hacienda y Economía.

El presidente de la República es el máximo representante del Estado mexicano en reuniones internacionales efectuadas a nivel de jefes de Estado o de gobierno y por tanto está obligado a asistir a ellas. No hay justificación para dejar de hacerlo.

Los futuros presidentes o presidentas de México deben contar como regla institucional con los medios de movilidad adecuados para que puedan asistir a reuniones internacionales que marcan pautas en temas globales o son producto de tratados internacionales suscritos por el gobierno mexicano, sin importar la distancia geográfica de las sedes de tales reuniones.

### **2. Poder Legislativo**

Al Senado de la República le competen responsabilidades de carácter constitucional (en especial el artículo 76 fracciones I y II de la Constitución) que ayuden a que los gobiernos ejecuten una política exterior acorde a los principios establecidos y a los intereses nacionales. Debe el Senado mejorar sus métodos de examen de los nombramientos diplomáticos del

Ejecutivo, atendiendo a criterios de calidad, méritos académicos o de otra índole y capacidad de los designados para desempeñar su papel en las condiciones vigentes de los destinos que les sean asignados.

### 3. Secretaría de Relaciones Exteriores

Se precisa un reajuste en el funcionamiento de este despacho, a fin de que su operatividad sea más congruente con las disposiciones establecidas y con un organigrama claro en el que se respeten las líneas de mando, desde el titular del despacho, a los subsecretarios, a las direcciones y otros órganos operativos. Es necesario reducir el excesivo número de asesorías y comisiones *ad hoc* que no siempre contribuyen a un mejor funcionamiento de la Secretaría.

Debe corregirse la práctica de algunos secretarios del ramo de quitar, agregar o cambiar de denominación a las subsecretarías existentes y que cuando realmente sea necesario hacer alguno de esos ajustes, se justifique plenamente en el gabinete presidencial de relaciones exteriores.

A guisa de ejemplo, considérese el caso de la existencia de una subsecretaría de asuntos económicos que fue eliminada en 1979 y sustituida por otros órganos de menor nivel. Después de varios reajustes de órganos y sus respectivos nombres encargados de temas económicos, en la actual administración (2018-2024), se estableció una dirección general de "impulso económico global," bajo la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, compuesta de una dirección general y tres direcciones especializadas (relaciones económicas bilaterales, diplomacia económica y "promoción" (*sic*) económica internacional).

Esa reforma respondió al hecho de que se adjudicaron más responsabilidades en el campo de la economía a la SRE de las que tenía, restándoselas a la Secretaría de Economía, y sin proveer de mayor presupuesto a la primera (<https://portales.sre.gob.mx/directorio/index.php>).

Hubiera sido preferible reforzar a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), órgano desconcentrado de la propia Secretaría, para una eficaz coordinación con otras Secretarías de

Estado. Es necesario que la Cámara de Diputados asigne un presupuesto para la AMEXCID, y recapitalizar el (Fondo de Cooperación Internacional para el Desarrollo), y el Fondo México.

A fin de “reconstruir los recursos y capacidades de la política exterior de México, y promover efectivamente el desarrollo nacional, se plantean las siguientes iniciativas:

- i) Aumentar sustantivamente los recursos presupuestales de la SRE;
- ii) Consolidar legalmente los poderes de coordinación de la SRE en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en materia de promoción internacional, para desplegar una política exterior integral, coherente y sólida a nivel global;
- iii) Incrementar el número de miembros del Servicio Exterior Mexicano y de plazas administrativas; ampliar la cobertura diplomática de México en el mundo, incrementando el número de embajadas para tener el nivel de otros países similares y diversificar geográficamente su ubicación;
- iv) Fortalecer la red consular en Estados Unidos con mayores presupuestos y certidumbre en su ejercicio;
- v) Crear o consolidar áreas especializadas en temáticas de alta relevancia internacional en la Cancillería (consolidar: cultura, comercio, inversiones y turismo; crear: ciencia y tecnología, energía y medioambiente) para coordinar mejor las acciones de otras secretarías en el ámbito mundial;
- vi) Crear un mecanismo para compensar las variaciones cambiarias del peso frente a las divisas extranjeras en el presupuesto y, finalmente,
- vii) Elaborar un diagnóstico objetivo, independiente y transparente sobre las necesidades en cuanto a recursos humanos, financieros y materiales de la cancillería, con recomendaciones concretas de acción.

#### 4. Diplomacia bilateral

México maneja sus relaciones bilaterales con 80 embajadas y 68 consulados en el mundo. Si a eso se suman misiones permanentes y otras representaciones en el exterior, nuestro país ocupaba el lugar número catorce del rango general (156 representaciones en total), establecido en el índice diplomático global de 2021, elaborado por el Instituto Lowy, de Australia. Un primer paso destinado a ampliar la cobertura de embajadas en el mundo es aumentar en 16, el número de embajadas para llegar a 96 representaciones, con lo cual se cubriría a 50 % de los 192 países con los que México mantiene relaciones diplomáticas, de las cuales debería incrementarse por lo menos en cinco el número de representaciones en África. En nuestro caso, hay un gran desbalance entre la importancia que tiene Estados Unidos para los intereses de México y la que debe concederse al resto de los países. A continuación, se ofrece la visión de un tipo de bilateralismo que contiene prioridades y ampliaciones.

##### *I. Relaciones bilaterales preponderantes*

**América del Norte.** La pertenencia geográfica de México a América del Norte y el T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá), obligan a nuestro país a desplegar una diplomacia con Estados Unidos y Canadá de carácter regional; en esa región México tiene dos embajadas y 55 consulados.

La diplomacia mexicana debe trabajar para hacer posibles los objetivos del T-MEC, con los que está comprometido el país merced al tratado internacional mencionado, el cual tiene validez constitucional, y por los obvios beneficios que ello puede traer a la economía mexicana, al aumento del empleo bien remunerado y al desarrollo. Adicionalmente, la relación de México con la población mexicana en el exterior, considerando las reformas en materia de nacionalidad del año 2021, implican que esa relación emerja como rubro prioritario y se desplieguen sus efectos de corto, mediano y largo plazos, considerando al conjunto de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.

**Estados Unidos y Centroamérica.** México debe dejar de subordinar su política migratoria a los imperativos de la seguridad nacional estadounidense. Las corrientes migratorias que pasan por México obligan a que se construya una política migratoria mexicana que incluya a Estados Unidos y a Guatemala, El Salvador, Honduras, más Nicaragua. México no debe tener una política de contención migratoria y al mismo tiempo querer cuidar a los mexicanos que están en el exterior y son parte del concepto más amplio de una “nación transterritorial.” Debe negociarse con Estados Unidos una manera racional de combatir la expulsión de emigrantes, motivada en los países que la producen por causas como la pobreza, empleo mal remunerado, inseguridad y otros fenómenos malignos, fenómenos que deben enfrentarse con la cooperación para el desarrollo de las zonas que generan emigraciones. Una política de simple contención no le sirve a ningún gobierno; debe ponerse la prioridad en acciones que conviertan a estos países en lugares habitables.

La migración tradicional del norte de Centroamérica hacia Estados Unidos viene de lejos, pero se incrementó hace medio siglo, particularmente con origen en Guatemala, El Salvador y Honduras. Sus causas han sido históricamente la pobreza y la desigualdad, un modelo económico que privilegia el extractivismo, se caracteriza por la falta de oportunidades económicas, así como el deterioro ambiental. En años recientes se ha sumado la violencia sistemática que el crimen organizado y las pandillas ejercen sobre muchas comunidades en México y Centroamérica, orillando a muchas personas a la migración forzada. Disminuir la violencia en México y Centroamérica aliviaría la crisis migratoria en la que enfrenta Estados Unidos.

Es un error de los gobiernos de Estados Unidos y México la forma como interpretan la realidad centroamericana para de allí delinear un objetivo de contención migratoria. Lo que más se necesita es abordar el problema migratorio abarcando desafíos compartidos entre México y Centroamérica: comercio e inversión, democracia, falta de bienestar, cambio climático y desarrollo sustentable incluyente; en suma, emprender un nuevo estilo de desarrollo, como lo ha planteado la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El objetivo tendría que ser hacer a esos países habitables, procurando un mayor bienestar y calidad de vida para sus habitantes.

### *Relaciones bilaterales maduras*

**Unión Europea.** Cooperación económica que debe alcanzar su máximo potencial; profundizar el diálogo político sobre temas torales (migraciones, solución de conflictos bélicos, medio ambiente, uso del agua, prevención y combate a las pandemias, no proliferación de armas convencionales y de destrucción en masa); mayor cooperación en el ámbito tecnológico, educativo y cultural. Países clave pueden ser: Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Suecia y Polonia. Por otra parte, Gran Bretaña, un socio estratégico de México, que al abandonar la Unión Europea busca reconfigurar sus relaciones económicas, políticas y culturales con otros países y con el bloque T-MEC.

**América Latina y el Caribe.** México debe intensificar y diversificar sus relaciones con Costa Rica, Panamá, Cuba, República Dominicana, Colombia, Perú, Chile y Argentina, y eventualmente con Venezuela y Brasil, país éste con el que México ha tenido una rivalidad de larga data, por ganarse la mayor posición de influencia en la región, pero la reelección de Luiz Inácio “Lula” da Silva, como presidente del Brasil abre nuevamente la posibilidad de un mejor entendimiento entre las dos economías más grandes de Latinoamérica, –cosa que no se logró en el periodo presidencial anterior de Lula (2003- 2011)– y una cooperación mayor en todos los campos.

México tiene embajadas en Centroamérica, incluido Belice, y en todo Sudamérica con excepción de Surinam y Trinidad y Tobago; en el Caribe embajadas en cinco de los catorce países que lo integran (excluidos Belice y Trinidad y Tobago), que son Cuba, Haití, República Dominicana, Jamaica y Santa Lucía.

**Asia.** México tiene relaciones bilaterales maduras, por lo menos en lo histórico, con: Japón con el que se establecieron relaciones diplomáticas desde 1888, aunque se rompieron entre 1942 y 1952; con China desde 1899, que ha cubierto las relaciones con la dinastía Qing en sus últimos años, luego la república nacionalista y desde febrero de 1972 con la República Popular China, la que ya es el segundo socio comercial de México; y con India, establecidas en 1950, año en que se proclamó la República de la India.

### *Relaciones diplomáticas significativas*

Los países del sudeste de Asia, más la República de Corea, Australia y Nueva Zelanda deben ser considerados como socios estratégicos para fines económico-financieros, políticos y culturales, y por tanto con los que puedan lograrse niveles significativos de relaciones bilaterales.

Las relaciones con India y Turquía, países donde hay embajadas mexicanas y dos consulados generales, uno en Mumbai y el otro en Estambul, deben estrecharse porque esos países juegan un papel muy importante en la geopolítica europea y asiática, fenómenos de los que no puede desconectarse México porque va de por medio elementos importantes de los intereses nacionales. Aquí cabe señalar la conveniencia de que se abran embajadas mexicanas en Pakistán, Asia meridional, y Kazajstán (Asia Central).

### *Relaciones bilaterales testimoniales*

Hay un vasto conjunto de relaciones bilaterales testimoniales que México mantiene actualmente. El objetivo consiste en evitar que se deterioren o surjan factores de fricción que alteren en forma negativa la percepción que se tiene de México en esas naciones y en las regiones en las que se sitúan.

Es preciso que se asignen a la SRE, recursos suficientes para abrir 16 nuevas embajadas; de ellas, al menos cinco debieran ubicarse en el África Subsahariana; preliminarmente se propone que ello sea en Angola, Camerún, Cote d'Ivoire, República Popular del Congo y Tanzania.

## **5. Diplomacia multilateral**

México tiene presencia y voz influyente en el multilateralismo, donde lo valioso son la prevalencia de los principios de coexistencia y del derecho internacional. Con todas sus limitaciones, una política exterior apoyada en principios es necesaria para amortiguar el impacto nocivo de las disputas políticas internacionales y aprovechar las oportunidades que el multilateralismo genera.



Nuestra diplomacia debe mantener un multilateralismo activo para enfrentar colectivamente los principales desafíos globales: grietas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; cambio climático; pandemias por venir; protección de los derechos humanos tan quebrantados, entre otras cosas, por el maltrato e inseguridad de los migrantes; falta de asistencia humanitaria; desarrollo excluyente y otros fenómenos adversos

## **6. El mundo en México**

En el siglo XXI, el mundo está influyendo en México de una manera sin precedente, tanto en el aspecto de las políticas económicas adoptadas y las concepciones doctrinarias sobre desarrollo y estabilidad económica, así como en ámbitos muy diversos: sustentabilidad del crecimiento; dependencia del medio ambiente y sus cambios globales; emigraciones que buscan mejores condiciones de vida y se enfrentan a intervencionismos de los Estados receptores de esas emigraciones, principalmente Estados Unidos, con lo que convierte en trágica caricatura la doctrina del liberalismo económico.

En términos políticos, el mundo en el que nuestro país se inserta sufre inestabilidades, conflictos y peligros de confrontaciones sistémicas que con el fin de la Guerra Fría parecían ya superados, por ejemplo, una probable confrontación entre “Occidente” y Rusia-China, lo que significa volver al mundo bipolar, pero con características nuevas.

Finalmente, un débil crecimiento económico de México, acompañado de inflación, en medio de un mal endémico constituido por un muy desigual reparto de la riqueza nacional, hace que disminuya su capacidad para competir en un mundo desigual y afectado por muy numerosos tipos de crisis regionales. Por ejemplo, en lo social hay un claro retroceso, medido en parte por el índice de desarrollo humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); un indicador del avance o retroceso social de un país, México ocupó en el periodo 2021-2022 el lugar 86 de 191 países, con un índice de 0.758 (cero es el mínimo desarrollo y uno el máximo posible); perdió 12 posiciones en comparación con 2019, cuando ocupaba el lugar 74.

Se proponen las siguientes acciones para abordar los temas de la Reconstrucción de la Nación en lo concerniente a la política exterior multilateral:

- Retomar el papel activo y destacado que tuvo México en desarme y no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción en masa, agregándole la lucha en favor del control del armamentismo convencional.
- Pugnar por la consolidación y profundización de la diplomacia multilateral en materia de drogas, crimen organizado, comercialización y contrabando de armas.
- Fortalecer las representaciones de México en ONU Nueva York, Ginebra y Viena; en Roma-FAO; la OIT en Ginebra; Nairobi-Medio Ambiente (PNUMA); Bruselas-Unión Europea; Paris-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Washington-OEA; Ciudad de México-Organización para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL)
- Dar continuidad a las participaciones mexicanas a nivel de jefes de estado y de gobierno en reuniones cumbre del Grupo de los 20, Comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños (CELAC), Medio Ambiente, Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), cumbres iberoamericanas, conferencias de las Naciones Unidas sobre cambio climático (COP) y otras que se presenten en foros donde México ha sido miembro activo
- La defensa de bienes públicos internacionales: medio ambiente; agua y los problemas de su distribución y usufructo; migraciones y derechos humanos; cooperación para el desarrollo propuesta por la ONU; salud y protección social.

Deberetomarse y ampliarse el papel protagónico de México en la llamada Cuenca del Pacífico, definida tanto en el marco de APEC (21 economías), como en el de los importantes acuerdos de integración económica y supranacional, como es el caso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (diez países), la reciente Asociación Económica Integral (RCEP) formada por los diez países de ANSEA más China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, y el existente pero olvidado por México, Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, «CPTPP»), integrado por once países, entre ellos México, que son miembros de APEC (están fuera del acuerdo Estados Unidos y China).

De 1974 a 2018 se dio la participación de los presidentes mexicanos en las reuniones cumbre de APEC. Resulta estratégico retomar la participación de México

Se propone como acción de política multilateral que los gobiernos futuros de México efectúen un acercamiento estratégico con la Liga de Estados Árabes, para así fortalecer y diversificar cooperación, financiera, comercial, en energía, marítima, política y cultural con esa organización formada por 21 Estados (Siria fue suspendida de la Liga desde el 12 de noviembre de 2011). Ha habido en el pasado algunos proyectos específicos de cooperación con la Secretaría General de la Liga, que tiene su sede en El Cairo, pero se requiere un esfuerzo de la diplomacia mexicana más sistemático, amplio y con objetivos lo más preciso posibles.

México tenía hasta fines de 2022, embajadas en ocho de 22 países árabes del Medio Oriente y el Magreb. Esas representaciones diplomáticas se ubican en: Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Qatar y una oficina a nivel de embajada ante la Autoridad Nacional Palestina. Aunque la cobertura es limitada (36 %), constituye una base fuerte para que sobre ella se finque un plan de acción de diplomacia multilateral mexicana para el mundo árabe.

## **Democracia y Estado de derecho**

*Diego Valadés Ríos*

Si en México se mantuviera una situación análoga a la imperante durante las elecciones llevadas a cabo en junio de 2022, es posible anticipar un escenario electoral para 2024 afectado por:

- Una retórica explosiva de todos los actores políticos;
- El desacato reiterado e impune de la normativa electoral por parte de diversas autoridades federales y locales;
- Un entorno de violencia delictiva en un doble ámbito: el ordinario de la lucha de los cárteles entre sí y con las fuerzas de seguridad, y el extraordinario, en el que se teme que algunos grupos de la delincuencia organizada actúen con la intención directa de favorecer al partido mayoritario;
- El surgimiento de una nueva hegemonía de partido. A partir de las elecciones locales de 2021 y 2022 MORENA gobierna en 22 de las 32 entidades federativas.
- El riesgo de que los resultados electorales sean alterados para favorecer al partido hegemónico, o de que sean desconocidos por este si le resultan adversos.

Al escenario electoral debe añadirse el que resulta de la inseguridad, la corrupción, la precaria vida institucional, la intolerancia expresada desde el poder, la desacreditación del ordenamiento jurídico y de las instituciones públicas, la inaplicación de las normas que regulan la contratación de obras y adquisiciones, cuya combinación produce un déficit progresivo de gobernabilidad, y la presunta intromisión política del crimen organizado. Todo esto no es causa del déficit de gobernabilidad sino consecuencia de rezagos acumulados. La concentración del poder se ha exacerbado, pero su fundamento está la Constitución misma.

Ante esas condiciones la reconstrucción nacional puede plantearse en tres tiempos: detener el ritmo de deterioro, invertir la tendencia e iniciar la reconstrucción. Cada etapa significa un nuevo punto de partida para construir y consolidar una democracia progresista. Es necesario tener presente que los cambios más rápidos y perceptibles son los conductuales; en el orden de dificultad les siguen los formales (administrativos, legislativos, etc.) y se concluye con los institucionales. En condiciones de tensión muy elevada es indispensable aplicar medidas que surtan efectos en el corto plazo para rebajar la crispación y abrir espacios que faciliten cambios estructurales a efecto de garantizar esa democracia progresista y evitar el retorno a las circunstancias presentes.

## **I. Detener el deterioro**

El primer objetivo incluye:

1. Establecer un diálogo nacional basado en un trato serio, respetuoso y constructivo con los actores culturales, económicos, mediáticos y sociales. Con esto se generará confianza y se alentará la concordia entre los mexicanos. Una interlocución organizada y sistemática propicia conductas cooperativas.
2. Formar un gobierno de coalición. Aplicar las disposiciones constitucionales vigentes (artículos 76-II y 89-XVII) implica suscribir un convenio de coalición, formular un programa concertado de gobierno, y someter a la aprobación del Senado ese programa y el nombramiento de los integrantes del gabinete, con excepción de los secretarios de Defensa Nacional y de Marina.
3. Reglamentar el gobierno de coalición. Para funcionar con prontitud y mostrar un talante reformador, el gabinete deberá:  
*a)* tener facultades expresas; *b)* contar con un coordinador, que podría ser un secretario sin cartera; *c)* sesionar con regularidad semanal, y *d)* establecer una relación funcional permanente con ambas cámaras del Congreso. Del propio gabinete debería emanar un proyecto que el presidente enviaría como iniciativa de

Ley Reglamentaria del Gobierno de Coalición, más los cambios y adiciones que correspondan a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

## II. Invertir la tendencia

Para virar el rumbo del Estado se requiere:

1. Restituir el valor del derecho como un referente común que permite:  
*i)* predecir la acción de los poderes públicos y *ii)* garantizar la convivencia civilizada.
2. Fortalecer el sistema representativo facultando al Congreso para: a) aprobar del programa de gobierno; b) supervisar, evaluar y controlar a los titulares de las secretarías de Estado de manera sistemática y efectiva; c) cumplir las disposiciones constitucionales vigentes en materia de preguntas e interpelaciones congresuales; d) asignar derechos a la oposición, entre ellos el de formar comisiones de investigación; e) convertir el presupuesto en acto legislativo (en la actualidad es un administrativo de la Cámara de Diputados).
3. Combatir la corrupción mediante acciones complementarias de las que están en vigor, en especial con las siguientes: a) emancipar a la administración pública del patrimonialismo político. A lo largo de la historia del país los altos cargos han sido un botín del presidencialismo. Es necesario que el aparato administrativo se rija por los principios del profesionalismo y de la neutralidad política; b) crear un Tribunal de Cuentas como órgano autónomo; c) propiciar la sinergia entre la administración profesional, la responsabilidad política de los altos cargos ante el Congreso y las facultades de investigación del Congreso.

4. Combatir la violencia delictiva y la inseguridad ciudadana, mediante las siguientes acciones: *a)* cumplir lo dispuesto por la Constitución para que la investigación y persecución del delito estén a cargo de autoridades civiles; *b)* evitar la impunidad, para lo cual es necesario revisar el ordenamiento aplicable por parte un comité integrado por funcionarios especializados, juzgadores, abogados postulantes, académicos y representantes sociales; *c)* fortalecer las acciones de investigación, y *d)* ampliar la cooperación federal e internacional.
5. Apoyar la investigación, la tecnología y la innovación, con la participación del Estado, del sector académico y del sector privado, para contribuir al desarrollo nacional y al bienestar de la sociedad.

### III. Consolidar la democracia progresista

Uno de los mayores problemas de la democracia consiste en su vulnerabilidad, pues el sistema de libertades está expuesto al error de la elección. Los diversos riesgos de la elección democrática deben compensarse mediante instrumentos que minimicen el riesgo y maximicen las libertades. Esto supone diseñar y operar un sistema institucional versátil complementado por el fortalecimiento de los derechos fundamentales y de su *justiciabilidad*. Las medidas que se proponen consisten en:

**Régimen de gobierno.** Todo sistema permite la concentración de facultades, pero este fenómeno se acentúa en el presidencial.

- a) Ventajas del sistema presidencial:
  - Estabilidad de las jefaturas de Estado y de Gobierno
  - Periodo fijo, sin reelección
- b) Desventajas del sistema presidencial:
  - Personalización del poder

- Concentración del poder
  - Rigidez de la separación de funciones
  - Patrimonialismo (administración politizada)
  - Irresponsabilidad política de los secretarios de Estado o ministros
- c) Ventajas del sistema parlamentario
- Descentralización del poder
  - Flexibilidad y cooperación entre los poderes políticos
  - Responsabilidad política de los ministros
- d) Desventajas del sistema parlamentario
- Complejidad de la investidura
  - Inestabilidad del jefe de gobierno
  - Periodo incierto, con reelección
- e) Opciones:
- Mantener las ventajas del sistema presidencial con:
- f) Jefe del gabinete, responsable ante el presidente y el parlamento.
- g) Presencia ministerial en el parlamento.
- h) Responsabilidad individual y colectiva del gabinete.
- i) Sesiones periódicas de control parlamentario con relación al gobierno.
- j) Preguntas, interpelaciones (ya están en vigor; casi no se practican).
- k) Cuestión de confianza, moción de censura (o modalidades equivalentes).
- Reducción del periodo presidencial a cuatro años (la continuidad de los programas debe recaer en los electores a través de su voto en favor de los partidos que los representen mejor).



- Vicepresidencia (para sortear el problema de una fragmentación congresual en el caso de requerirse la sustitución del presidente)

l) Evitar:

- Hegemonías entre los órganos del poder político (nocividad de la debilidad y de la preeminencia de cualquiera de ellos)
- Asimetrías institucionales (como las que resultan de una mayoría presidencial forzada en los casos de la segunda vuelta)
- Controles que generen acciones hostiles sistemáticas y paralizantes

m) Propiciar:

- Fortalecimiento de los partidos (eje de la democracia representativa)
- Conductas cooperativas entre los actores políticos

n) Modelos para examinar (identificar aciertos y fallas):

- Históricos: España, Primera república (1873, nunca rigió); Portugal (1910); Weimar (1919)
- Francia (1958)
- Portugal (1976)
- Finlandia (1999)
- Argentina (1994), Perú (1993 y sucesivas reformas)

**Derechos humanos.** Una democracia progresista requiere

- a) Derecho a la verdad (además del acceso a la información pública, se requiere que las decisiones y acciones de gobierno se documenten)
- b) Derecho a una vida libre de violencia y corrupción

- c) Sistema de asistencia legal a los mexicanos emigrantes (en adición a la protección consular)
- d) Laicismo (revisar los múltiples residuos confesionales en la legislación civil y penal)

### **Acceso a la justicia**

- a) Revisar la forma de integración de la Suprema Corte. Propuesta singular del presidente al Senado, escuchando a la judicatura, el foro y la academia. Condicionar la elegibilidad de los integrantes del Consejo de la Judicatura hasta que hayan transcurrido al menos cuatro años desde su separación del Consejo.
- b) Revisar la designación del presidente de la Corte. El sistema en vigor propicia alineamientos personales entre sus integrantes, en perjuicio de las decisiones jurisdiccionales y del funcionamiento armonioso de la institución. Se sugiere que la presidencia sea anual y siga un orden de antigüedad.
- c) Revisar la designación del presidente del Tribunal Electoral, por las mismas razones del punto anterior.
- d) Revisar la integración del Consejo de la Judicatura, para eliminar la presencia del presidente de la Corte.
- e) Revisar las causales de improcedencia del juicio de amparo, en particular en materia administrativa.
- f) Revisar la procedencia del amparo directo.
- g) Revisar la declaratoria general de inconstitucionalidad de las leyes (mayoría absoluta).
- h) Revisar la estructura y el funcionamiento de las Comisiones de Derechos Humanos, para darles facultades de asesoramiento jurisdiccional a los quejosos.
- i) Establecer un sistema nacional de consulta y apoyo a los justiciables.

j) Adoptar el código nacional en materia penal.

### **Federalismo**

- a) Revisar las facultades fiscales de las entidades federativas.
- b) Facultar a la Federación y a las entidades federativas para colaborar en la elaboración y actualización del catastro.
- c) Facultar a las entidades federativas para celebrar convenios regionales de cooperación.
- d) Facultar a las entidades federativas para celebrar convenios internacionales que no signifiquen compromisos en materia financiera ni de seguridad.
- e) Auspiciar en las entidades federativas reformas análogas a las que se adopten en cuanto al régimen de gobierno federal.

### **Sistema electoral**

- a) Revisar la forma de elección de los diputados y senadores de representación proporcional (listas desbloqueadas).
- b) Derogar la restricción para formar partidos solo cada seis años.

### **Consejo social**

Instituir un Consejo Social de carácter consultivo del gobierno en materias ambiental, cultural, económica y social, integrado por representantes ad honorem de los sectores académico, económico, profesional y social.

# La agenda de la gobernabilidad política y electoral

Lorenzo Córdova Vianello

## I. Premisa<sup>3</sup>

El arreglo político que actualmente vive el país es el resultado de una serie de modificaciones que se hicieron al diseño constitucional del país en las últimas tres décadas y media, fundamentalmente. Sin embargo, el diseño fundamental del Estado mexicano sigue estando definido por el modelo político emanado de la Revolución Mexicana y forjado durante el siglo pasado. La constitución sigue teniendo un sistema presidencial en donde el Poder Ejecutivo continúa siendo un central elemento articulador del funcionamiento del Estado.

Es cierto que el proceso de democratización que ocurrió en el último tramo del siglo XX implicó una serie de cambios que acotaron sustancialmente el poder presidencial (otrota hegemonico y predominante) y que, además, ocurrieron una serie de fenómenos políticos que activaron muchos de los resortes de control y limitación del poder que hasta entonces habían estado en el papel, pero habían sido inoperantes o bien habían estado muy mitigados en la realidad. Pero también lo es que el proceso de transformación en clave democrática del Estado mexicano (lo que algunos llaman “reforma del Estado”) es una tarea en muchos sentidos inconclusa.

---

3 Buena parte de las reflexiones y de las propuestas que se plantean en este texto (específicamente las que tienen que ver con las propuestas de repensar la fórmula de integración de los órganos representación política en el Congreso de la Unión y los cambios al sistema electoral), ya las he formulado en el capítulo de mi autoría, “Estado, balance y futuro del sistema electoral”, en el libro colectivo: Becerra, Ricardo (coordinador), *El daño está hecho: balance y líneas para la reconstrucción*, que se encuentra en vías de publicación bajo el sello editorial Instituto de Estudios de la Transición Democrática-Grano de Sal, México, 2023.

En ese sentido, resulta inobjetable, por ejemplo, que el hecho de que por la vía de las urnas se instalara entre nosotros el fenómeno típicamente democrático de los gobiernos divididos (que el partido en el gobierno no cuente con una mayoría afín en el Congreso), mismo que, desde 1997, activó en los hechos la división de poderes como un mecanismo central de nuestro diseño constitucional para acotar el ejercicio del poder gubernamental, un principio que, en muchos sentidos había existido hasta entonces en la norma, pero no en la realidad —al menos no con toda la potencia e implicaciones que, como mecanismo de limitación y control del poder, ha querido el constitucionalismo moderno—. Sin embargo, hoy queda claro que, más que un fenómeno derivado de un cambio estructural, se trató de un cambio dependiente de una determinada coyuntura política —la falta de mayorías predefinidas— que, en el momento en que tuvimos de nuevo a un gobierno que contó con una mayoría parlamentaria afín (como ocurrió a partir de 2018), volvimos a una época en la que existe de facto un control del Ejecutivo sobre las decisiones legislativas (un fenómeno claramente sintetizado en la idea de que a las propuestas legislativas del presidente “no se le cambia ni una coma”), con fuertes reminiscencias de la etapa de centralización del poder que muchos pensábamos habíamos dejado atrás.

El actual contexto político, caracterizado por una presidencia políticamente fuerte (por razones que trascienden la mera legitimidad política derivada un inobjetable y contundente triunfo electoral en comicios libres, auténticos y equitativos —es decir, plenamente democráticos—), con una gran centralización del poder (tanto en el plano federal, como en el plano del federalismo —es decir de la relación de las entidades federativas con el poder federal—), con una cómoda mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión, y con una potencia discursiva y comunicacional en manos del titular del Ejecutivo pocas veces antes vista, nos ponen en evidencia cómo la figura de la Presidencia sigue siendo el eje articulador, en ocasiones incluso avasallante, del funcionamiento del Estado y un poder desequilibrante de la lógica de pesos, contrapesos y controles que distinguen a una democracia constitucional.

En ese sentido, es de destacarse que muchos de los mecanismos de control del poder que se crearon como parte de nuestra transición democrática, como las autoridades electorales autónomas, el ejercicio de facultades renovadas (y modernizadas) de control constitucional en manos del Poder Judicial (como las Acciones de Inconstitucionalidad o las Controversias Constitucionales), los organismos constitucionales autónomos encargados de vigilar, acotar y controlar al poder (en materia de transparencia: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales «INAI»; de definición de la política monetaria: Banco de México «BANXICO»; de estadística nacional: Instituto Nacional de Estadística y Geografía «INEGI»; de competencia: Comisión Federal de Competencia Económica «COFECE» o Instituto Federal de Telecomunicaciones «IFT»; de protección de derechos humanos: Comisión Nacional de los Derechos Humanos «CNDH», entre otros), han sido blanco de inéditos y furibundos ataques y descalificaciones desde el Poder Ejecutivo.

Esos ataques, articulados en múltiples planos (descalificación pública de dichos órganos, acoso a sus titulares, reducciones presupuestales que han llevado incluso a condiciones de imposibilidad de operar, intentos o amagos de reformas legales para acotar su autonomía e independencia o, en el peor de los casos, su captura a través de su colonización con personas incondicionales), reflejan no solo los riesgos de eventuales regresiones autoritarias, sino también la tarea incumplida en términos de concretar una reforma del Estado en clave democrática.

Para decirlo de otra manera, el proceso de transición a la democracia, con todo y su reinvencción institucional para dejar atrás el presidencialismo autoritario que se había fraguado durante el siglo XX, no erradicó, ni de la mentalidad de nuestra población y de los actores políticos relevantes, ni de las prácticas políticas concretas, el que Octavio Paz denominaba “el hilo de la dominación” que ha definido un nexo de continuidad entre las instituciones autocráticas (o al menos con fuertes tendencias autoritarias) del tlatoani prehispánico, el virrey colonial y el presidente, como figura central que caracterizó a todas las constituciones del México independiente<sup>4</sup>.

---

4 Cfr. Paz, Octavio, *Posdata*, Siglo XXI, México, 1970, p. 123.

Bajo esa premisa, y sin la pretensión de una refundación del Estado mismo, es pertinente retomar la obra de reforma gradual y paulatina que quedó trunca y adecuar las actuales estructuras institucionales y constitucionales al todavía inalcanzado paradigma de una plena y robusta democracia constitucional.

En ese sentido, vale la pena revisar, al menos tres grandes planos de los que depende la gobernabilidad política y electoral en clave democrática.

En primer lugar, cambios que permitan avanzar en la construcción de un Poder Legislativo cada vez más representativo de la pluralidad y diversidad política e ideológica del país. México es un país que está lejos de la hegemonía política que se construyó en el siglo pasado y en el que las elecciones son procesos auténticamente competitivos. Por eso una mejora del sistema democrático pasa porque los órganos de representativos reflejen del mejor modo posible la real composición política de nuestra sociedad, sin las distorsiones artificiales que aún persisten y que, en su momento, fueron exigidas como condiciones por parte del otrora partido gobernante para concretar los acuerdos que nos permitieran avanzar en el proceso de cambio político de manera consensuada.

En segundo lugar, es necesario reforzar las garantías institucionales y presupuestarias de los órganos de control para resistir los embates políticos a los que han estado sometidos y garantizar su funcionalidad y operatividad. Se trata de cambios que permitan, con pleno respeto al principio de división de poderes, que las instituciones de control del poder estén blindadas frente a la actuación de los poderes democráticamente sustentados (electos) pero que tengan un precario compromiso con los principios constitucionales que pretenden un uso controlado y acotado del poder público (incluso cuando se trate del poder respaldado por las mayorías).

Finalmente, en tercer lugar, resulta pertinente una revisión del diseño de nuestro sistema electoral que, si bien es funcional y pertinente en términos generales, y que ha permitido que desde la última reforma electoral (2014) hayamos tenido el más largo periodo de estabilidad política, gobernabilidad democrática y alternancia en el poder, también es cierto que requiere de una revisión para adecuar sus mecanismos y procedimientos a la dinámica y vertiginosa serie de transformaciones que han ocurrido en la vida político-

electoral. En efecto, muchas de las instituciones y procedimientos de nuestro sistema electoral se remontan a décadas y resulta pertinente, por ello, su revisión, actualización y modernización una vez que haya concluido el proceso electoral actualmente en curso.

## II. Fortalecer al legislativo en clave democrática

El Legislativo es, o al menos debería serlo, el Poder más importante en una democracia. En él está representada tanto la Nación (como lo establece el artículo 51 al señalar las y los integrantes de la Cámara de Diputados son sus representantes) como el pacto federal (como lo ha supuesto desde nuestra primera Constitución como Estado independiente, la de 1824, el Senado de la República —salvo el interludio en donde se suprimió la cámara alta en la primera etapa de vigencia de la Constitución de 1857—). Además, aunque el Legislativo, en tanto poder constituido, está acotado en su actuación por las atribuciones y límites que le impone el texto constitucional, es el que regula a los otros poderes a través de su facultad de emitir las leyes orgánicas que los rigen. De ahí que el fortalecimiento de los órganos legislativos, dentro de los límites que supone el no romper el equilibrio básico que conlleva la división de poderes como principio fundamental de limitación del poder en los estados constitucionales, supone un fortalecimiento del carácter democrático de un sistema político.

En ese sentido, hay cinco planos en los que valdría la pena avanzar en una reforma que fortalezca al Poder Legislativo:

### *1. Perfeccionar el sistema representativo para que refleje mejor y de manera más democrática el pluralismo político<sup>5</sup>*

El actual arreglo institucional del Senado y de la Cámara de Diputados se remonta a la reforma electoral de 1996, cuando aún vivíamos una época de partido hegemónico y que, si bien en su momento, representó un importante paso para avanzar en la democratización de nuestro sistema

---

5 Como se señaló anteriormente, este apartado reproduce parcialmente las reflexiones que formulé en el texto "Estado, balance y futuro del sistema electoral", en Becerra, Ricardo (coordinador), *El daño está hecho: balance y líneas para la reconstrucción*, IETD-Grano de Sal, México, 2023 (en prensa).



político, hoy resulta claramente desfasado e inadecuado. En un contexto de amplia competitividad política, como el que caracteriza los tiempos actuales, la sobre y subrepresentación que aún permite el mecanismo de integración de las cámaras del Poder Legislativo, resulta claramente disfuncional en términos democráticos.

En efecto, salvo el conjunto de medidas afirmativas que se han adoptado para hacer más incluyentes los órganos de representación política, tanto en el plano legislativo (como la paridad en las candidaturas, que se incluyó en 2014 como un principio constitucional), como el administrativo y le jurisdiccional (y que han permitido, entre otros, pasar de la paridad en las postulaciones de candidaturas a la paridad en la representación, o bien la presencia en la Cámara de Diputados de legisladores pertenecientes a las comunidades originarias y afromexicanas, o bien de personas pertenecientes a las comunidades de la diversidad sexual, con algún tipo de discapacidad o incluso migrantes), en realidad no ha habido una revisión del sistema electoral mediante el cual se eligen a las y los integrantes del Senado y de la cámara baja desde hace más de 25 años, precisamente, desde la reforma electoral de 1996.

Para sustentar las propuestas que siguen, parto de una premisa conceptual básica: entre mejor estén reflejadas las diferentes posturas políticas de una sociedad en los órganos representativos (y eso implica que lo estén en la misma proporción que su peso al interior de la sociedad), mayor será la calidad democrática de un sistema político. Así, en la medida en la que el número de representantes que tenga cada uno de los partidos políticos se asemeje a la proporción de votos que individualmente hayan recibido en los comicios en los que esos representantes han sido elegidos, más democrática será esa representación política.

El escenario ideal, en ese sentido, sería que el porcentaje de representantes que le corresponde a cada partido político (diputaciones o senadurías) fuera equivalente al porcentaje de votos que haya recibido o, al menos, lo más similar que sea posible.

La evolución de las reglas de integración de las cámaras del Congreso de la Unión en nuestro país implicó que, poco a poco, se fueran introduciendo mecanismos que paulatinamente permitieron su apertura y una mejor representación de la creciente pluralidad política de la sociedad

mexicana. Así, en la Cámara de Diputados, en 1963 se introdujo la figura de “diputados de partido” que pretendían abrir de manera tímida y marginal espacios reservados a los partidos de oposición. Una década después, en 1972, se incrementaron esos espacios. En 1977 se fijó el número de legisladores en 400, de los cuales 300 serían elegidos por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales y 100 más por el principio de representación proporcional. Más tarde, en 1986 el número de diputaciones electas por el sistema proporcional aumentó a 200 para un total de 500 legisladores. Además, en la década de 1990 se establecieron límites máximos de legisladores con los que podía contar un partido político, 350 primero (hasta 1993), 315 más tarde (a partir de ese año) y 300 después (desde 1996). Y, finalmente, con la reforma de 1986 se estableció que ningún partido podía tener una sobrerrepresentación mayor a 8% comparando el porcentaje de diputaciones recibidas con el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones correspondientes.

Por otra parte, también las reglas de integración del Senado se modificaron con las reformas electorales que se aprobaron en la última década del siglo pasado. Hasta 1993 se elegían a dos senadores por cada entidad federativa (para un total de 64 integrantes) por medio del principio de mayoría relativa y a través de fórmulas, es decir, el partido que tuviera más votos en una entidad de la federación se hacía de las dos senadurías en disputa. En 1993, con el propósito de inyectar mayor representatividad a la Cámara alta, se decidió aumentar a tres el número de senadores elegidos en cada entidad (elevando el número total de integrantes a 96) y estableciendo que el tercer senador le correspondería a la primera minoría, es decir, asignando el escaño a la primera fórmula de candidatos postulada por el partido político que hubiera tenido el segundo lugar en la votación de la entidad de que se tratara. Finalmente, en 1996 se adicionaron 32 senadurías (para llegar a un total de 128 legisladores) elegidas mediante el principio de representación proporcional en una única circunscripción nacional. De este modo se inyectó al Senado una pluralidad nunca antes vista, permitiendo que partidos políticos minoritarios pudieran acceder por primera vez a dicho órgano legislativo. Sin embargo, esa venturosa decisión en términos de la inédita representatividad que alcanzó esa Cámara, rompió con el criterio de órgano de representación partitaria de las entidades federativas que la había caracterizado a lo largo de toda la vida

independiente del país desde la Constitución de 1824 (con la excepción de los años en los que el Senado desapareció en el primer periodo de vigencia de la Constitución de 1857), dado que las senadurías de electas mediante el sistema proporcional no representaban a la población de alguna entidad federativa en específico.

Una eventual actualización y revisión de las reglas que determinan la integración de las cámaras del Congreso de la Unión para mejorar la calidad de la representación política de una sociedad plural y diversa en donde la sobrerrepresentación de alguna fuerza política puede significar una grave distorsión de la voluntad ciudadana expresada en las urnas, debería ocurrir a partir de las siguientes cinco propuestas:

- a) Eliminar la cláusula de sobrerrepresentación de 8 % que está vigente en el artículo 54 de la Constitución para la integración de la Cámara de Diputados porque responde a arreglos políticos del pasado, que no tienen sentido en un contexto de intensa pluralidad política como la que cruza el país en nuestros días y porque permite una distorsión en la representación política que merma su calidad democrática.
- b) Incrementar el porcentaje de diputaciones electas por el principio de representación proporcional del actual 40 % (200 de 500 diputaciones) a 50 % (250 legisladores de 500) para maximizar la función de corrección que ese sistema electoral tiene frente a las naturales distorsiones en la representación que conlleva el sistema de mayoría relativa (en donde los votos emitidos por los candidatos perdedores y sus partidos no son tomados en cuenta).
- c) Modificar el modo en que la ley establece que debe hacerse la asignación de diputaciones de representación proporcional a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE). En efecto, actualmente la ley establece que dichas diputaciones deben asignarse tomando en cuenta los triunfos de cada partido en las elecciones de diputaciones de mayoría relativa para efecto de no rebasar 8 % de sobrerrepresentación vigente. Es decir, el procedimiento tiende a premiar la sobrerrepresentación de los

partidos políticos mayoritarios. El mecanismo debería revisarse para que la asignación de las diputaciones de representación proporcional privilegiara, al contrario, a los partidos que quedaron subrepresentados luego de la asignación de las diputaciones triunfadoras de mayoría relativa. En efecto, al compensar primero a las fuerzas políticas que están subrepresentadas, al final se atenúa también el fenómeno de la sobrerrepresentación de las otras.

- d) Por lo que hace a la integración del Senado, debería volverse a una integración de dicha cámara centrada en la representación de la población de cada una de las entidades federativas para reivindicar el carácter histórico y constitucional que tiene dicho órgano como representativo del pacto federal, eliminando en ese sentido la actual lista nacional de senadores electos mediante el sistema de representación proporcional. Es decir, vale la pena volver a la elección de senadurías por cada entidad federativa. Pero para salvaguardar la integración plural que se logró introduciendo en 1996 esa lista de senadurías electas mediante el principio de representación proporcional, valdría la pena que en cada una de las entidades federativas la asignación de las senadurías correspondientes (cuatro por entidad) se hiciera abandonando la actual fórmula de asignar dos curules a la fuerza política más votada y una más al partido que obtuvo el segundo lugar de votación, para que la totalidad de las senadurías se asignaran por medio de un criterio de proporcionalidad pura, centrado en los mecanismos de cociente de distribución y resto mayor (la misma que hoy está vigente para la lista nacional de representación proporcional pero aplicada en cada una de las entidades federativas y para elegir a los cuatro legisladores que le corresponderían en cada caso). En ese sentido, para obtener cada uno de los cuatro escaños en disputa en cada entidad federativa un partido político tendría que obtener 25 % de los votos emitidos (o, en su caso, el resto mayor de los votos emitidos). No se trata de

una propuesta nueva, pero sí es una que tiene la virtud de conjugar el espíritu federal que tiene originalmente el Senado con la mayor calidad democrática de la representación política posible<sup>6</sup>.

## *2. Transparentar las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios*

Además de las dietas y las subvenciones que por el desempeño de la tarea legislativa que realizan recibe cada uno de los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, los grupos parlamentarios en ambas cámaras reciben cantidades muy importantes de recursos públicos que hoy son manejadas con total opacidad y sin efectivos mecanismos de rendición de cuentas, tal como lo ha señalado, sin ningún tipo de consecuencias, la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Se trata en conjunto de miles de millones de pesos que no están sujetos ni a reglas contables básicas ni a un real proceso de auditoría que, lejos de fortalecer al Poder Legislativo y a las bancadas, en realidad proyecta sobre ellos una sombra de opacidad que es difícil de justificar y que, además, deslegitima públicamente a los órganos de representación política por excelencia.

En ese sentido, esos recursos deberían transparentarse y ser sujetos a verdaderos procedimientos de rendición de cuentas con consecuencias y sanciones severas en caso de uso indebido de los mismos como debe ocurrir con todo ejercicio de recursos públicos. Para evitar la secrecía hoy existente, idealmente debería incluirse un mandato específico en el texto constitucional de la obligación de transparencia de los recursos manejados por el Poder Legislativo (adicional al que obliga a la función pública en general, y en la Ley Orgánica una regulación más detallada al respecto.

---

6 Para ver los planteamientos originales de esta propuesta véase, Murayama, Ciro, "Votos y escaños en el Senado mexicano: una revisión de su historia y una propuesta", *Configuraciones*, Núm. 8-9, México, abril-septiembre de 2002; así como Córdova Vianello, Lorenzo y Gabriel Mendoza Elvira, "Comentario al artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados-Senado de la República-SCJN-TEPJF-IFE-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, Tomo XVIII, pp. 74 y ss.

### *3. Regular la reelección consecutiva de las y los legisladores*

La reforma político electoral de 2014 introdujo, luego de años de discusión, la figura de la reelección legislativa para diputados (permitiendo hasta dos reelecciones consecutivas para un encargo máximo de hasta nueve años) y senadores (quienes tienen la posibilidad de una reelección para un potencial periodo total de doce años en el cargo). Más allá de hacer un balance de cómo esta figura impactó en el empoderamiento ciudadano de evaluar a sus representantes populares con su voto —y por lo tanto con su reelección o no—, que no es el propósito de este trabajo, lo que sí debe hacerse notar es que, luego de más de nueve años de incorporarse la figura de la reelección legislativa en la Constitución, el Poder Legislativo federal ha sido omiso en el cumplimiento de su obligación de emitir la ley reglamentaria correspondiente, con todos los efectos que ello ha conllevado.

En efecto, el régimen transitorio de la reforma constitucional de 2014 estableció que el Congreso de la Unión tendría un año para emitir la legislación que especificara las reglas y modalidades específicas con las que tendría que operar la reelección de diputados y senadores. La intención era que dichas reglas fueran creadas por legisladores que no se vieran beneficiados de las mismas, pues la propia Constitución estableció que la posibilidad de reelección entraría en vigor solo para los diputados y senadores elegidos en 2018 (es decir, la primera posibilidad de que los diputados pudieran reelegirse operaría hasta los comicios de 2021 y, en el caso de los senadores, hasta las elecciones de 2024). Sin embargo, hoy, más de nueve años después de que la reelección está reconocida en la Constitución, aún no se ha emitido la legislación correspondiente. Si bien la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de ley en la materia en 2020 —ya con un retraso de varios años, lo que implicó que, de haber prosperado esa legislación se le habría aplicado a los legisladores que la votaron— el Senado omitió aprobar la minuta correspondiente, con lo que la falta continúa.

Se trata de una omisión grave que ha obligado al INE a emitir una serie de lineamientos, sustituyéndose consecuentemente al legislador, para contar con bases normativas mínimas que rijan el proceso de reelección (condiciones, requisitos y modalidades, adicionales a las bases generales

que se incorporaron en la Constitución) que se aplicó por primera vez en las elecciones de 2021 y que ahora, de cara a la primera posible reelección de senadores en 2024, se ha ratificado por parte de la autoridad electoral.

Pero ello, de ninguna manera, releva al Legislativo de la omisión en que ha incurrido, por lo que lo deseable es que se cumpla el mandato constitucional para inyectar plena certeza y legitimidad política al proceso de reelección de aquellos legisladores que se vean favorecidos por el voto popular de manera reiterada y consecutiva.

#### *4. Reforma de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para dotarla de plena autonomía constitucional*

De acuerdo con el artículo 79 de la Constitución la ASF, como máximo órgano de fiscalización del Estado mexicano, tiene autonomía técnica y de gestión, sin embargo, la propia carta magna establece (artículo 74, fracción II) que es facultad de la Cámara de Diputados el coordinar y evaluar, sin perjuicio de la mencionada autonomía, el desempeño de las funciones de la ASF. Lo anterior supone un control político de dicha Cámara que resulta a todas luces inhibitorio de la autonomía del órgano fiscalizador. En efecto, la Cámara, además de ser un órgano sujeto a la revisión de la ASF, es un órgano político por excelencia en el que las decisiones se toman por mayoría de sus integrantes. El hecho de que exista, como ocurre en la actualidad una mayoría política afín al gobierno en turno, se convierte en un acicate que neutraliza toda capacidad de auditoría y rendición de cuentas de la ASF.

En ese sentido resultaría indispensable una reforma constitucional que establezca la plena autonomía, técnica y de gestión, como hasta ahora ocurre, pero también política, lo que supone que la misma salga del control de revisión de un órgano político como lo es la Cámara de Diputados y se transforme así, en un auténtico tribunal de cuentas como ocurre con todos los órganos fiscalizadores del gasto en las democracias constitucionales.

### III. Fortalecimiento del Poder Judicial

El Judicial es un Poder del Estado que cobró una importancia trascendental en el proceso de cambio democrático. La reforma de 1994 que le otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) atribuciones de control constitucional de las leyes y normas generales a través de las Acciones de Inconstitucionalidad y de la actuación de los órganos públicos a través de las Controversias Constitucionales, hizo de nuestro máximo órgano de justicia un auténtico Tribunal Constitucional. Además, la creación en esa misma reforma del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno de los jueces y magistrados federales, fue un paso adelante en la independencia y gobierno judicial acorde a las mejores prácticas del constitucionalismo moderno (situación que se reprodujo, por mandato constitucional, en el ámbito de las entidades federativas —con resultados variopintos, por cierto— por lo que hace a los Poderes Judiciales locales).

Además, las reformas de 2011 en materia de Derechos Humanos y de Amparo, significaron un parteaguas que impuso un nuevo paradigma de protección y garantía de los derechos fundamentales acorde a la mejor tradición del estado constitucional democrático de derecho.

Con ello, el Poder Judicial en general y, particularmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se convirtieron en un órgano de auténtico control, limitación y contrapeso de los poderes políticos del Estado.

Sin embargo, quedan aún varios pendientes de los que depende en buena medida la independencia y autonomía de la judicatura del poder político, así como su blindaje respecto a los naturales intentos de captura por parte de éste. Señalo, en ese sentido, tres de los pendientes fundamentales:

#### *1. Eliminar el requisito de mayoría calificada para declarar inconstitucionales las leyes y las normas de carácter general*

Como se ha señalado, la SCJN ejerce, desde hace casi tres décadas, la facultad de ejercer un control abstracto de las leyes y las normas generales, lo que supone que cualquiera de éstas puede ser impugnada, por los sujetos legitimados para ello por el artículo 105 constitucional, dentro de los 30 días posteriores a su publicación. Así, si la SCJN considera, con una



mayoría de ocho votos de los once ministros que la integran, que dicha norma es contraria a la Constitución (sea por el procedimiento legislativo que la produjo, sea porque sus contenidos contravienen lo establecido en el texto constitucional) la misma es declarada nula —por inconstitucional— y, por lo tanto, pierde vigencia al ser expulsada del orden jurídico nacional.

El problema que presenta esa disposición es doble: por un lado, el número de ministros que se requiere para definir la inconstitucionalidad de una ley o norma general es fijo, es decir, es de ocho, no un porcentaje de los ministros presentes en el Pleno de la SCJN durante la discusión y votación; de modo que, si por alguna razón existen vacantes o ausencias de cuatro integrantes de ese máximo órgano jurisdiccional, en automático, la ley de que se trata mantiene su plena constitucionalidad y validez. Es decir, si se diera el caso de una integración incompleta de la SCJN y cuatro o más de las y los ministros no estuvieran presentes, por ese solo hecho, se precluye la capacidad de declarar nulas leyes o normas abiertamente inconstitucionales.

Por otro lado, está el hecho de que requerir una mayoría calificada de los miembros de la SCJN para activar la declaratoria de inconstitucional es inédita y desproporcionada. En efecto, en ninguna democracia se requiere de una mayoría calificada de los integrantes de un tribunal constitucional para declarar la inconstitucionalidad de una ley, siendo siempre necesaria una mera mayoría absoluta de ellos. En efecto, el requisito que pone nuestra Constitución abre la puerta a que, como ha ocurrido en varias ocasiones, una mayoría de ministros considere que una ley es inconstitucional, pero la oposición de una minoría de ellos haga subsistir la ley contraria a los dictados constitucionales. Se trata de un absurdo que coloca a nuestro sistema jurídico como una anomalía entre las democracias constitucionales.

En ese sentido, debería reformarse la Constitución para que bastara el voto de una mayoría absoluta de ministros de la SCJN para que las Acciones de Inconstitucionalidad pudieran proceder y anular las normas contrarias a la carta magna.

Adicionalmente, valdría la pena reconocer al INE como un sujeto legitimado para interponer Acciones de Inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales, federales y locales, del mismo modo que otros

órganos constitucionales autónomos, como el INAI o la CNDH, están facultados para interponer dichas Acciones en contra de leyes relacionadas con la transparencia y la protección de datos personales, o los derechos humanos, respectivamente.

## *2. Modificar el procedimiento de designación de las y los ministros de la SCJN*

El procedimiento de designación de las y los ministros de la SCJN se inspira en el modelo que estableció la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), es decir, el presidente de la República propone al Senado los nombramientos y este órgano legislativo hace las designaciones. Sin embargo, en el caso mexicano se requiere una mayoría de dos terceras partes de los senadores presentes para poder hacer los nombramientos, mientras que en los Estados Unidos se requería del voto de tres quintas partes de los miembros del Senado (60), hasta 2017 y, a partir de entonces basta el de la mayoría absoluta de sus integrantes (51).

Además, el modelo mexicano se diferencia del norteamericano, porque las propuestas que hace el presidente las formula a través de ternas y, en el caso de nuestros vecinos del Norte, las propuestas son individuales. Por otra parte, existe en nuestro sistema constitucional una prevención adicional que es inexistente en los Estados Unidos, y es que, en caso de que la terna con las propuestas que el titular del Poder Ejecutivo envía al Senado sea rechazada por éste, al no alcanzar ninguno de los nombres incluidos en ella la mayoría calificada requerida, el presidente debe mandar otra terna que, de ser rechazada nuevamente, lo faculta a hacer una designación directa del ministro de la SCJN en cuestión de entre quienes integraban la segunda terna.

Es decir, la Constitución permite que, si ninguno de los propuestos por el presidente de la República en la segunda terna que ha remitido tiene la mayoría requerida, éste haga una designación directa de alguno de ellos. Lo anterior no ocurre en los Estados Unidos, en donde, en caso de que la propuesta hecha no alcance la mayoría necesaria, tiene que presentarse una nueva propuesta y así, sucesivamente, hasta que alguna nominación alcance la mayoría requerida.

Lo anterior abre la puerta a un potencial juego perverso en nuestro país. Y es que existe la posibilidad de que el presidente presente candidatos inaceptables para el Senado y aprovechando su rechazo reiterado, unilateralmente decida quién se incorpora a la SCJN.

El asunto es aún más grave si se toma en cuenta que el criterio de “una nueva terna” que ha prevalecido no supone que, ante el rechazo de la primera, tenga que proponerse a tres nombres diferentes, sino que basta que se cambie uno de los nombres y se mantengan, en ese caso, los dos restantes para que se considere una terna distinta y, por lo tanto, válida para ser sometida nuevamente a la consideración de la Cámara alta.

Evidentemente eso debería reformarse para adoptar un mecanismo más semejante al norteamericano, en donde las propuestas de ministros o ministras que haga el titular del Ejecutivo sean individuales y que tengan que replantearse tantas veces como sea necesario hasta que alguna de ellas obtenga la mayoría requerida.

De otro modo, si se quisiera mantener el esquema de ternas, debería establecerse con claridad que una “nueva” terna supone tres nombres diferentes a los de la(s) anterior(es) y que, además, el número de ternas que deban presentarse es indefinido hasta que algunas de las propuestas obtengan la mayoría necesaria para ocupar el asiento correspondiente en la Suprema Corte. Lo anterior supone, inevitablemente que las vacantes que se produzcan en ese máximo tribunal podrían tardar mucho más tiempo en suplirse, pero es un mal menor frente a la actual posibilidad de que lleguen a ese cargo personas incondicionales del titular del Poder Ejecutivo.

### *3. Establecer mecanismos para blindar los presupuestos del Poder Judicial y del resto de los órganos de control del poder*

Finalmente, sería pertinente que la propia CPEUM estableciera los márgenes de los que dispone la Cámara de Diputados para poder ajustar los presupuestos que solicitan las instancias estatales de control del poder político, específicamente los órganos constitucionales autónomos y el

Poder Judicial, para evitar que los recortes presupuestales sean utilizados, como ha venido ocurriendo en el pasado reciente, como un mecanismo de presión o de acoso político en su contra.

No se trata, lamentablemente, de una hipótesis abstracta, sino de una estrategia que se ha utilizado en el pasado reciente para amenazar a los órganos de control del poder, como ocurrió en el ejercicio presupuestal del INE del año fiscal 2022, cuando se le aplicó una disminución de recursos respecto de lo solicitado por el órgano comicial, de tal magnitud, que se le impidió cumplir con lo dispuesto en la Ley de Revocación de Mandato de instalar para dicho ejercicio el mismo número de casillas que en la elección federal anterior.

Es decir, deberían existir reglas que protejan a esos órganos de control frente a la posibilidad con la que hoy puede operar la Cámara de Diputados al disminuir discrecional y arbitrariamente sus presupuestos. En ese sentido, por ejemplo, debería existir la prohibición para que esa instancia legislativa pueda disminuir los presupuestos base (es decir, los relativos a los pagos de salarios y gasto de operación) respecto de lo autorizado para el año fiscal precedente, además de la obligación de justificar de manera puntual y detallada cada alteración que se haga respecto de los montos solicitados. Adicionalmente, deberían existir reglas como que la Cámara de Diputados no debería poder disminuir los montos solicitados por los órganos de control cuando el presupuesto de egresos de la federación tenga un incremento en su conjunto respecto al del ejercicio anterior.

Se trata de evitar pues, que la definición del presupuesto pueda ser utilizada por el Poder Legislativo como una manera de ejercer una presión o un condicionamiento indebido a los órganos autónomos o al mismo Poder Judicial.

#### IV. La agenda electoral<sup>7</sup>

El actual sistema electoral, derivado en última instancia de la reforma de 2014 (pero que se nutre de los cambios que gradualmente fueron introducidos y paulatinamente mejorados por las reformas previas), ha arrojado una serie de resultados que son evidentes e incuestionables. En las 334 elecciones que el INE ha organizado (o co-organizado junto con los Organismos Públicos Local Electoral «OPLE») en los nueve años que corren desde 1994,<sup>8</sup> no se ha presentado algún conflicto postelectoral y, aunque la litigiosidad política es abundante, todas las controversias se han resuelto por los cauces institucionales y no ha habido una sola sentencia emitida por tribunales, relativa a los litigios electorales, que no haya sido acatada puntualmente. Lo anterior significa que los últimos nueve años constituyen el periodo más largo de toda nuestra historia democrática en términos de estabilidad política y gobernabilidad democrática.

Además, el índice de alternancia que ha resultado de los comicios realizados en este periodo (2014-2023) alcanza a nivel nacional 62.27 %, mismo que, en el caso de las elecciones de gubernaturas llega a 68.97 % (40 alternancias de 58 elecciones realizadas). Por otra parte, no existe una sola fuerza política que pueda considerarse como beneficiaria exclusiva de esos altos niveles de alternancia. Todos los partidos sin excepción — unos más, unos menos— han perdido y ganado elecciones luego de haber triunfado en la ronda electoral previa, lo que evidencia que el voto cuenta y es respetado. Lo anterior demuestra, me parece, no solo la competitividad de las elecciones en México, sino también el hecho de que el sufragio no es únicamente un derecho que nos permite a las y los ciudadano definir quién nos representa y quién nos gobierna, sino también un auténtico mecanismo de rendición de cuentas (como ocurre en todo régimen

---

7 Este apartado reproduce íntegramente las propuestas que formulé en "Estado, balance y futuro del sistema electoral", en Becerra, Ricardo (coordinador), *El daño está hecho: balance y líneas para la reconstrucción*, cit.

8 La cifra es el resultado de una elaboración propia a partir de los datos de la estadística electoral a cargo del INE, e incluye las elecciones ordinarias y extraordinarias, federales y locales que se han realizado entre 2014 y 2023, así como los ejercicios de participación ciudadana federales (Consulta Popular de 2021 y de Revocación de Mandato en 2022), la elección para elegir a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016, y los procesos internos para definir las dirigencias del PRD en 2014 y de MORENA en 2020.

democrático) que nos permite premiar o castigar, a partir de nuestro propio juicio, las que consideramos buenas o malas gestiones de gobierno o actuaciones públicas de nuestros representantes.

Un último elemento que vale la pena resaltar en esta brevísima evaluación del sistema electoral vigente, es el que tiene que ver con la confianza ciudadana con la que cuentan las instituciones electorales a partir de la evaluación de su desempeño. En ese sentido, una constante de los diversos ejercicios de medición de la opinión pública que han sido publicados en los últimos años (de 2021 a la fecha), es que el INE (la institución electoral más reconocida y reconocible y cabeza del sistema nacional de elecciones) es, de manera reiterada, la institución civil del Estado Mexicano que goza de los mayores índices confianza entre la ciudadanía. En los diversos ejercicios demoscópicos que se han realizado en ese sentido, el INE se encuentra sistemáticamente en niveles de confianza que van de 60 % a 80 por ciento<sup>9</sup>.

Lo anterior no significa de ninguna manera que el sistema electoral no merezca ser revisado y actualizado. Las reglas vigentes datan de hace nueve años y, dada la prohibición constitucional (artículo 105) que impide la modificación de las normas electorales desde los 90 días previos al inicio de un proceso electoral y hasta el término de éste, al cabo de las elecciones de 2024 nuestro marco normativo habrá de contar con más de diez años, lo que lo convertirá en el más longevo de nuestra historia democrática junto con la reforma de 1996 (vigente hasta los cambios de 2007). No es que la estabilidad normativa que proporciona la duración de un determinado marco legal sea indeseable o mala en sí misma, sin embargo, revisar periódicamente las reglas del juego democrático permite su actualización frente a la dinámica propia de la vida política, replantear la pertinencia de las regulaciones y subsanar los faltantes frente a nuevos fenómenos

---

9 Mencionar de manera exhaustiva los ejercicios demoscópicos que han medido los niveles de confianza en el INE resulta imposible en este espacio. Por ello, me limito a mencionar, por un lado, los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica realizada por el INEGI en 2020 y publicada a principios de año siguiente que le otorgaba al INE un 60.5 % de "mucho confianza" y de "algo de confianza"; [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI\\_2020\\_Presentacion\\_Ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf) (p. 79); y, por otro lado, el más reciente levantamiento de la Tercera Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2023. México: Política, sociedad y cambio. Escenarios de Gobernabilidad, realizada por GEA-ISA, en la cual puede revisarse un seguimiento trimestral de la confianza ciudadana en el INE y en la que, en septiembre de 2023, un 80 % de la ciudadanía considera que "el INE cumple su función adecuadamente"; <https://invesoc.com/contenido/GIMX2309p.pdf> (p. 69). Consultas hechas el 10 de octubre de 2023.

políticos que merecen ser regulados. Por ello, resultará pertinente que, al término del proceso electoral en curso, se inicie un debate serio, amplio e incluyente sobre las eventuales adecuaciones que serán necesarias para contar con reglas que nos permitan conducir —como ha ocurrido hasta ahora— adecuadamente los procesos de renovación democrática del poder político.

Sin una pretensión de exhaustividad, y más bien de manera indicativa, una agenda de reformas podría construirse con base en los siguientes seis ejes temáticos:

*1. Replantear el uso del tiempo del Estado en la radio y la televisión.*

Actualmente el artículo 41 constitucional dispone que los tiempos públicos que el INE administra para sus fines institucionales y que distribuye entre los partidos políticos para difundir entre la ciudadanía sus mensajes políticos, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral (consistentes en 48 minutos diarios en cada canal de radio y televisión), deberán ser distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión. Por su parte, la LEGIPE establece que los mensajes que los partidos políticos tendrán a su disposición tendrán una duración de 30 segundos, uno o dos minutos (artículo 167, 6). Sin embargo, en los hechos, la administración del modelo de comunicación política ha provocado que los mensajes terminen por tener una duración de apenas medio minuto cada uno. Lo anterior ha provocado en los hechos, que los tiempos públicos sean utilizados para transmitir una enorme cantidad de spots partidistas en los que se privilegian mensajes breves e inspirados más en una lógica basada en la mercadotecnia comercial, en vez de propiciar la difusión de las propuestas programáticas e ideológicas de cada fuerza política y de promover el debate de ideas. Ello por no hablar de la enorme cantidad de anuncios publicitarios que inundan los medios durante los procesos electorales.

En ese sentido sería muy pertinente que a través de una reforma electoral se permitiera una mayor acumulación de esos tiempos para propiciar breves programas, con una duración mayor a la actual fragmentación, que permitiera privilegiar la exposición de los diversos diagnósticos y propuestas que cada partido político plantea. O bien, en el extremo, pensar en una concentración aún mayor del tiempo que permitiera la emisión de programas de debate entre representantes de las fuerzas políticas.

2. Racionalizar el financiamiento público a los partidos políticos. El modelo de financiamiento público ha sido uno de los principales elementos para equilibrar las condiciones de la competencia electoral y para generar un sistema de partidos políticos dinámico y competitivo. Sin embargo, la actual fórmula legal de cálculo para determinar el monto global de recursos públicos que son distribuidos entre los partidos políticos a partir del criterio de que 30 % de esos montos son distribuidos de manera igualitaria y 70 % restante de manera proporcional a la votación obtenida en la última elección de diputados, ha provocado un permanente incremento del monto de recursos asignados por el Estado para financiar a la política. En efecto, desde 2007, el monto total a distribuir es el resultado de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por 65 % del valor diario de una UMA (unidad de medida y actualización, antes de un salario mínimo). Lo anterior ha provocado que año con año aumente exponencialmente esa cifra pues, por un lado, en virtud de la dinámica poblacional del país, cada año se suman al padrón electoral alrededor de tres millones de personas; y, por otro lado, por ley la UMA tiene que actualizarse periódicamente. Lo anterior ha incrementado en un modo muy importante los montos de la bolsa de financiamiento público, al grado de que las cantidades que reciben los partidos políticos pueden llegar a generar incentivos perversos que complican no solo su vida interna (la disputa por los cargos directivos partidistas y el acceso al manejo



de ingentes recursos suelen provocar una creciente conflictividad interna), sino que hacen que su administración y rendición de cuentas sea mucho más complicada.

Por lo anterior, y a pesar de ser un defensor del financiamiento público y de su preeminencia sobre el privado, me parece que debería llevarnos a un serio análisis de las reales necesidades de gasto de los partidos políticos que permita, sin perder de vista los tres propósitos declarados que desde 1996 subyacen al modelo de financiamiento de la política vigente (en primer lugar, permitir condiciones de equidad en la competencia política para todos los partidos; en segundo lugar, transparentar el origen de la mayor parte de los recursos con los que cuentan los partidos al provenir del erario público y, en tercer lugar, proteger la autonomía de los partidos políticos frente a los intereses que inevitablemente subyacen al financiamiento privado), racionalizar los montos que la sociedad invierte en la política.

3. *Mejoras en las capacidades de investigación del INE y en el arbitraje de los conflictos electorales.* Al respecto, hay dos temas que conviene revisar en la legislación vigente. Por un lado, el relevar expresamente en la ley al INE del secreto ministerial que reiteradamente han argumentado los órganos de la Fiscalía General de la República (particularmente la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales «FISEL») para negarle información y acceso a las investigaciones que conducen en el ámbito penal y que podrían ser relevantes para las indagatorias que en materia electoral el Instituto desahoga.

En ese sentido, el INE hoy enfrenta por parte de la Fiscalía el mismo tipo de objeciones que, en su momento, le fueron planteadas al IFE, argumentado los secretos bancario, fiduciario y fiscal, para negarle la información necesaria para avanzar en las indagatorias relativas al caso *Amigos de Fox*.

Así, la FISEL, en lugar de atender los requerimientos que le ha hecho el INE, se ha negado a entregar información sobre presuntos ilícitos en asuntos muy relevantes, como ocurrió con los polémicos casos *Odebrecht y Pío López Obrador*. Ante esas negativas, igual que veinte años antes lo había hecho el IFE, el INE tuvo que recurrir al Tribunal Electoral, el cual falló en favor del Instituto y obligó a la Fiscalía a compartir con sus indagatorias. No obstante, en vez de entregar la información y así cumplir con las sentencias del Tribunal, la Fiscalía, desatendiendo el mandato constitucional de que dichas resoluciones son definitivas e inatacables, presentó controversias constitucionales ante la SCJN tratando de impedir el acceso del INE a sus expedientes.

Por fortuna la SCJN desechó esos recursos dándole la razón al INE y al TEPJF, y obligando la entrega de la información lo que evidenció, sin embargo, la precariedad e insuficiencia de las investigaciones realizadas por la FISEL.

Más allá del caso específico, el mismo muestra la necesidad de una modificación legal para explicitar que, con el pretexto del secreto ministerial, al INE no se le puede negar el acceso a las investigaciones que los órganos del Estado encargados de la procuración de justicia realizan cuando sean relevantes para el cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, vale la pena pensar si la facultad que hoy tiene la Comisión de Quejas del INE de emitir medidas cautelares en el marco de los procedimientos especiales sancionadores (PES) que el Instituto desahoga, pero que, desde la reforma de 2014, son resueltos por la Sala Especializada del Tribunal Electoral, no debería serle conferida esta última.

El modelo actual resulta muy complejo e implica un gran desgaste para el INE porque la determinación de medidas de prevención (cautelares) hoy le corresponde emitirlas al órgano que sustancia las investigaciones, no al que decide el fondo de la controversia.

Resultaría conveniente que en esta materia se aplicara la misma lógica que prevalece en el Juicio de Amparo, en donde es el mismo órgano (el Juzgado de Distrito) que va a decidir el fondo del asunto el que, de manera preliminar, se pronuncia sobre si es procedente o no otorgar la suspensión del acto reclamado en tanto se desahoga el juicio. En tal sentido, sería pertinente que el dictado de las medidas cautelares en el marco de los PES fuera competencia de la Sala Especializada del TEPJF que será quien, al cabo del procedimiento emitirá la resolución de fondo.

Otro punto que debería ser objeto de revisión es el que tiene que ver con las sanciones a las que pueden hacerse acreedores los servidores públicos que violen las obligaciones a que están sujetos en materia electoral, principalmente lo que tiene que ver con las prohibiciones establecidas por el artículo 134 constitucional que prohíbe, por un lado, la propaganda gubernamental personalizada con el fin de promover la imagen de algún funcionario público y, por otro lado, el uso de recursos públicos para incidir en las preferencias electorales en favor o en contra de cualquier partido político o candidatura (es decir, la norma que le impone a los servidores públicos actuar con neutralidad). En el marco normativo actual, cuando las autoridades electorales determinan que algún funcionario público ha transgredido las reglas en la materia, no está prevista alguna sanción específica, sino que deberá darse aviso al superior jerárquico del infractor para que proceda de acuerdo con el marco legal de responsabilidades correspondiente. Ello ha provocado en los hechos un contexto de impunidad absolutamente inconveniente porque son raros los casos de los servidores públicos que, habiéndose determinado una violación legal en la materia, recibe alguna pena. De esa manera, tendría que introducirse la posibilidad de que fueran las mismas autoridades electorales las que pudieran determinar las

sanciones correspondientes que, en el caso de las autoridades jurisdiccionales, deberían incluir la posibilidad de destituir al funcionario infractor.

4. *Simplificar el sistema y eliminar (siempre que haya consenso) algunas de las prohibiciones hoy existentes.* El sistema electoral que tenemos es de una enorme complejidad y, en ocasiones presenta incluso probables excesos e incongruencias. Muchas de esas disposiciones, particularmente las que se traducen en las múltiples prohibiciones para servidores públicos, para concesionarios de radio y televisión, así como para particulares, se explican por la demanda de construir un sistema electoral equitativo el cual podría verse gravemente distorsionado a través de la interferencia de los poderes públicos y de los grandes grupos de interés privado. Sin embargo, hay algunas disposiciones que resultan incongruentes y que, en todo caso, deberían ser objeto de un análisis a la luz de la experiencia. Tal es el caso, por ejemplo, de la prohibición que tienen los servidores públicos de intervenir, no en los procesos electorales, en donde el algo totalmente justificado, sino en los procesos de revocación de mandato que se instauren en su contra. En efecto, la legislación relativa al ejercicio revocatorio del mandato del Presidente de la República, impide que el propio titular del Ejecutivo pueda pronunciarse durante el mismo, con lo cual, incluso, podría argumentarse que se le niega el derecho a una defensa pública de su actuación.

En ese sentido, una eventual reforma electoral podría ser un espacio propicio para revisar los eventuales excesos regulatorios en los que se ha incurrido.

5. *Incorporar o corregir en la ley algunas decisiones que por la vía administrativa y/o jurisdiccional se han tomado desde la reforma electoral de 2014.* Hay muchas determinaciones que han sido tomada por las autoridades administrativas electorales, o bien por los tribunales electorales, que deberían ser revisadas por el legislador, ya sea para incluirlas en la ley y darles, de ese

modo, una mayor estabilidad normativa, ya sea para corregir eventuales excesos o incongruencias. Un buen ejemplo de lo anterior lo constituyen las muchas decisiones en relación con medidas afirmativas para hacer más incluyente la representación política. Hay muchas de esas decisiones que valdría la pena que fueran retomadas directamente en la legislación como la determinación de que existan cuotas de representación para la población perteneciente a los pueblos y comunidades originarias, o bien algunas de las medidas que han permitido pasar de la paridad de género en las candidaturas a la paridad de género en la representación política y cuya subsistencia hoy depende exclusivamente de la voluntad de los órganos administrativos y jurisdiccionales de preservarlas.

Sin embargo, hay otras decisiones en ese sentido que francamente deberían revisarse porque constituyen incongruencias o bien incluso contravienen derechos. Me refiero, por ejemplo a la decisión que en 2021 adoptó la Sala Superior del Tribunal Electoral de obligar a los partidos a postular una cuota de candidatos representantes de la comunidad migrante, es decir, de mexicanos que residen en el extranjero, en la elección de diputaciones federales. Se trató de una decisión que, si bien es discutible en las formas, me parece que resulta pertinente en el proceso de reconocer los derechos políticos de ese sector de la población permitiendo el ejercicio de su derecho de ser votado. Sin embargo, se trató de una acción afirmativa que creó una absurda contradicción porque la legislación electoral le reconoce a los mexicanos que viven en el extranjero el derecho a votar en las elecciones presidenciales y de senadurías, no en las elecciones de las diputaciones federales. De ese modo, hoy contamos con algunos diputados que pertenecen a la comunidad migrante pero que fueron votados por electores que residen en México, dado que, en virtud de la mencionada acción afirmativa los migrantes

pueden ejercer su derecho al voto pasivo (ser votados), pero la legislación no les reconoce el derecho al voto activo (votar en la elección de diputados).

Otro ejemplo en ese sentido, es la decisión que ha tomado el Tribunal Electoral de imponerle al INE el definir expresamente en cuáles de los “distritos indígenas” (es decir aquellos en los que la población indígena es de 40 % o más de la que habita en el distrito) deben ser postuladas candidaturas de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades originarias, lo que provoca que se conculque el ejercicio del derecho a ser votado de toda aquella persona que viviendo en dichas demarcaciones no pertenece a dicha población.

Se trata de temas sumamente complejos y sin soluciones fáciles, pero cuya regulación normativa debería contar con el consenso político que debe subyacer a toda reforma electoral.

Para terminar, vale la pena decir, que las propuestas que aquí se plantean de ninguna manera agotan el proceso integral de lo que se ha denominado reforma del Estado, un proceso inagotable en virtud de los grandes desafíos que aquejan a los sistemas democráticos en el mundo, en general y, de manera particular, al mexicano; pero sí delimitan la agenda de reformas inmediatas que en el ámbito de la gobernabilidad política y electoral, vale la pena instrumentar para reforzar el proceso de consolidación democrática y exorcizar los eventuales intentos de regresión autoritaria que amenazan los logros hasta ahora conseguidos.



# **Propuestas para recuperar la seguridad y la paz en México**

*Eduardo Guerrero Gutiérrez*

## **Presentación**

Para contener la epidemia de violencia e inseguridad que se registra en amplias zonas del país desde 2008, es necesario impulsar el fortalecimiento institucional del sector seguridad, por una parte, y diseñar estrategias eficaces de combate a delitos de alto impacto, por otra. En esta labor, las autoridades deben aprender de los errores del pasado, y también debe aprovechar mejores prácticas que han tenido éxito internacional. Debemos, también, partir de la premisa de que los problemas complejos que experimenta el país en materia de seguridad no se erradicarán con acciones aisladas como las que se han realizado hasta ahora (captura de líderes criminales o rondines de vigilancia por parte de las fuerzas armadas), sino que deben implementarse estrategias integrales que atiendan, de modo simultáneo, varias dimensiones del fenómeno criminal: reclutamiento de miembros, vinculación con la sociedad, equipamiento armamentístico y vehicular, cooptación de las autoridades, entre otras. Estas estrategias integrales, implementadas regionalmente y por tipo de delito, serán las que nos permitirán la seguridad y la paz que los mexicanos anhelamos.

Por lo anterior, este documento presenta diagnósticos y análisis puntuales de los que consideramos principales desafíos en materia de seguridad pública, así como grupos de acciones dirigidas a revertir estos delitos en el corto y mediano plazos. Los seis tipos delictivos que identificamos como los de mayor gravedad que enfrenta el país son los siguientes:



1. Homicidios dolosos (especialmente aquellos vinculados con el crimen organizado);
2. Extorsión y cobro de cuota;
3. Desaparición forzada y cometida por particulares;
4. Violencia de género y feminicidios; y
5. Robo y asaltos en carretera

## **1. Homicidio doloso**

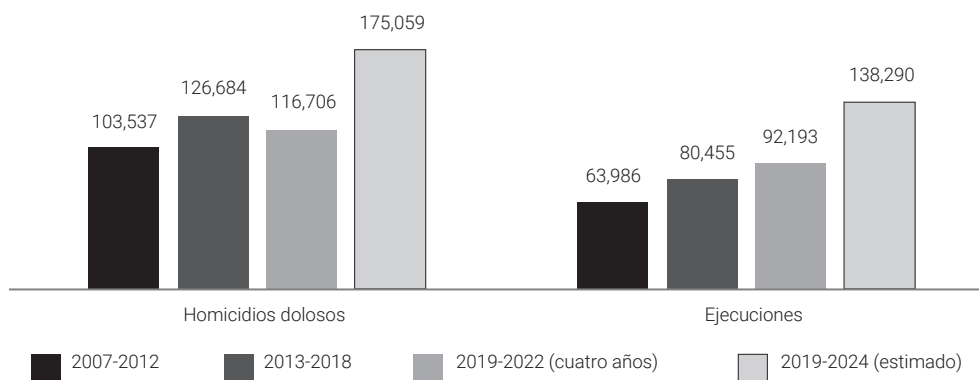
### *A. Diagnóstico*

De entre todos los delitos que se cometen de forma habitual en México, el homicidio doloso es el que representa el mayor riesgo para la seguridad y la paz públicas y, a su vez, el que ocasiona mayores perjuicios para la vida cotidiana de todos los mexicanos. Éste es un delito que no solo atenta en contra del derecho a la vida de las personas —el más valioso en la jerarquía de derechos— sino que sus efectos se extienden exponencialmente hacia su familia, círculo cercano y hacia toda la sociedad en su conjunto, la que resiente un impacto negativo en su calidad de vida y bienestar general. Desafortunadamente, el homicidio doloso se ha convertido en un problema constante que ha hecho que las personas en México vivan inmersas en este escenario de violencia: de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (ENVIPE-INEGI) (2022), 21.8 % de los mexicanos tuvo conocimiento de la ocurrencia de homicidios en el año de análisis; 29.4 % escuchó disparos frecuentes; y 24.4 % identificó pandillerismo y bandas violentas.

A pesar de ser éste un fenómeno criminal de atención prioritaria y urgente para todas las autoridades nacionales, a lo largo de poco menos de dos décadas se han alcanzado escasos avances para abatir la incidencia al alza de homicidio doloso a nivel federal. Múltiples factores han incidido en esta tendencia creciente: la violencia intrafamiliar, de género y la social. Sin embargo, el más importante de todos éstos es el empoderamiento

de organizaciones criminales a lo largo del país y las contiendas entre éstas por extender sus territorios, influencia y controlar los mercados ilícitos disponibles en cada uno de éstos. El incremento de la violencia criminal, especialmente los homicidios dolosos vinculados al crimen organizado o ejecuciones, actualmente constituye una de las principales preocupaciones de toda la sociedad mexicana. Sin embargo, a pesar del constante reclamo de todos los sectores de la población que exigen una mejoría significativa, los tres niveles de gobierno han sido incapaces de contrarrestarlo

**Gráfico 1. Homicidios dolosos y ejecuciones (tres últimas administraciones federales)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Lantia Intelligence y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SSCP). El estimado de homicidios dolosos y ejecuciones para los seis años de la administración de Andrés Manuel López Obrador se calculó con base en los primeros cuatro años.

Como se mencionó, el homicidio doloso es multifactorial, pero el país inició una espiral de deterioro a partir de 2007, mayormente por motivos coyunturales. Durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2006 a 2012), como resultado de la llamada “guerra contra las drogas” y una mal planeada ofensiva en contra de organizaciones criminales, en México tuvo lugar un proceso de atomización y dispersión de las principales organizaciones criminales que desató disputas sumamente violentas cuyos efectos se extendieron hacia otros sectores de la sociedad que no estaban involucrados en delitos. En este sentido, de acuerdo con datos de

carpetas de investigación por homicidio doloso del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en la administración de Felipe Calderón incrementaron los homicidios dolosos en 39 % en comparación de su antecesora, la de Vicente Fox Quesada (2000-2006). Aunque el Gobierno federal de esa época se vio en la necesidad de efectuar cambios a la estrategia y se priorizó la contención y neutralización de las organizaciones criminales violentas, este cambio fue muy tardío en la administración, y solo comenzó a rendir sus frutos después de 2011, año en el que el número de homicidios dolosos alcanzó su punto más alto de esa administración con una tasa de 19.4 carpetas de investigación por cada 100 mil habitantes.



Fuente: Elaboración propia con datos de *Lantia Intelligence* y SESNSP. Se utilizan los datos de carpetas de investigación entre 2007 y 2014 al no existir registro de víctimas de homicidio doloso durante este periodo.

Este contexto de relativa mejoría en términos de incidencia de homicidios dolosos continuó durante los dos primeros años de la presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Sin embargo, a pesar del éxito inicial en la disminución de este delito, a partir de 2014 se observó un repunte en los indicadores de violencia, en particular, de los homicidios dolosos.

Múltiples factores incidieron en este escenario de deterioro (entre otros, el empoderamiento del Cártel Jalisco Nueva Generación que se constituyó como un actor criminal dominante o bien, el aumento de otros delitos emergentes como el robo de combustible). Sin embargo, éste también fue resultado de un cambio de la estrategia federal tras la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero y la intervención a gran escala en Michoacán para contener los enfrentamientos entre Los Caballeros Templarios y los grupos de autodefensa. Al concluir su administración, el número de homicidios dolosos incrementó hasta niveles no vistos hasta entonces en la historia reciente del país con una tasa de 24.04 carpetas de investigación por cada cien mil habitantes e, inclusive, superiores a los registrados en 2011. No solo eso, el repunte de víctimas no solo se dio en términos cuantitativos, sino que se observó una dispersión geográfica de los incidentes para incluir a prácticamente todas las entidades del país (incluyendo, entre otros, casos drásticos de repunte de violencia como el de Guanajuato, Veracruz y Chihuahua).

**Mapa 1. Homicidios dolosos vinculados a organizaciones criminales en 2022**



Aguscalientes	75	Morelos	907
Baja California	1,912	Nayarit	50
Baja California Sur	61	Nuevo León	819
Campeche	40	Oaxaca	404
Coahuila	29	Puebla	488
Colima	723	Querétaro	65
Chiapas	132	Quintana Roo	524
Chihuahua	1,481	San Luis Potosí	395
Ciudad de México	331	Sinaloa	465
Durango	1,109	Sonora	1,331
Guanajuato	2,778	Tabasco	219
Guerrero	927	Tamaulipas	136
Hidalgo	260	Tlaxcala	91
Jalisco	938	Veracruz	588
Estado de México	735	Yucatán	17
Michoacán	1,805	Zacatecas	1,109

Fuente: Elaboración propia con datos de *Lantia Intelligence*.

La presidencia de Andrés Manuel López Obrador comenzó (AMLO) en este periodo de violencia exacerbada que dejó Peña Nieto —pero que se había prolongado a lo largo de más de una década y de dos administraciones federales. Aunque hubo grandes expectativas al iniciar su gobierno acerca de las acciones preventivas que tomaría para revertir la crisis por la que transitaba el país (bajo el lema “abrazos, no balazos”), el plan que finalmente llevó a cabo el presidente AMLO terminó repitiendo los mismos errores de sus dos antecesores: a) sobre dependencia en las Fuerzas Armadas; b) una estrategia estrictamente reactiva (despliegue de fuerzas de seguridad después de un brote de violencia en un simple intento por apagar fuegos); c) abandono de las instituciones civiles de seguridad, tanto federales, como locales; d) una ríspida relación con la sociedad civil que llevó a un gran distanciamiento, y e) el práctico abandono de la procuración de justicia como parte indispensable de cualquier sistema de justicia eficaz. Además, aunque el presidente ha presumido estos últimos de una reducción de 10.4 % de los homicidios dolosos en 2022 frente a 2019, en esta cifra no se considera el número de personas desaparecidas (en su administración, más de 40 mil) que hace que la reducción en el número de homicidios dolosos sea incierta. Además, ésta sigue muy por encima del promedio de los diez primeros años de la “guerra contra las drogas”: entre 2007 y 2016, el promedio de carpetas de investigación anual por homicidios dolosos fue de 17,445, mientras que el promedio de los primeros cuatro años de la presidencia de AMLO fue de 29,176; lo que equivale a 167 % más.

### *B. Acciones*

En los próximos años, especialmente en la próxima administración federal, autoridades se verán en la necesidad de generar un verdadero cambio que revierta la situación exacerbada de violencia e inseguridad que se identifica en todo el país (59.9 % de los mexicanos considera que la inseguridad es el tema que más preocupación le causa de acuerdo con datos de la ENVIPE-INEGI, 2022). Sin embargo, para alcanzar avances relevantes en la materia, de forma indispensable, se deberá hacer frente a los siguientes desafíos.

Primero, aunque prevalecen como el motor más importante de los homicidios dolosos, las dinámicas y contiendas criminales no son más el único factor de incremento. Por el contrario, gradualmente, más personas no involucradas con organizaciones criminales efectúa homicidios dolosos ante la expectativa de que su acto criminal permanecerá impune ante un fallo sistémico de todas las instituciones de justicia que han sido incapaces en identificar, detener, procesar y condenar a los responsables (feminicidios en los que los victimarios intentan hacerlos pasar por ejecuciones, por ejemplo).

Segundo, se tendrá que redefinir el papel que actualmente desempeñan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública. Si bien éstas continúan siendo indispensables para contener a organizaciones criminales sumamente poderosas y con capacidad de fuego amplia, existe inquietud y descontento — entre la población general, así como al interior de sus filas— por el papel predominante dentro de la estrategia de seguridad.

Tercero, recuperar el papel de corresponsabilidad política en materia de seguridad, de manera que las instituciones estatales y municipales de seguridad y procuración de justicia reasuman su función como primeros responsables de proveerla con el carácter civil que siempre las ha caracterizado; es decir, dejar de depender de las Fuerzas Armadas cuando se suscita una crisis. Esta función también deberá ser integral: sin dejar de lado la coordinación estrecha entre todos los ámbitos de gobierno, deben de ser las autoridades locales quienes diseñen sus propias estrategias de seguridad y procuración de justicia, pero también que aceptar sus resultados, positivos o negativos.

Cuarto, dejar de lado las acciones y estrategias que solo parten de premisas simplistas y que recurren a lugares comunes. Para revertir la incidencia de homicidio doloso es necesario recurrir a una verdadera política multidimensional basada en evidencia que haga frente, de forma coordinada e integral, los diversos motivos que han llevado al aumento de homicidios dolosos. Por último, para emprender esta transformación, es indispensable recuperar el apoyo de la ciudadanía, por conducto de un ejercicio constante de diálogo plural, informado y serio, para la construcción de una estrategia de seguridad.

Tomando en consideración lo anterior, cualquier modelo o estrategia para revertir el incremento de los homicidios dolosos deberá partir de lo siguiente:

- i. **Efectuar operativos focalizados** en donde, de forma temporal, se concentren todos los recursos de seguridad disponibles en contra de los actores criminales que generan violencia en ella. No solo se trata de simple vigilancia como lo hace hasta ahora la Guardia Nacional; tampoco de la captura de algunos líderes criminales de renombre; sino de un desmantelamiento y neutralización integral de la estructura operativa y logística de quienes están involucrados en la violencia.
- ii. **Recuperar políticas de prevención social** como herramientas de gran envergadura que acompañarán a los operativos focalizados de seguridad con los que se evita que, tras una fuerte intervención, a los pocos meses, en éstos se reestablezcan los niveles previos de violencia como parte de los fenómenos de reacomodo criminal. A diferencia de otros programas previos (por ejemplo, el Programa Nacional de Prevención del Delito «PRONAPRED») que se concentró en la obra pública, cualquier programa eficaz de prevención del delito debe de priorizar la sensibilización de sectores comunitarios por medio de la educación, el trabajo, la salud, entre otros. Se hace hincapié en que esta aproximación requiere que todas las partes interesadas en el problema se unan para crear una red de apoyo, monitoreo y evaluación de los resultados en el mediano y largo plazo.
- iii. **Avanzar hacia el fortalecimiento de las instituciones locales** de seguridad y procuración de justicia. Aunque en el ámbito nacional, el Gobierno federal suele pensar que la variación a la baja de los homicidios dolosos es resultado de la presencia de la Guardia Nacional; en realidad, los estados que muestran mayores mejorías son aquellos en los que las autoridades estatales han impulsado estrategias constantes de contención de la violencia. Entre otros casos recientes, destaca el estado de Tamaulipas



en la gubernatura de Francisco García Cabeza de Vaca; y, en el pasado, el caso de Nuevo León, de la mano con la “Fuerza Civil” que creó el gobernador Rodrigo Medina de la Cruz.

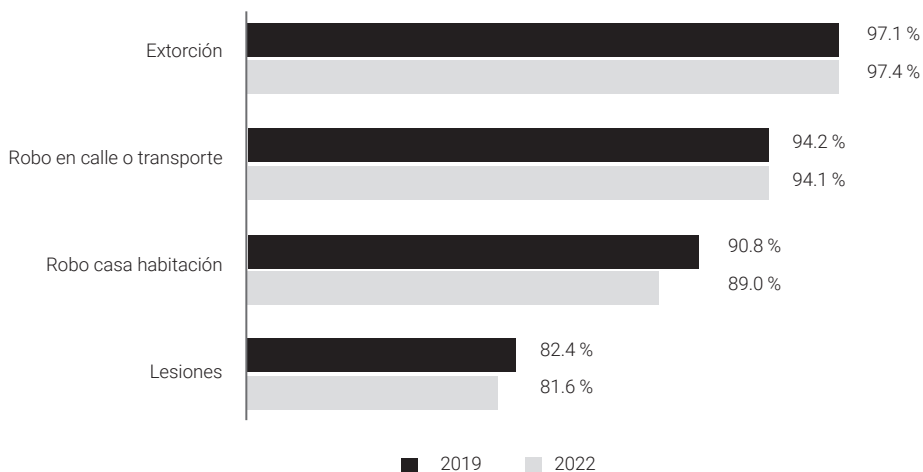
- iv. **Reparar y aumentar los canales de diálogo con la sociedad civil** para que su participación influya en la discusión analítica de los problemas, se ajusten y se seleccionen las herramientas y estrategias más adecuadas para hacer frente al homicidio doloso y se haga frente de forma conjunta a los posibles efectos de las políticas implementadas. Además, que las políticas partan de la base de una relación transparente de la gestión del gobierno en la reducción de los homicidios dolosos.

## 2. Cobro de cuota

### A. Diagnóstico

En años recientes, como consecuencia del desmembramiento de cárteles originalmente dedicados al tráfico transnacional de drogas, se ha observado un proceso de diversificación de las actividades en las que participan grupos criminales con alto poder de fuego. En varias regiones del país, las células y facciones que han perdido acceso al negocio del tráfico transnacional han optado por aprovechar sus recursos —en particular sus comandos armados— para incursionar en nuevos giros delictivos. En otros casos, las organizaciones exitosas, como el Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG), han optado por el reclutamiento de grandes brazos armados. Estos brazos armados también han sido aprovechados para diversificar los giros delictivos en los que participan los grandes cárteles. La extorsión, en particular en su modalidad presencial o de “cobro de piso” es uno de los negocios criminales que han cobrado mayor preeminencia como resultado de esta dinámica.

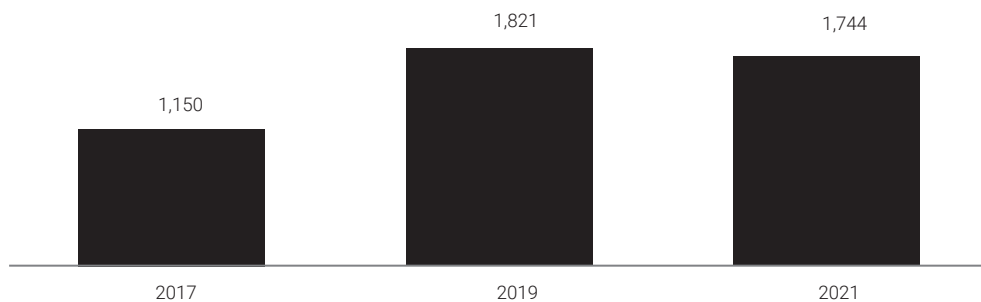
**Gráfico 3. Cifra negra por tipo de delito**



Fuente: ENVIPE-INEGI (2022).

El cobro de piso es un fenómeno difícil de identificar en cifras oficiales. Por un lado, en la estadística que las fiscalías generan no se le distingue de otras formas menos graves de extorsión (como los engaños y amenazas telefónicas). Por otro lado, se trata de un fenómeno que prácticamente nadie denuncia. Como se observa en la siguiente gráfica, la cifra negra es considerablemente mayor para la extorsión que para otro tipo de delitos.

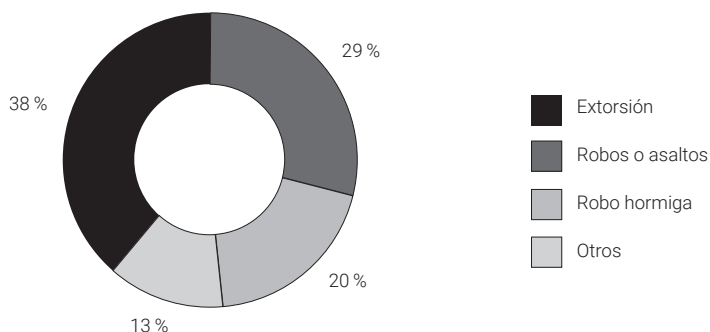
**Gráfico 4. Incidencia de extorsiones por cada 10 mil unidades económicas**



Fuente: ENVE-INEGI.

En la estadística delictiva que mes con mes publica el SESNSP, se reportan cifras francamente inverosímiles, de algunos cientos de extorsiones por mes (por ejemplo, en enero de 2023 se reportaron solo 824 extorsiones en todo el país). Los organismos empresariales también han denunciado que, en los hechos, el cobro de cuota es un problema crítico, y que ha mostrado una tendencia de alza acelerada durante el actual sexenio (los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas «ENVE» confirman que así fue, al menos durante el primer año del gobierno de AMLO).

**Gráfico 5. Distribución de los delitos reportados por unidades economicas**



Fuente: ENVE-INEGI.

Hay evidencia suficiente para afirmar que el cobro de piso es uno de los fenómenos delictivos que tiene un mayor impacto económico y social, y que generan mayores riesgos para la población. No solo contamos con testimonios privados, donde numerosas víctimas han constatado que el cobro de piso afecta a sectores enteros de la economía en algunas regiones. También hay registros de frecuentes ataques de alto perfil (incluyendo rafagueos a fachadas, balaceras en contra del personal de establecimientos mercantiles y otros negocios e incendios provocados de instalaciones), que exhiben la magnitud del fenómeno.

Adicionalmente, el cobro de cuota es una de las principales actividades delictivas que permiten a las organizaciones criminales consolidar un control territorial amplio (lo que a su vez dificulta la puesta en práctica de operativos por parte de las instituciones de seguridad). Por ejemplo,

en las regiones donde el sector autotransporte es sistemáticamente extorsionado, como el sur del Estado de México y el norte de Guerrero, los criminales frecuentemente han obligado a los choferes a bloquear vialidades con el propósito de obstaculizar el desplazamiento de unidades policiales y militares.

### *B. Acciones*

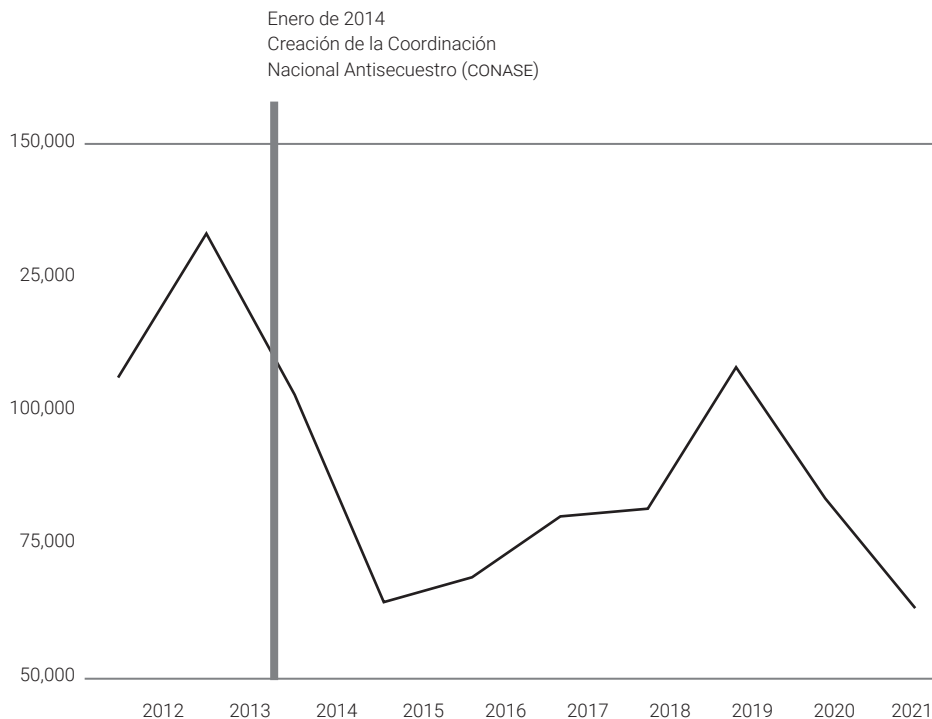
A pesar de la gravedad y de la alta prevalencia del cobro de cuota, hasta ahora las autoridades —de los tres órdenes de gobierno— solo han puesto en práctica acciones aisladas en la materia, y a la fecha prácticamente no existe un modelo de programa de combate al cobro de cuota. Uno de los principales obstáculos ha sido que, como se mencionó previamente, el cobro de cuota es un fenómeno poco visible, para el cual carecemos de una estadística mínimamente confiable que permita dar seguimiento a la incidencia (como la que el gobierno federal utiliza para abatir el robo de vehículo). Por lo tanto, las autoridades solo toman medidas de forma casuística, y hasta ahora no se han articulado acciones de alcance nacional para hacer frente de forma específica a este fenómeno.

La ausencia de denuncias también implica que las autoridades no disponen de la inteligencia necesaria para la planeación de operativos para desarticular células delictivas dedicadas al cobro de cuota. Las detenciones de “extorsionadores” que suelen reportarse en los medios de comunicación no son resultado de una investigación proactiva, sino que generalmente ocurren en el contexto de operativos “rastrillo”, en los que se arresta de forma indiscriminada a personas que se encuentran en predios o vehículos en los que se encuentran armas o sustancias ilícitas. Los detenidos suelen ser delincuentes de baja peligrosidad, que no cuentan con una red de protección policial.

Sin embargo, lo anterior no implica que se deba partir de cero en el diseño de programas de combate al cobro de piso. En las 32 entidades federativas hay una importante experiencia de combate al secuestro (que en sentido estricto es un tipo de extorsión). Al respecto, cabe señalar que, de acuerdo con el INEGI, los secuestros disminuyeron 52 % de 2013 a 2021.

Lo anterior, a pesar del contexto de inseguridad prevaleciente. Lo que hizo la diferencia en este delito fue la creación en 2014 de una Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE), que a su vez apoyó la conformación de unidades especializadas en combate al secuestro (UECS) en cada una de las 32 entidades federativas. Dichas unidades cuentan con recursos —y personal policial y ministerial— dedicado exclusivamente a identificar, y luego combatir, nuevos patrones y modalidades de secuestro. Las UECS han priorizado la atención y el rescate de víctimas, lo que incentiva la denuncia y, en el mediano plazo, va generando la información necesaria para desarticular a las células delictivas dedicadas al secuestro.

**Gráfico 6. Delitos de secuestro estimados**



Fuente: ENVIPE-INEGI.

La ruta de acción que se propone sigue, en principio, los rasgos generales del modelo que se instrumentó, con éxito, para combatir el secuestro: crear unidades especializadas y enfocadas exclusivamente en el cobro de piso. Idealmente, el esfuerzo debe ser encabezado por un organismo nacional similar a la CONASE. Sin embargo, una característica importante que distingue al cobro de cuota del secuestro extorsivo es que los sectores afectados son más amplios y se encuentran más dispersos (e incluyen a un importante número de víctimas en zonas rurales con control territorial de grupos criminales de alta peligrosidad). También cabe señalar que el cobro de cuota suele operar en mayor medida en un contexto de cooptación criminal de las policías locales.

De acuerdo con el monitoreo en fuentes abiertas que coordino, el cual cubre incidentes de violencia de alto perfil probablemente vinculados con cobro de piso, los sectores en mayor riesgo incluyen los siguientes:

- Comercio informal.
- Actividades agropecuarias de alta rentabilidad.
- Establecimientos mercantiles (el cobro de piso afecta a comercios de todos los giros, sin embargo, los bares y restaurantes en destinos turísticos son particularmente vulnerables).
- Construcción.
- Minería.
- Autotransporte (incluyendo tanto transporte de mercancía como de pasajeros).
- Considerando el carácter distintivo del cobro de piso, el modelo debe adaptarse tomando en consideración las siguientes necesidades:
  - **Vinculación y prevención.** Generar una relación de confianza y un canal de comunicación con actores clave de la comunidad, cuya participación (como ejecutores de medidas preventivas, fuentes de inteligencia, denunciadores y testigos) será indispensable para el éxito de la estrategia. Los actores clave pueden incluir

a integrantes de cámaras o agrupaciones de empresarios y organizaciones gremiales o sindicales. Es posible que algunas medidas sencillas por parte del sector privado, tales como la capacitación de personal, y los protocolos para controlar el acceso a sus locales, tengan un impacto inmediato sobre el cobro de cuota.

- **Generar inteligencia** necesaria para iniciar de forma proactiva investigaciones en contra de los individuos y grupos que operen redes de cobro de cuota. Los informantes idealmente deben gozar de la confianza de las víctimas potenciales, a efecto de aportar detalles útiles sobre el perfil, y las modalidades de operación, de los individuos y grupos dedicados al cobro de cuota. Para tal fin, será indispensable contar estructuras de informantes diseñadas a partir de un listado inicial de las localidades y sectores potencialmente más afectados por dicho delito, con varios individuos que reporten de manera independiente en cada caso.
- **Conformar equipos de trabajo para el ámbito rural.** A diferencia de las unidades que operen en zonas urbanas (que pueden crearse bajo la coordinación de las fiscalías y las policías estatales, como ocurre con las UECS), estos equipos idealmente deben ser coordinados por las mesas regionales para la construcción de la paz, y contar con apoyo directo de la Guardia Nacional y la Fiscalía General de la República.
- **Estrategia de comunicación**, en el ámbito local y nacional, con el propósito de mandar el mensaje de que habrá un combate contundente al cobro de cuota. El objetivo de esta estrategia es disuadir a las organizaciones de mayor peligrosidad (que típicamente participan en varios giros delictivos) de involucrarse, o permitir que sus células se involucren, en el cobro de cuota.

Cabe señalar que, en daños previos ya he subrayado la necesidad de hacer frente al desafío que supone el cobro de cuota, e incluso he desarrollado parcialmente el modelo descrito en las páginas previas.

Siguiendo estas líneas, en agosto de 2022 la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal, Rosa Icela Rodríguez, propuso la creación de una “Coordinación Nacional Antiextorsiones”. Sin embargo, esta propuesta no se ha concretado a la fecha.

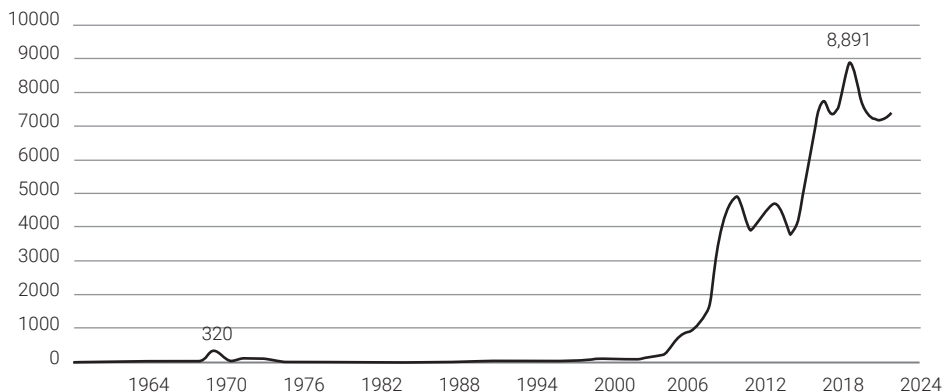
### **3. Desapariciones**

#### *A. Diagnóstico*

Los antecedentes históricos más recientes de casos documentados de desaparición forzada en el país —los datos oficiales cuentan con registros desde 1964— se remontan a los decenios de los sesenta y setenta del siglo pasado durante el periodo denominado “Guerra Sucia”, donde el Estado mexicano por medio de agencias de seguridad como las Fuerzas Armadas, o instancias civiles como la entonces Dirección Federal de Seguridad de la Seguridad (DFS) de la Secretaría de Gobernación, concentraron su esfuerzos en la neutralización de grupos guerrilleros —como la Liga Comunista 23 de septiembre en el ámbito urbano y el Partido de los Pobres en el contexto rural— y de movimientos sociales y políticos, tanto populares como de clase media —como el estudiantil de 1968. Así, en un contexto autoritario, se llevaron a cabo prácticas sistemáticas de ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada como forma de represión política —en su mayoría en Guerrero y en menor medida en el Distrito Federal y otros estados.

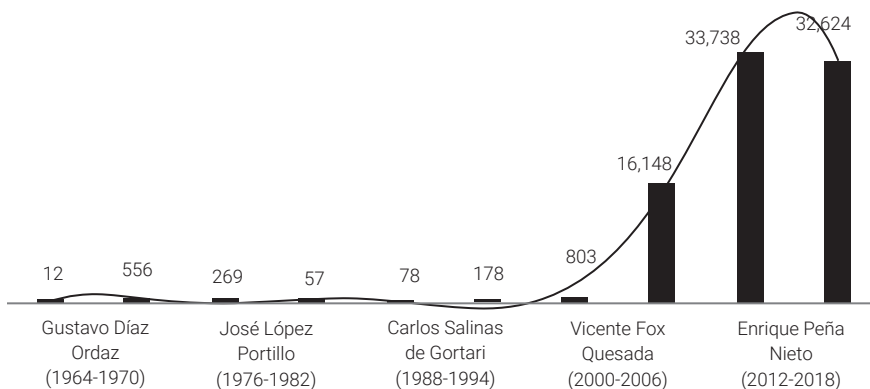


**Gráfico 7. Tendencia de casos de desapariciones: 1964-2023**



Fuente: Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO) de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB). El RNPNDNO se construye con base en tres fuentes: carpetas de investigación ante las fiscalías estatales y federal, denuncias ante las comisiones de búsqueda locales y denuncias ciudadanas en el portal del CNB. \*Hasta el 15 de marzo de 2023.

**Gráfico 8. Casos de desaparición por administración federal: 1964-2024**



Fuente: RNPNDNO de la CNB. El RNPNDNO se construye con base en tres fuentes: carpetas de investigación ante las fiscalías estatales y federal, denuncias ante las comisiones de búsqueda locales y denuncias ciudadanas en el portal del CNB. \*Hasta el 15 de marzo de 2023.

Si bien no se puede afirmar que este tipo de represión política no continuase en décadas posteriores, a partir de finales de los setenta hasta mediados de los noventa, y como parte de un largo proceso de transición a la democracia —que culminó con la pérdida de la mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados en 1997, la victoria de la izquierda (Partido de la Revolución Democrática, «PRD») en las primeras elecciones para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y, finalmente, la alternancia en la Presidencia de la República en 2000—, los casos de desaparición forzada disminuyeron considerablemente. Solo como referencia —de acuerdo con datos del RNPDO de la CNB de la Secretaría de Gobernación— durante la administración de Luis Echeverría (1970-1976) se registraron 556 casos de personas desaparecidas, mientras que en el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) se documentaron 78 casos; es decir, una reducción de 86 por ciento.

No obstante, desde los ochenta comienza a observarse una estrecha de colaboración de fuerzas de seguridad del Estado con organizaciones criminales, si bien esto no era un fenómeno nuevo —y no es ajeno a otros países— en el caso de México esto generó una dinámica de impunidad y de corrupción que permitió que desde mediados de los noventa también iniciaran patrones de desaparición forzada relacionados con estos grupos delictivos: en primera instancia vinculadas con el narcotráfico, pero posteriormente a otros delitos como la trata y tráfico de personas, el mercado ilícito de hidrocarburos, el contrabando y la extorsión —aunque no se descarta que entonces, como ahora, haya casos que estén relacionados con conflictos personales, familiares o delitos de violencia de género contra mujeres, es decir, ajenos a la dinámica de organizaciones criminales.

Durante la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012), sin embargo, el fenómeno delictivo de la desaparición forzada se transformó en una crisis sin precedentes. Los motivos que explican este incremento se deben en buena medida al surgimiento de organizaciones criminales con mayores capacidades económicas, armamentísticas y operativas como Los Zetas — brazo armado del Cártel del Golfo, y posteriormente

organización criminal independiente, conformado por exmilitares—, y a la fragmentación de algunos cárteles del narcotráfico que cedió a disputas violentas por distintas rutas, regiones y mercados ilícitos.

No obstante, tampoco debe descartarse la estrategia de seguridad implementada desde el gobierno federal: una que privilegió un enfoque reactivo y basado en una intervención desde el centro, de la mano de las fuerzas armadas y de otras agencias de seguridad federales. La intervención federal no solo rompió mecanismos formales e informales de regulación de la violencia —en algunos casos disolviendo cuerpos de policía municipales o estatales, por ejemplo—, sino que también lo hizo de forma violenta por medio de violaciones graves a derechos humanos.

Las violaciones de derechos humanos desde el Estado mexicano se llevaron en contra de integrantes de organizaciones criminales —que no fueron detenidos y procesados conforme a derecho, como debería ocurrir en el contexto de un Estado democrático—; y, en algunos casos, también contra población civil que no estaba involucrada en actividades delictivas, e incluso contra otros funcionarios o agentes de seguridad de distintos niveles de gobierno. Esto se tradujo en casos de arrestos sin órdenes judiciales, ejecuciones extrajudiciales y casos de desaparición forzada. En buena medida, toda vez que la estrategia federal aún se compone de elementos similares a la iniciada en 2006 —como el papel central de las Fuerzas Armadas sin formación adecuada para tareas de seguridad pública—, todavía se registran este tipo de violaciones a derechos humanos desde el Estado mexicano.

Además, si bien el Estado mexicano ha argumentado desde entonces que la mayor parte de los casos de desaparición forzada ha estado involucrado lo que se conoce como delincuencia o crimen organizado, los niveles del fenómeno de desaparición forzada no pueden explicarse sin lo que le conoce como “aquiescencia del Estado”; en otras palabras, el consentimiento del Estado, uno que permitió que organizaciones criminales llevarán a cabo este delito: esto puede ser con participación directa, en contubernio con organizaciones criminales, o de forma indirecta con el

conocimiento de que organizaciones criminales llevaban a cabo estas actividades (y sin llevar a cabo lo suficiente para evitarlo), o por medio de omisiones que permitieron que estos delitos ocurrieran<sup>10</sup>.

En ese sentido, diversas organizaciones sociales, no gubernamentales, así como organismos internacionales y diligencias concretas llevadas a cabo por fiscalías (federal y estatales) —algunas en coordinación con agencias de cooperación internacional— han documentado por medio de investigaciones (como análisis de contexto) la participación activa de agentes del Estado mexicano de diversas instituciones —gobiernos locales (estatales y municipales), Fuerzas Armadas (Marina y Ejército mexicano), policía (federal, estatal y municipal)— en casos de desaparición forzada a lo largo de los últimos quince años: sobre todo en los más emblemáticos como Allende en Coahuila (marzo 2011), San Fernando en Tamaulipas (agosto 2010, abril 2011) e Iguala (Ayotzinapa) en Guerrero (septiembre 2014).

---

10 El artículo 27 de la "Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y Del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas" (noviembre de 2017) define el delito de desaparición forzada de personas como aquel donde "el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero". Esta definición se basa a su vez en el artículo 2 de la "Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas" de las Naciones Unidas (diciembre 2006).

**Mapa 2. Distribución geográfica de los casos de desaparición durante la administración de AMLO: 2018-2022**



Jalisco	6,129	Nuevo León	897	Colima	151
Estado de México	3,371	Zacatecas	822	Campeche	141
Ciudad de México	3,211	Baja California	574	Hidalgo	133
Michoacán	2,484	Quintana Roo	517	Oaxaca	107
Veracruz	2,484	Chihuahua	472	Tabasco	103
Tamaulipas	1,781	Coahuila	457	Durango	98
Guanajuato	1,701	San Luis Potosi	423	Tlaxcala	78
Sinaloa	1,620	Nayarit	398	Querétaro	67
Sonora	1,528	Puebla	315	Yucatán	26
Morelos	1,431	Baja California Sur	266	Aguascalientes	16
Guerrero	1,019	Chiapas	258	Sin dato de localización	63

Fuente: RNPDO, 1º. de diciembre 2018 a 15 de marzo de 2023.

Finalmente, conviene señalar que si bien de 1964 a 2023 (con corte al 15 de marzo) se identifican 84,455 casos de desaparición, tan solo en la administración del presidente AMLO se han contabilizado 32,624 casos

de desaparición forzada en el país (casi cuarenta por ciento del total registrado desde 1964). 74 % de las víctimas durante esta administración son hombres, mientras que el 26 % son mujeres. En 29,765 casos las víctimas son mexicanos, aunque en más de mil casos hay víctimas de otras nacionalidades, particularmente centroamericanos, lo que sugiere que los migrantes aún son de las principales víctimas de desaparición —en el transcurso de la administración de AMLO se registran, por ejemplo, 204 víctimas de nacionalidad hondureña y 164 guatemaltecos, si bien también se identifican 176 víctimas provenientes de Estados Unidos. En 2,305 casos no se pudo identificar la nacionalidad de la víctima.

Del total de casos registrados hasta el momento en la administración de AMLO más de 18 % han ocurrido en Jalisco con 6 mil 109 casos, seguido del Estado de México y Ciudad de México —entidades que cuentan con casi la mitad de los casos que Jalisco. En el caso de Jalisco en particular se han identificado colusión e infiltración criminal en policías municipales y otras agencias de seguridad locales (desde fiscalía hasta policía estatal) que han participado activamente en casos de desaparición forzada. La hegemonía de un grupo delictivo en el estado —CJNG— sugiere que muchos de los casos registrados en Jalisco podrían estar vinculados con sus actividades delictivas.

## *B. Acciones*

A largo de los últimos quince años, desde que inició la crisis en materia de desaparición forzada, ha habido algunos avances para atender el problema: como la creación de Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) en 2014; la aprobación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en noviembre de 2017; la creación de la CNB en noviembre de 2018 —una institución encargado de coordinar las labores de búsqueda de personas desaparecidas en todo el país—; la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas —que busca coordinar los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno y con actores no estatales—; la puesta en marcha del RNPND0 (que ofrece datos fundamentales con lo que se realizaron el diagnóstico que aquí se presenta); alianzas y acuerdos de cooperación con organismos internacionales; así como la creación de

instancias similares a la CNB en los estados y equivalentes a nivel estatal de la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada (FEIDDF) de la Fiscalía General de la República (FGR).

Además, en marzo del año pasado se anunció la intención de crear un Centro Nacional de Identificación Humana (CNIH), pero ha habido pocos avances como en el caso del Banco Nacional de Datos Forenses (BNDF) de la FGR que debió haberse instalado de acuerdo con la legislación vigente en 2019 y aún no está en marcha. En todo caso, como sugieren los datos oficiales, los esfuerzos han sido insuficientes para contener esta crisis de derechos humanos y disminuir la incidencia de este fenómeno delictivo.

En noviembre de 2021, el Comité contra la Desaparición Forzada, (CED por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas llevó a cabo una visita a México con el objetivo de evaluar la situación de las desapariciones forzadas en el país y emitir recomendaciones. Tras esta visita, el CED presentó un informe con sus conclusiones, entre éstas destacan las siguientes: la participación de agentes del Estado mexicano en casos de desaparición forzada con participación directa o indirecta (con consentimiento a organizaciones criminales); la implementación de una estrategia de seguridad basada en el uso extensivo de las fuerzas armadas que no ha priorizado la protección de derechos humanos; una crisis forense miles de personas fallecidas sin identificar y con instalaciones inadecuadas e insuficientes para hacer frente a un contexto de violencia y de altos índices de homicidios; pocos casos judicializados en buena medida por las limitadas capacidades de investigación, presupuesto asignado y falta de coordinación entre instituciones encargadas de atender este delito; y una deficiente atención a familiares de víctimas que cuentan con recursos escasos, y carecen de apoyo y protección del Estado para continuar la búsqueda de sus seres queridos.

Tomando en cuenta el breve diagnóstico presentado anteriormente, así como recomendaciones llevadas a cabo por distintas organizaciones dedicadas a entender y atender la desaparición forzada en México, se sugiere concentrarse en tres líneas estratégicas para contener y eventualmente disminuir esta grave crisis de derechos humanos; y, así,

garantizar el acceso a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la memoria a víctimas y familiares de víctimas de casos de desaparición en el país.

### **Atención a organizaciones de familiares de víctimas**

Los colectivos de búsqueda y los familiares de víctimas han sido fundamentales en la búsqueda de personas desaparecidas en México —como el “Movimiento por Nuestros Desaparecidos”, que reúne más de sesenta distintos colectivos, o la asociación civil Madres Buscadores de Sonora. A menudo estas organizaciones sociales llenan el vacío dejado por autoridades y trabajan con recursos limitados y sin protección del Estado mexicano, por lo que pueden ser también víctimas de violencia.

Estos colectivos han organizado búsqueda con recursos propios, desarrollando habilidades de búsqueda como ocurre con los hallazgos de fosas clandestinas, recolectado pruebas con el objetivo de judicializar casos. Asimismo, han proporcionado apoyo emocional fundamental a otras familias de víctimas.

- Para apoyar su labor, el gobierno federal y estatales deben proporcionar recursos financieros y logísticos para fortalecer y ampliar su capacidad de búsqueda y recolección de evidencia. Esto puede incluir el financiamiento para capacitación.
- También se puede proporcionar viáticos para el alojamiento y la alimentación de los voluntarios y familiares que participan en la búsqueda, pues, a menudo, trabajan en condiciones precarias.
- Además, las autoridades deben garantizar la protección y seguridad de los miembros de los colectivos de búsqueda y los familiares de víctimas, pues se ha documentado que estos enfrentan amenazas y hostigamiento de organizaciones criminales y de autoridades corruptas o involucradas en casos de desaparición forzada.



- Las autoridades deben tomar las experiencias y aprendizajes de los colectivos de víctimas para robustecer la estrategia de búsqueda de personas desaparecidas; y también para entender y atender los motivos detrás de los casos de desaparición, de manera que puedan construirse condiciones para la no repetición del daño.

### **Fortalecimiento de herramientas forenses**

El BNDF busca convertirse en una herramienta tecnológica para agilizar la búsqueda e identificación de miles de personas fallecidas que se encuentran en condición de desconocidos o sin identificar en el país. En ese sentido, tiene como propósito concentrar toda la información forense relevante para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, y estar integrada con las bases de datos de los registros forenses de la federación y de las entidades federativas.

Su creación se estipuló para 2019 —de acuerdo con la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas de noviembre de 2017—; sin embargo, la FGR no ha creado hasta ahora el BNDF, toda vez que no se consideró un tema prioritario durante la presente gestión y por restricciones presupuestales.

Recientemente, a pesar de la orden de un juez federal (octubre 2022) para crear el BNDF, la FGR ha presentado recursos de revisión y una impugnación en contra de la orden en diciembre del año pasado. Otras herramientas que no ha puesto en marcha la FGR relacionados con políticas para atender el fenómeno de la desaparición forzada son el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas; el Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas. Tampoco ha diseñado y puesto en marcha el Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense.

- De 2006 a 2022, el presupuesto de la FGR (antes Procuraduría General de la República) ha registrado un incremento nominal de 88 %. No obstante, si se considera que la inflación en el mismo

periodo ascendió a 94.7 %; el presupuesto de la FGR no solo no se ha incrementado en estos más de quince años, sino que ha disminuido en términos reales.

En otras palabras, el Estado mexicano tiene que invertir en las instituciones de procuración de justicia, no únicamente en las de seguridad pública o en las fuerzas armadas. Por eso es fundamental establecer un acuerdo político nacional que atienda estas limitaciones y otorgue presupuesto suficiente para que las instituciones de procuración de justicia cumplan sus mandatos constitucionales y haya recursos materiales y humanos para judicializar los casos.

- Construir el BNDF sustentado en una plataforma electrónica que albergue información y perfiles genéticos de víctimas lo que permitirá la comparación de datos.
- Hacer realidad la propuesta de creación del CNIH dentro del CNB como una institución que se encargue de procesar los restos humanos no identificados, mediante técnicas de antropología forense, para obtener información que pueda ser útil en la identificación de personas.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional entre las autoridades encargadas de la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, como la FGR y las fiscalías estatales, con el fin de garantizar la eficacia en la integración de datos y la identificación de restos.
- Una vez constituidas, ampliar la capacidad y alcance del BNDF y de la CNIH, mediante la inclusión de información de todas las fiscalías y autoridades encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas en el país, así como la participación de familiares en la entrega de muestras genéticas.

- Asegurar la independencia y transparencia del CNIH y del BNDF, por medio de la incorporación de expertos independientes y la supervisión de organismos internacionales que garanticen la integridad en los procesos de identificación de restos.
- Capacitar y actualizar constantemente al personal encargado de la gestión y operación del BNDF y del CNIH en técnicas de identificación y análisis de datos.

### **Atender el papel de las Fuerzas Armadas en la crisis de desaparición**

Como se mencionó anteriormente hay evidencia de la participación directa e indirecta de las Fuerzas Armadas en diversos casos de desaparición y, como lo han documentado organismos internacionales, el modelo y estrategia de seguridad centralizada y con perspectiva militar es parte del problema. Sin embargo, tomando en consideración que se ha decidido dismantelar o minimizar el papel civil en tareas de seguridad pública e inteligencia en el ámbito federal —y que previsiblemente será complicado que las Fuerzas Armadas regresen a los cuarteles durante la siguiente administración, o que la Guardia Nacional se convierta en un cuerpo de policía civil en el mediano plazo— es fundamental capacitar y construir nuevas relaciones, contrapesos y mecanismos de regulación de las Fuerzas Armadas en el contexto de un Estado democrático.

- Es indispensable que todos los miembros de las fuerzas armadas, en particular aquellos que participan en tareas de seguridad pública, reciban una formación rigurosa en derechos humanos. En ese sentido, resulta fundamental que los integrantes de la Guardia Nacional estén capacitados para realizar adecuadamente el Informe Policial Homologado (IPH) y cuenten con Certificado Único Policial (CUP) actualizado.
- Se debe establecer un sistema de fiscalización, supervisión, transparencia y rendición de cuentas efectivo y transparente que asegure que todas las acciones de las fuerzas armadas sean llevadas a cabo en el marco de la ley y con pleno respeto a los derechos humanos.

Se debe fortalecer y garantizar que el sistema de justicia civil atienda los delitos cometidos por elementos militares, de manera que estos sean procesados por tribunales civiles en casos de desaparición forzada y no por tribunales militares. Esto garantizará una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre las acciones de la Fuerzas Armadas y evitará la impunidad como ha ocurrido recientemente con el caso Ayotzinapa.

En ese sentido, se debe garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de todas las acciones llevadas a cabo por las fuerzas armadas. Esto implica la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas, la publicación de estadísticas e informes anuales de resultados, y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas ante el poder legislativo, la sociedad, y organismos internacionales de derechos humanos.

- Finalmente, se sugiere establecer mecanismos de denuncia accesibles y efectivos para que la población civil pueda reportar, de manera segura y confidencial, los abusos y violaciones a los derechos humanos cometidos por militares.

## 4. Violencia de género

### A. Diagnóstico

La violencia contra la mujer hace referencia específicamente a aquella que se relaciona a la condición de pertenecer al género femenino (Frías, 2014).<sup>11</sup> Por un lado, la violencia de género se ha definido de diversas maneras, aludiendo principalmente que su origen es la condición subordinada de la mujer en la sociedad o ante la dominación masculina (Rojas, 2014, pp.42-43).<sup>12</sup> Por otro lado, las definiciones de violencia de género coinciden en

---

11 Frías, Sonia. "Ámbitos y formas de violencia contra mujeres y niñas: evidencias a partir de las encuestas". *Acta Sociológica*. No. 65. Septiembre-diciembre. pp. 11-36.

12 Rojas, María. 2014. "La violencia contra las mujeres en las noticias en México: el tratamiento acrítico y dispar de un grave problema social". *Acta Sociológica*. No. 65. Septiembre- diciembre. pp. 37-64.

que se trata de un atentado en contra de la integridad física y moral de las mujeres y que dicho atentado se relaciona por su condición de género (Guzmán y Jiménez, 2015).<sup>13</sup> La Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala cinco tipos de violencia contra las mujeres: psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. Dichos tipos de violencia se presentan en distintos ámbitos, como el familiar, escolar, laboral, comunitario e institucional. Los episodios de violencia aumentan en las mujeres los riesgos de intentos de homicidio, lesiones físicas e incluso mortales (OMS, 2016).<sup>14</sup> Por último, se ha determinado al feminicidio como un tipo de violencia que implica un castigo material empleado para ejercer la autoridad masculina (Ochoa y Calonge, 2014, pp. 127-128)<sup>15</sup>.

Con base a los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de en los Hogares (ENDIREH) realizada por el INEGI, en 2021, los ámbitos de mayor prevalencia de violencia contra las mujeres de 15 años y más a lo largo de la vida fueron el comunitario y en pareja (45.6 % y 39.9 %, respectivamente). Por otra parte, de 2016 a 2021, se registró un aumento en todos los ámbitos, los de mayor incremento son el escolar (sube de 25.3 % a 32.3 %) y el comunitario (sube de 38.7 % a 45.6 %). La excepción fue la violencia en pareja, disminuye de 43.9 % a 39.9 por ciento.

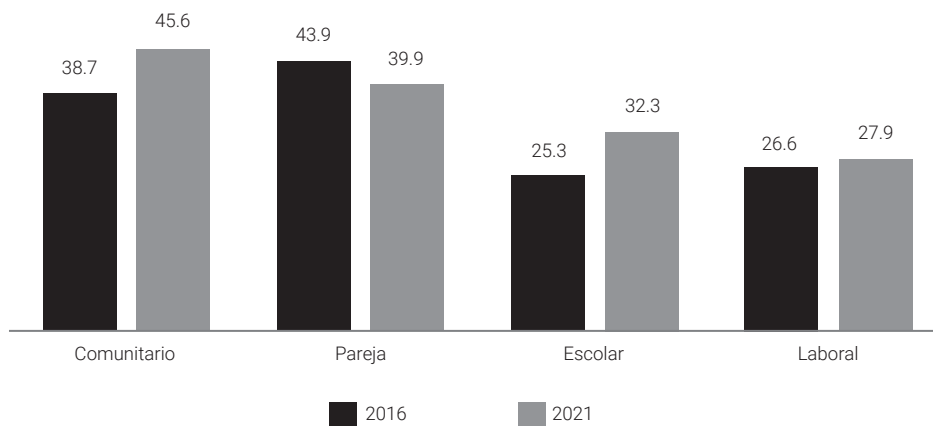
---

13 Guzmán, Raquel, y María, Luisa, Jiménez. 2015. "La Interseccionalidad como Instrumento Analítico de Interpelación en la Violencia de Género". *Oñati Socio-legal Series*. Vol. 5. No. 2. pp. 596-612.

14 Organización Mundial de la Salud (OMS). 2016. Violencia contra la Mujer. Nota Descriptiva. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es/>.

15 Ochoa, María, Candelaria, y Fernando, Calonge. 2014. "La violencia contra las mujeres en la región occidente, México: entre la inoperancia institucional y el conservadurismo social". *Acta Sociológica*. No. 65. Septiembre-diciembre. pp. 121-150.

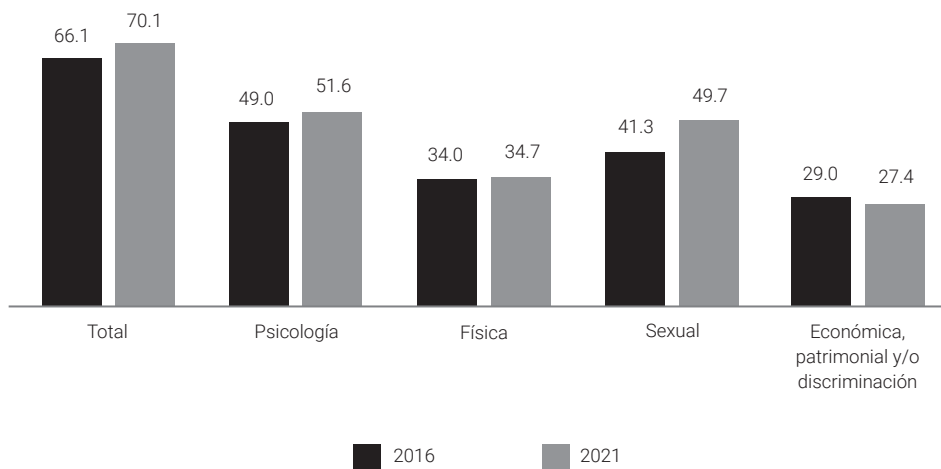
**Gráfico 9. Prevalencia de violencia contra las mujeres de 15 años y más a lo largo de la vida por ámbito**



Fuente: INEGI-ENDIREH (2016) y (2021).

El porcentaje de mujeres de 15 años y más que indicaron haber sufrido violencia a lo largo de su vida aumentó de 66.1 % en 2016 a 70.1 % en 2021. La violencia psicológica y sexual son las que registraron tanto la mayor prevalencia como un aumento de 2016 a 2021, el primer caso sube de 49.0 % a 51.6 %, y el segundo de 41.3 % a 49.7 %. Es decir, para 2021, aproximadamente una de cada dos mujeres han sido víctimas de violencia psicológico y sexual. Por otra parte, en 2021, 34.7 % de las mujeres indicaron ser víctimas de violencia física, ligeramente por arriba de la prevalencia de 2006 con 34.0 %. Solo la violencia económica, patrimonial y/o de discriminación mostró una reducción, baja de 29.0 % a 27.4 por ciento.

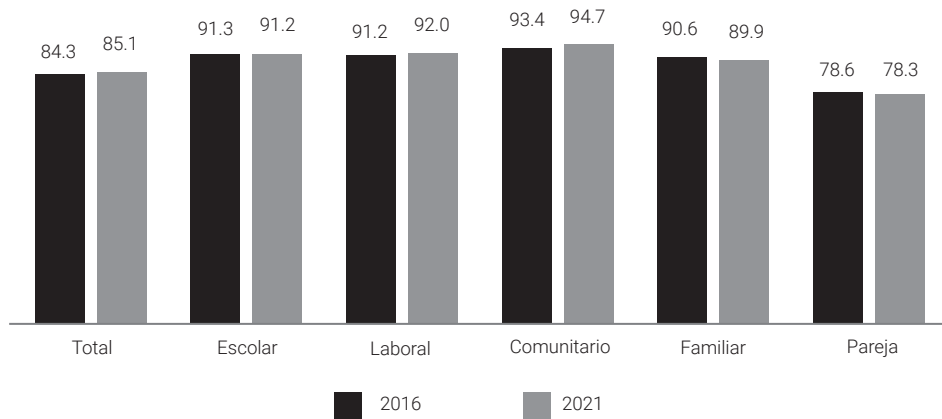
**Gráfico 10. Prevalencia total de violencia contra las mujeres de 15 años y más a lo largo de la vida por tipo de violencia**



Fuente: INEGI-ENDIREH (2016) y (2021).

Se identifica que el porcentaje de mujeres que no denuncian ni solicitan apoyo ha aumentado ligeramente de 84.3 % a 85.1 %. En promedio, para los dos años analizados, 91.8 % de las mujeres no denuncian ni solicitan apoyo cuando han sufrido violencia en el ámbito escolar, laboral, comunitario y familiar. Para el caso de las mujeres violentadas en el ámbito de pareja se observa un menor porcentaje de no denuncia ni solicitud de ayuda, con 78.5 % de los casos, en promedio.

**Gráfico 11. Porcentaje de mujeres que han experimentado violencia física y/o sexual y no denunciaron ni solicitó apoyo según ámbito de ocurrencia**

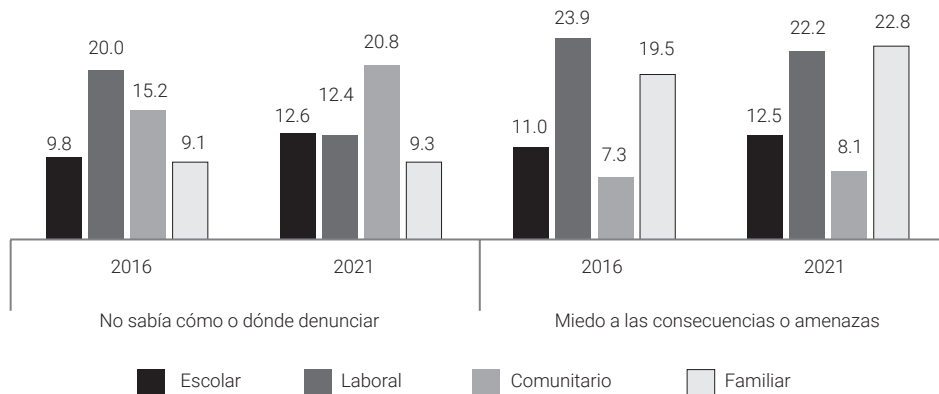


Fuente: INEGI-ENDIREH (2016) y (2021).

En el caso de las mujeres violentadas en el ámbito escolar y comunitaria se observa un aumento de 2015 a 2016 en el porcentaje que no denuncian debido a que no saben cómo o dónde hacerlo, en el caso escolar sube de 9.8 % a 12.6 %; en el caso del ámbito comunitario sube de 15.2 % a 20.8 %. En el ámbito laboral se observa una mejora, pues el porcentaje disminuye de 20.0 % a 12.4 %, mientras que en el ámbito familiar se mantiene prácticamente igual (aproximadamente 9.2 %). Por otra parte, tanto en 2016 como 2021, más de 20 % de las mujeres que han sufrido violencia en el ámbito laboral no denuncian debido al miedo a las consecuencias de hacerlo y/o amenazas. En el ámbito familiar, este porcentaje sube de 19.5 % a 22.8 por ciento.



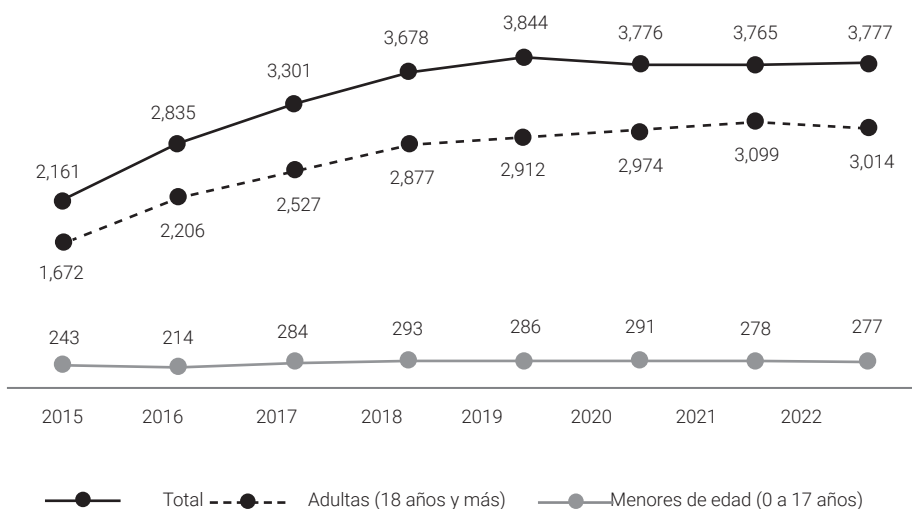
**Gráfico 12. Distribución de las mujeres de 15 años y más por las principales razones por las que no buscan ayuda, atención o no denuncian, según ámbito**



Fuente: INEGI-ENDIREH (2016) y (2021).

De 2015 a 2018 se observa una tendencia anual al alza en el número de mujeres víctimas de homicidio doloso y feminicidio, pues aumentó en 70 % (sube de 2,161 a 3,678 víctimas). De 2019 a 2020 se detecta una tendencia estable (ni alza ni a la baja), no obstante, el promedio anual de dicho periodo es 26.6 % superior al promedio del cuatrienio anterior (sube de 2,994 víctimas al año a 3,791). Por otra parte, es notoria la tendencia al alza en las mujeres víctimas que son adultas (18 años y más) en comparación con las víctimas menores de edad, de 2015 a 2022 el número de víctimas adultas aumentó en 80.3 %, mientras que el de víctimas menores aumentó en 14.0 por ciento.

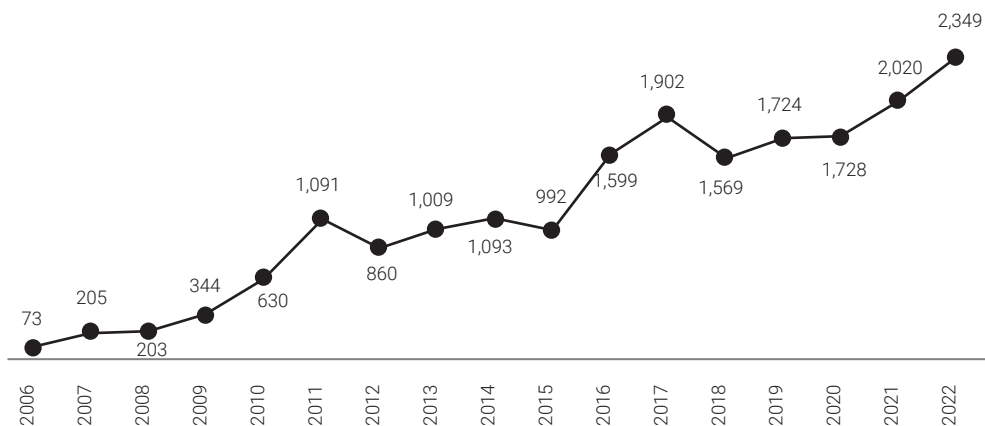
**Gráfico 13. Mujeres víctimas de homicidio doloso y feminicidio**



Fuente: Elaboración propia con cifras del SESNSP (2023).

De 2006 a 2022 se observa una marcada la tendencia al alza en el número de mujeres desaparecidas, de 76 desapariciones al año, sube a 2,349. En los últimos cinco años se ha registrado un crecimiento anual sostenido. De 2021 a 2022, mientras el número de hombres desaparecidos tuvo un ligero decremento de 1.2 % (baja de 5,113 a 5,011 víctimas), el número de mujeres desaparecidas reporta un aumento de 15.6 % (sube de 2,002 a 2,315 víctimas).

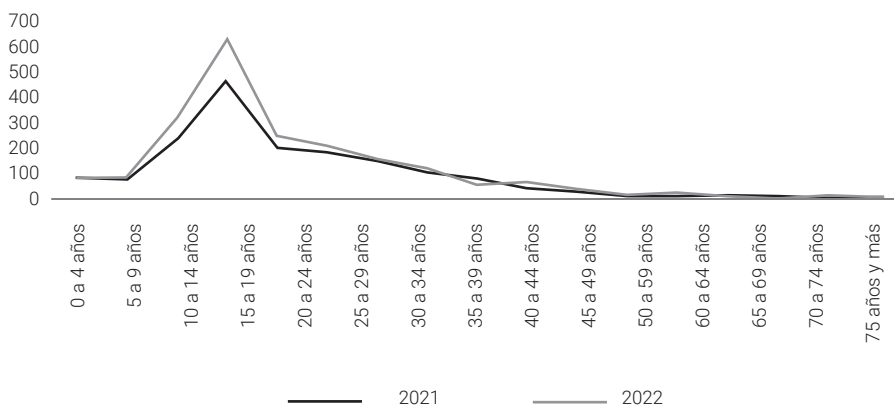
**Gráfico 14. Mujeres desaparacidad**



Fuente: Elaboración propia con cifras de la base de datos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), 2023.

Se identifica que la mayor proporción de mujeres desaparecidas se trata de adolescentes entre 15 y 19 años de edad, con 26.5 % en 2021 y 29.5 % en 2022. El segundo grupo etario más afectado es de niñas entre 10 y 14 años, con 13.5 % y 15.0 %, respectivamente. Lo anterior implica que, aproximadamente, cuatro de cada 10 mujeres desaparecidas se tratan de niñas entre 10 a 19 años de edad. Cabe indicar que en cada uno de estos grupos etarios se observa un aumento anual de 33.0 por ciento.

**Gráfico 15. Mujeres desaparecidas por grupo de edad**



Fuente: Elaboración propia con cifras de la base de datos del RNPED, 2023.

### B. Acciones

Con base al Presupuesto de Egresos de la Federación de 2023 se asignaron 2,202 millones de pesos para programas o políticas públicas orientados a la atención de las mujeres y a las problemáticas de género. No obstante, se identifica que la mitad de dicho presupuesto es ejercido por la Secretaría de Gobernación por medio de tres programas (Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas con 318.6 millones de pesos; Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos con 463.3 millones de pesos; y Promover la atención y prevención de la violencia contra las mujeres 342.2 millones de pesos) los cuales tienen como principal actividad institucional la prevención de la discriminación.

Por otra parte, 23 % del presupuesto se ejerce por medio del programa Fortalecimiento de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, su principal actividad institucional se relaciona con la planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, para lo cual asigna 78 % de su presupuesto (395.2 millones de pesos) a gastos de personal, materiales y suministros. Se identifican otros programas (con 174.2 millones de pesos, que representan 7.9 % del presupuesto total federal) en los cuales 100 %

de su presupuesto se asigna al pago de gastos de personal, materiales y suministros, y sus actividades se orientan a funciones de las Fuerzas Armadas y a la observancia de los derechos humanos. Finalmente, solo el Programa para el Adelanto, Bienestar e Igualdad de las Mujeres asigna 100 % de su presupuesto (400.3 millones de pesos, 18 % del presupuesto total) a transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas para las beneficiarias.

En suma, se identifica que la actual política pública tiene como principal objetivo la prevención, y de manera marginal la atención de mujeres víctimas de la violencia. Y al mismo tiempo no se considera la sanción y reparación de la violencia contra las mujeres como áreas integrales y con necesidad de cuidado. A continuación, se enuncia de forma breve distintas propuestas puntuales de acciones y de políticas públicas en cuatro áreas<sup>16</sup>:

**Prevención.** Este tipo de políticas tendrían la estrategia siguiente:

- Implementación de campañas de concientización, educación y sensibilización en la población de las actitudes, valores y prácticas que fomenten el respeto de los derechos humanos y de una vida libre de violencia.
- La instauración garantizada de ambientes con cero tolerancia a cualquier tipo de violencia contra las mujeres, por ejemplo, al interior de instituciones públicas como escuelas, universidades u oficinas gubernamentales, así como en instituciones del sector privado.
- Lograr la articulación de programas entre instituciones gubernamentales y sectores que permitan complementar objetivos y acciones para la contención y reducción de factores de riesgo relacionados con la generación y aumento de la violencia de género, por ejemplo, bajos niveles educativos, aumento de consumo de sustancias psicotrópicas, bajo nivel de educación sexual, embarazo juvenil, entre otros.

---

<sup>16</sup> Essayag, Sebastián. 2017. Del Compromiso a la Acción: Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres. América Latina y el Caribe, 2016". Documento de Análisis Regional. PNUD- ONU Mujeres.

- Diseñar e implementar políticas públicas con participación autoridades locales y organizaciones sociales de la comunidad enfocadas a la prevención de la violencia en dicho ámbito.
- Políticas que identifiquen a los hombres, jóvenes y niños como actores clave en la transformación de las pautas culturales y sociales que generan y aumentan la violencia de género.
- Instrumentalización de mejores indicadores de evaluación de las políticas públicas enfocadas en la prevención, atención, sanción y reparación del daño, con la intención de corregir medidas de acción, responsabilizar y sancionar funcionarios públicos que no estén dando cumplimiento a los objetivos, y mejorar procesos y políticas para el futuro.
- Creación de observatorios de criminalidad y generar información estadística confiable con datos desagregados de las características tanto de las víctimas de distintos tipos de violencia como de los victimarios. Emplear dicha información para el diseño, implementación, control y evaluación de las políticas encaminadas a disminuir y erradicar la violencia de género.
- Incluir como parte de las sentencias de agresores, la implementación de programas de intervención para promover la modificación de su conducta, y así prevenir su reincidencia y, por tanto, la generación de nuevos brotes violentos.
- Realizar campañas de difusión de derechos de las mujeres a una vida libre de violencia en lenguas indígenas y originarias, diferenciadas para mujeres como receptoras de dichos derechos y para hombres, como actores clave para cambiar patrones culturales de violencia contra la mujer.

**Atención.** Este tipo de políticas tendrían la estrategia siguiente:

- Evolucionar de medidas de atención paliativas, como crear lugares o espacios de refugio de mujeres con sus hijos que acaban de sufrir un enfrentamiento violento, a esquemas

de atención integral que requiere la coordinación efectiva de múltiples sectores para garantizar la seguridad de la víctima en todas las esferas, tales como salud física y psicológica, jurídica y legal, económica, educativa, e incluso de vivienda.

La tendencia internacional es que dicha atención integral se proporcione a la víctima al acudir a un mismo y único espacio, de esta manera, desde el primer momento que acuda por atención, se tendrá la oportunidad de que ésta sea integral y completa, además de eficiente y efectiva.

- Revisión y mejora de los protocolos de atención a víctimas de violencia, los cuales requieren incluir rutas críticas de atención integral por de todas las dependencias involucradas en la misma y de cuidado, desde el momento que acude la víctima por atención hasta que se finaliza el procedimiento relacionado con la sanción del victimario y resarcimiento del daño.
- Entre los principales objetivos de las medidas de atención es evitar que la víctima de violencia vuelva a ser revictimizada por la falta de atención y ayuda por parte del sector público encargado de brindarle protección y salvaguarda, así como acompañamiento y facilitación del proceso jurídico y legal. Por lo que, también se recomienda que las medidas de atención incluyan la participación y asesoramiento de organizaciones civiles y comunitarias, con la finalidad de complementar, garantizar e impulsar la atención integral y la creación de redes de apoyo y de colaboración multisectorial durante el proceso.
- Diseño y activación de protocolos de atención y búsqueda de mujeres desaparecidas, víctimas de homicidio, y víctimas de delitos sexuales. Tanto el diseño como la activación de los protocolos deben considerar factores de riesgo que aumentan la amenaza sobre las víctimas, y que su actuación debe perseguir la pronta salvaguarda de la víctima y aprehensión de los victimarios.

- Procurar en las unidades de atención el acceso fácil e integral para las víctimas cuya lengua sea indígena u originaria, al igual que para personas con capacidades audio/visuales diferentes.

**Sanción.** Este tipo de políticas tendrían la estrategia siguiente:

- Revisión de marcos legales a nivel estatal y local para armonizar y homologar la tipificación de conductas delictivas, sus sanciones y procesos jurídicos. Así como la modificación o derogación de disposiciones legales que resultan discriminatorias. Por otra parte, también se considera la posibilidad de endurecer sanciones de los agresores con base a condiciones agravantes.
- Abatir la impunidad de los agresores y generadores de violencia contra las mujeres, para lo cual se requiere de una mejor instrumentalización de las políticas públicas por medio de unidades especiales de policía para la investigación y persecución de delitos violentos contra las mujeres, al igual que equipos legales en las fiscalías dedicados a la atención de dichos casos.
- Implementar mecanismos que permitan la emisión de una sentencia expedita y certera, con el objetivo de evitar el desgaste innecesario de la víctima. Lo anterior se esperaría sea en el caso pena o civil (por ejemplo, sanciones por la falta de pago de pensión alimenticia).

**Reparación.** Este tipo de políticas tendrían la estrategia siguiente:

- Lograr resarcir el daño a las víctimas, ya sea por medio del empoderamiento económico (por ejemplo, el otorgamiento de créditos, capacitación empresarial, etc.), atención médica y psicológica, asistencia jurídica y legal, así como la reintegración laboral y social de las víctimas por medio de programas públicos.
- Establecer mecanismos donde los agresores reparen de forma expedita los daños cometidos contra las víctimas, tales como, violencia económica o patrimonial, al no pagar pensión alimenticia, por ejemplo.



Por obvias razones, las medidas enlistadas no solo implican un mayor esfuerzo presupuestal por parte de la federación y de los gobiernos estatales y locales, sino que también se requiere de una mayor transparencia y responsabilidad de la forma en la que el presupuesto se asigna y se ejecuta. Se esperaría es que el presupuesto trascienda más secretarías y, por tanto, distintos sectores como seguridad pública, salud, economía, trabajo, entre otros, y que sus objetivos y actividades u objetivos institucionales incluyan el financiamiento de equipo, infraestructura, atención médica y legal, entre otros aspectos, todo éstos dirigidos a proporcionar servicios, atención y respuesta efectiva a víctimas de la violencia de género. Por otra parte, también resulta de vital importancia que los mecanismos institucionales contemplen una constante comunicación con las organizaciones de la sociedad civil para atender sus demandas, así como para identificar y compartir buenas prácticas e ideas innovadoras. De igual manera, es de vital importancia el fortalecimiento institucional, tanto de las instituciones encargadas de dirigir la política pública contra la violencia de género, cómo garantizar la trascendencia de la misma sin importar el cambio de administración política o las afinidades de los funcionarios electos con la misma.

## **5. Robo en carreteras**

### *A. Diagnóstico*

De acuerdo con los reportes generados por Lantia Intelligence durante el año 2022 se detectaron en fuentes abiertas un total de 211 eventos de robo en carreteras con diferentes niveles de violencia, que representa un incremento de 20 % respecto al año anterior. Estos robos generaron situaciones de riesgo social afectando tanto el clima de seguridad en la vida diaria de los mexicanos, como en las actividades económicas relacionadas con el transporte de bienes en carreteras. Estos incidentes se concentran en 26 entidades federativas durante el año 2021, concentrándose los eventos en los estados de Puebla, Tlaxcala, Guanajuato, Veracruz, Morelos e Hidalgo con 61 % de los 171 casos reportados a nivel nacional.

**Mapa 3. Robo en carreteras 2021**



Fuente: *Lantia Intelligence*

**Mapa 4. Robo en carreteras 2022**



Fuente: *Lantia Intelligence*

Para el año 2022 los estados con mayores reportes fueron nuevamente Tlaxcala, Puebla, Veracruz, e Hidalgo, y se agregaron el Estado de México, Jalisco y Morelos que en conjunto representaron 69 % de los casos. Como puede observarse si bien el fenómeno se presenta en casi todo el país, su incidencia varía de forma importante entre estados generándose una alta concentración de robos en los estados del centro-oriente fundamentalmente en el eje que va de Veracruz a la Ciudad de México, y en menor medida en las rutas hacia el norte del país, con casos importantes en Michoacán (zona de Uruapan-Lázaro Cárdenas), Guanajuato, San Luis Potosí, y en el sur Chiapas y Campeche.

En este sentido, los robos reportados en las carreteras en nuestro país, se pueden dividir en dos grandes rubros: los experimentados por particulares que viajan en sus vehículos en alguna de las rutas que conforman la red de carreteras nacionales; y los robos sufridos por vehículos de autotransporte

de carga y pasajeros que fundamentalmente transitan por alguna de las carreteras federales o autopistas. Estos dos fenómenos requieren de un análisis por separado ya que la complejidad de su solución es diferente por la cantidad de viajes y el tipo de caminos donde tienen lugar los robos, así como por la dinámica criminal que participa en cada uno de ellos. En este documento el análisis se concentra básicamente en el diagnóstico y problemática de los robos reportados en el autotransporte de carga que tiene amplias repercusiones para la vida económica del país.

### Cifras de autotransporte de carga en México

En México el autotransporte de carga es un elemento esencial en la cadena de suministro, para la productividad de las empresas y para el desarrollo de la economía, participa con 3.4 % del PIB y emplea a más de 971 mil personas. Su labor representa el abastecimiento diario de productos muy importantes en todo el territorio como: hidrocarburos, autopartes, electrodomésticos, alimentos, bebidas, productos farmacéuticos, materiales para la construcción, productos agrícolas, vehículos, entre otros (se tiene una cifra estimada de 534.5 millones de toneladas transportadas en 2021 en todo el país). Dicha participación en el PIB muestra una tendencia ascendente gracias al crecimiento constante que en los últimos años ha tenido el sector respecto al número de permisionarios y vehículos registrados:

**Tabla 1. Autotransportes de carga en México**

<b>Indicador</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Incremento</b>
Personas físicas o morales dedicadas al SPF o transporte privado de carga	208,860	216,111	3.5 %
Parque vehicular	1'312,910	1'370,910	4.3 %

Fuente: Elaboración propia (2024).

Cabe resaltar que del total de los permisionarios registrados en el año 2022 la gran mayoría 81.4 % son microempresas denominadas hombre-camiión (175,866), quienes poseen 23.5 % del parque vehicular (322,100).

Este dato es relevante por las características económicas que dificultan su incorporación a algunas de las propuestas de seguridad en carreteras que se plantean más adelante.

Hay algunos aspectos del autotransporte, que deben ser incorporados en el análisis para buscar soluciones adecuadas en materia de seguridad para reducir los robos en carreteras, entre ellos se encuentra el problema de la antigüedad del parque vehicular del autotransporte de carga ya que en los últimos años ésta va en aumento pasando de 19.10 años en 2021 a 19.44 años en 2022, lo que significa que 192,302 unidades motrices son mayores a 10 años y 248,369 unidades son mayores a 20 años. Entre menor sea la antigüedad promedio del parque vehicular de autotransporte se podrá transitar hacia nuevas tecnologías que permitan una mayor eficiencia, competitividad, y en particular incorporarse a propuestas de conectividad para participar en esquemas de seguridad más eficaces. Hay solicitudes del sector de autotransporte para que se generen políticas públicas para incentivar la renovación del parque vehicular.

Otro dato relevante es la existencia de 503,166 licencias de chofer vigentes los cuales corresponden a 500,463 a hombres y 2,703 a mujeres, de acuerdo con datos del *"Driver Shortage Global Report 2022"* en México hay escasez de conductores de camiones que requiere atenderse por el constante crecimiento del sector, donde se estima que en 2020 había un déficit de aproximadamente 54 mil operadores. Situación que es relevante por los temas de capacitación y controles de confianza que deben realizar las empresas para evitar la colusión de sus trabajadores con el crimen organizado que se presenta en muchos de los casos en los robos en carreteras.

Un tema central es el enorme tamaño de la infraestructura carretera que requiere ser vigilada: hasta el año 2021 se contaban con 51,428 km de carreteras federales de las cuales 10,912 km son concesionados de cuota y 40,516 km son libres de peaje, sin embargo, para realizar la supervisión a lo largo de todas las carreteras federales no se tienen datos exactos sobre la cantidad de recursos humanos que se requieren para esta tarea, ya que está directamente relacionado con el tipo de soluciones y sistemas implementados.

Sobre la operación del autotransporte en los cruces fronterizos del país, el autotransporte de carga registró en 2022 un aforo de 6,679,970 vehículos, teniendo la mayor participación los puertos que conectan con Texas en los estados de Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas con 4,658,205 vehículos, seguido con los puertos que conectan con California en el estado de Baja California con 1,451,349 vehículos, y después los puertos que conectan con Arizona en el estado de Sonora con un cruce de 413,627 vehículos y por último los que conectan con Nuevo México en el estado de Chihuahua con una menor cantidad 156,789 de vehículos.

### **Robo a vehículos del servicio de autotransporte de carga**

Durante el año 2022 en materia de robo al autotransporte de carga se tienen reportes del SESNSP de que las carpetas de investigación del fuero local alcanzaron la cifra de 8,834 carpetas. Esta cantidad es prácticamente la misma que la observada el año anterior de 2021 con 8,762 carpetas, que representa un incremento cercano a 1 por ciento.

De acuerdo con esta misma fuente de información, la evolución trimestral de robos a unidades de transporte alcanzó el punto más alto en el año 2018, para paulatinamente descender en los siguientes cuatro años de la actual administración federal. Durante el último año de registro en 2022 se tiene un total reportado de 8,834 carpetas de investigación abiertas por este concepto, de las cuales 7,644 se refieren a robos con violencia y 1,190 a robos sin violencia. Aun cuando el fenómeno no ha crecido respecto a los últimos años de la administración anterior, sigue siendo un delito que preocupa por la disrupción que genera en un área especialmente sensible para la movilidad de la población, y que tiene amplias repercusiones en la percepción de seguridad del país para determinar la localización de nuevas inversiones. Además de que es un delito que está estrechamente vinculado con la expansión de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico.

**Gráfico 16. Robo a transportistas (2016-2023)**



Fuente: SESNSP.

Con base en esa información se tiene que los estados con mayor incidencia delictiva en materia de robo a transportistas durante el año 2022 son: Estado de México (4,537 carpetas), Puebla (1,801 carpetas), Michoacán (777 carpetas), San Luis Potosí (474 carpetas), Jalisco (318 carpetas) y Nuevo León (160 carpetas). Cabe señalar que la Ciudad de México tiene uno de los registros más bajos en este tipo de incidentes con apenas 88 carpetas en todo el año 2022.

En materia de mercancía con mayor frecuencia de robo a nivel nacional, la Fiscalía General de la República reporta que en el periodo 2018-2022 los alimentos y abarrotes son los que mayor número de carpetas de investigación han reportado, prácticamente uno de cada diez robos en carretera son por este tipo de productos; aproximadamente 5 % es por refacciones y productos automotrices; 4 % por materiales de construcción, y el resto por una serie de diferentes productos entre los que destacan medicamentos, artículos de limpieza, electrodomésticos, ropa y calzado. Cabe señalar que dentro de este fenómeno se encuentran registrados los hechos de robo de mercancía cuando los tráileres se accidentan, y pobladores aprovechan la ocasión para sacar los bienes de las cajas, o que se derraman sobre la carretera. Respecto a las carreteras que tienen

el mayor número de reportes de robo de febrero de 2018 a noviembre de 2022, y que pueden ser identificadas como los tramos con mayor incidencia delictiva a nivel nacional se encuentran los siguientes:

- Carretera 150 D México-Puebla-Córdoba, tramo que va de Puebla a Córdoba.
- Carretera 37 D trayecto Uruapan-Lázaro Cárdenas en Michoacán.
- Carretera 97 que va de Urracas al entronque de la carretera Matamoros- Reynosa.
- Libramiento Sur de Celaya, Autopista Salamanca Celaya y Pénjamo- Irapuato-Guanajuato.
- Carretera Orizaba-Veracruz, Carretera La Antigua-Veracruz-Sayula de Alemán y Autopista Córdoba -Veracruz.
- Autopista México-Querétaro y Querétaro-Celaya.

### *B. Acciones*

Ante estas cifras de un problema amplio y en crecimiento por la dinámica económica del país, se requiere instrumentar en el futuro cercano una serie de medidas de distinto tipo tanto legales, presupuestales, de coordinación, innovación tecnológica, de inversión en infraestructura, y capacitación, además de acciones más planeadas para lograr el desmantelamiento de las bandas criminales. Con ello se podrá tener un efecto amplio sobre las causas de este problema, buscando generar mejores condiciones de seguridad para la población, e incrementar la competitividad económica del país para consolidarla como un destino preferido para la relocalización de las inversiones internacionales.

Con el propósito de explorar algunas propuestas que han mostrado resultados positivos en el pasado cercano en contextos similares, se presenta una primera nota de referencia relacionada con lo realizado en Colombia en los últimos años, para atender esta problemática. Posteriormente se analizan otras propuestas expresadas por diferentes actores tanto públicos como privados, académicos y de consultoría que proponer soluciones integrales y permanentes al robo en carreteras.



### *Experiencia de Colombia contra robo en carreteras*

Colombia es un país que históricamente ha pasado por un conflicto armado con grupos al margen de la ley y bandas criminales relacionadas con narcotráfico. Eso llevó al Gobierno Nacional a implementar diferentes estrategias para invertir en carreteras más seguras con el fin de prevenir secuestros y robo a transporte terrestre. No es un problema resuelto en su totalidad en Colombia, pero su experiencia es previa a México y por lo tanto puede arrojar algunas lecciones para nuestro caso. En el año 2000 registraron 3,268 robos y en 2018 este fenómeno se redujo a apenas 289 incidentes. ¿Qué hicieron para lograrlo? La seguridad a los viajeros es ofrecida gracias sobre todo al uso conjunto de nuevas tecnologías y a la coordinación alcanzada con el sector privado y el sistema de justicia. Entre las medidas puestas en marcha en los últimos años se pueden encontrar las siguientes:

- Con la unión de todas las dependencias gubernamentales vinculadas con el tema de las carreteras, se creó un Frente de Seguridad Empresarial que se reúne periódicamente con el grupo gubernamental para compartir información y generar constantemente nuevas estrategias. Se logró reunir en la mesa a las distintas organizaciones de transportistas de manera nacional y regional. Se conformó una matriz operacional para el combate de este delito donde todas las dependencias colocan sus datos más relevantes para conocer mejor las características de operación de la delincuencia. Asimismo, se conformó una base de datos con los antecedentes de todos los operarios de tractocamiones a efecto de guiar a las empresas en sus contrataciones de personal, y evitar la complicidad de sus colaboradores.
- La Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera (COLFECAR) implementó con el apoyo del Gobierno Colombiano en el año 2019, una estrategia para combatir el robo e incineración de tractocamiones en las carreteras por parte del crimen organizado, en su caso agravado por el tema de la guerrilla y grupos paramilitares. Unieron esfuerzos para confeccionar

soluciones para cada caso y dismantelar a las bandas dedicadas a este ilícito. En 2019 desarticularon 39 bandas de asaltantes en carreteras.

- Sistema de videovigilancia en las carreteras nacionales en colaboración con la empresa integradora *SIMS Technologies S.A.S.*, socio de *Axis Communications* y expertos en este tipo de soluciones. Basados en las necesidades que tenía el proyecto, recomendaron e instalaron Cámaras de Red Axis, entre ellas domos Axis Q6035-E, los cuales consiguen una calidad de video full HD. Con el sistema implementado se han cubierto más de 1000 kilómetros desde Bogotá a vías como Girardot, Villavicencio, Autopista Norte, Honda, Buenaventura y la Mesa Cundinamarca. El sistema apoya a las Fuerzas Armadas y la Policía para que tengan reacciones más oportunas frente a la delincuencia y subversión, así como el apoyo a la disminución de índices de accidentabilidad.
- Se cuenta con el Centro de Control y Operación Vial, desde el cual se realizan las labores de monitoreo del tránsito y la infraestructura vial, por medio de sistemas de cámaras de video vigilancia, equipos para la detección automática de placas, identificación de variables y puntos críticos y conectividad con centros de control viales de las vías concesionadas y de las fuerzas de seguridad del Estado.
- Se instaló un número de emergencia como conducto para informar a los transportistas sobre los incidentes reportados en las carreteras, y lograr alertas en tiempo real. Con estas llamadas se genera un sistema alimentado por todos los usuarios de las vías. Todo mundo reporta lo que está sucediendo en las carreteras.

- El gobierno expidió una Póliza de terrorismo en beneficio de los vehículos que se ven inmiscuidos en pérdidas totales y parciales por incendios y robos provocados por acciones de grupos criminales, cuando se ven afectados por amotinamiento, actualmente se busca extender este beneficio a las mercancías.
- Se creó el Sistema Integral para la Prevención y Control del Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (SIPLAFT) que es un sistema de prevención y control del lavado de activos, la financiación del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, el cual deben implementar todas las empresas habilitadas por las autoridades de Transporte para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de carga, sin importar si estas empresas se encuentran o no en operación (estén o no operando y/o activas). Se capacita a las empresas para evitar caer en actividades ilícitas que pongan en riesgo la estabilidad financiera y jurídica de sus empresas.
- Actualmente siguen trabajando en lograr la conectividad de los GPS, cámaras de videovigilancia de las casetas, y puertas de entrada, para lograr un gran centro de operación donde se brinde seguimiento a toda la actividad de las carreteras en el país.

### *C. Propuestas*

En general las propuestas para prevenir y atender los efectos derivados de los robos en carreteras se han centrado en acciones de coordinación entre policías federales y locales; operativos para mejorar la seguridad en las carreteras; y la modernización tecnológica de los servicios de transporte privado. Existen en general tres tipos de acciones para reducir impacto de los robos: a) Preventivos: colocar dispositivos GPS, Cajas Blindadas en autotransportes, cámaras de video, y operativos viales como salidas en carrusel; retenes y patrullajes en zonas críticas, entre otros; b) Activos: una vez que sucede el robo son acciones para reducir su impacto y dificultar que se pierdan valores y patrimonio, tales como desconectar motores

a distancia, cámaras de vigilancia operando en vehículos; y esquemas de reacción inmediata, y c) Reactivas: buscar vehículos robados, identificar a delincuentes, recuperar mercancías, aplicación de seguros contratados. Sin embargo, no se cuentan con medidas relacionadas con el desmantelamiento de bandas criminales con base en acciones legales contra el financiamiento y lavado de dinero, y de generación de plataformas nacionales para mejorar la toma de decisiones tanto en la vigilancia como en elaboración de estrategias de contención. Las acciones y estrategias más importantes detectadas para el combate al robo en carreteras son las siguientes:

- Fortalecer la coordinación preventiva, operativa y de inteligencia de las policías federales y locales. Debido a que Guardia Nacional es responsable de la seguridad de las carreteras federales y autopistas de cuota en todo el país, resulta indispensable que a su interior se fortalezca la conformación y operación de áreas especializadas en seguridad de carreteras, y se fortalezca su coordinación con las policías estatales y municipales. En particular una mayor coordinación operativa con los C5 de los gobiernos estatales, que son definitivos para el monitoreo y reacción ante los asaltos que requieren un tiempo de respuesta inmediato para lograr recuperar bienes y detener a los responsables. Es importante considerar que la seguridad de las carreteras y aeropuertos del país, han sido transferidos de manera exclusiva al personal militar de la Guardia Nacional, en relevo de los guardias civiles (ex policías federales) que se habían mantenido a cargo de esa tarea. El plan diseñado por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) contempla que para el cierre del primer semestre de 2022 se habría contemplado dicho relevo en las 32 entidades con un total de 8,500 efectivos castrenses.
- Durante la actual administración federal se puso en marcha en 2019 el “Plan Carreteras Seguras” y la aplicación móvil “PF Carreteras”, con el objetivo de combatir, mediante una estrategia interinstitucional y con la participación del sector privado, los

asaltos y robos en las carreteras del país. Esta aplicación es una herramienta de información y denuncia ciudadana, que permite reportar si eres víctima o testigo de un hecho delictivo como el robo en carreteras, además de informar de incidentes carreteros y rutas seguras para los usuarios.

- El Programa Carreteras Seguras tiene un alto contenido de seguridad vial cuya adecuada ejecución se vincula con reducir algunos de los riesgos que facilitan la comisión de robos en las carreteras. Cabe señalar que en México 71 % de las causas de siniestros de tránsito son atribuibles al conductor, destacando los rubros de imprudencia o atención, uso del celular, velocidad excesiva, no utilizar el cinturón de seguridad, invasión del carril contrario y no respetar la distancia adecuada entre vehículos en carreteras, tal como lo señala el Instituto Mexicano del Transporte (IMT). Asimismo, incluye la prevención de fallas mecánicas mediante la revisión físico-mecánica antes de cualquier viaje para prevenir fallas en neumáticos, mecánicas y eléctricas, que impliquen que el conductor tenga que detenerse en zonas de riesgo, o con baja señal, y que lo hagan víctima del delito de robo.
- Fortalecer las acciones de participación y coordinación entre autoridades, empresas privadas y agrupaciones del transporte para desarrollar proyectos conjuntos en materia de seguridad contra el robo en carreteras, tales como los tipo *Motum*-ANTP-SSPC-Gobiernos Estatales: Centro de Atención Inmediata, con la Aplicación ANTP-SOS by *Motum*, para el reporte inmediato de robos al autotransporte de carga, y su atención por parte de la autoridad; es conectividad al alcance de todos los transportistas para reportar en tiempo real incidentes con un seguimiento desde el Centro de Control, Comando, Comunicación, Cómputo y Calidad (C5 Nacional de la SSPC) con operadores de apoyo de las propias organizaciones del transporte privado.

- Fortalecer la participación periódica de las empresas del sector de autotransporte en la Mesas de Coordinación con la Guardia Nacional y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para atender el tema de seguridad en carreteras en todo el país. En 2022 la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR) propuso a la Secretaría de Gobernación retomar el Programa Nacional de Seguridad Carretera como gran mesa de seguridad que involucre a Gobierno Federal con las autoridades locales, que involucre a las Fiscalías de los estados, a la Guardia Nacional, SEMAR, SEDENA para revisar juntos los temas de las carreteras.
- Continuar con esquemas institucionales de planeación para mejorar la seguridad en las carreteras, similares a las propiciadas por las Auditorías en Seguridad Vial para mejorar de forma integral los servicios que se ofrecen en un tramo de una carretera federal. Un tema crucial para la reducción de los niveles de robo es el mejoramiento de la infraestructura vial para darle certeza a los transportistas y particulares sobre los lugares seguros para hacer escalas, en lograr una mayor conectividad en los caminos federales; y en la modernización de la infraestructura para la ampliación de vialidades, darle fluidez a la movilidad vial y eliminar riesgos y peligros específicos. Estas auditorías deben ser un traje a la medida para cada carretera federal. Se han planteado incluso auditorías completas para toda una carretera, como es el ejemplo del Arco Norte de la Ciudad de México. Estos esfuerzos son de largo plazo y demandan un gran esfuerzo de coordinación e inversión por la dimensión de recursos involucrados.
- Disminuir el costo de las pólizas de seguros para lograr que toda la flotilla que circula en carreteras nacionales viaje con tranquilidad y sin temor de ser asaltados por las pérdidas de los productos y vehículos. Esto especialmente dirigido a las microempresas que tienen dificultades para estos financiamientos. De igual forma la política de cobro de peajes en Caminos y Puentes Federales

(CAPUFE) puede incentivar el uso de carreteras en horarios seguros a través de una disminución de los peajes cuando se tienen operativos que garanticen mayor seguridad.

- Capacitación sobre manejo de situaciones de riesgo en carreteras a través de simuladores viales, y con personal especializado de corporaciones policíacas (Tipo *TrackSim*). Esta tecnología resulta novedosa e interesante con el uso de simuladores para preparar fundamentalmente a los operarios a mejorar su capacidad de reacción y habilidades de manejo ante situaciones de riesgo o amenazas de asalto.
- Un tema central para la reducción de asaltos depende sobre todo de que la autoridad ejerza un pleno control del territorio donde atraviesan las carreteras, los grupos criminales mantienen el dominio sobre accesos y salidas secundarias en caminos federales e incluso en carreteras de cuota. En ocasiones desafortunadamente con el contubernio de autoridades. Estas desviaciones o salidas irregulares deben eliminarse para mejorar la seguridad de las carreteras, y buscarse alternativas de conexión para las comunidades que tienen acceso a través de estas terracerías o caminos vecinales.
- Contar con esquemas de información sobre operadores del servicio de transporte para orientar las decisiones de contratación de las empresas y reducir las posibles vinculaciones con el crimen organizado, así como, registrar los cursos de capacitación y profesionalización de los operarios en los cuales podrían incluirse cursos nacionales obligatorios en materia de combate al crimen. Así, por ejemplo, la Asociación Nacional de Transporte Privado cuenta con un curso en línea sobre "Manual de Prevención y Reacción al Delito de Robo al Autotransporte de Carga".
- Con el Programa Caseta Segura de la actual administración federal se ha contribuido a reordenar el tema de las carreteras, evitando demoras por cierres prolongados, un ambiente de

protestas constantes y de caos en la sociedad. Los operativos contra la toma de casetas son encabezados por la Guardia Nacional, y resultaron efectivos durante el año 2022. Se estima que se ha evitado la pérdida de 4,700 millones de pesos durante su operación de enero a abril de 2022 en todo el país. De acuerdo con datos de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), el cálculo es de 48,7 millones de pesos diarios de pérdidas que se evitan en las casetas con estas medidas. Estos recursos ya no ingresan a los bolsillos de organizaciones o personas de las que se desconocen sus actividades, pero que podrían ir a actividades ilícitas.

- Dentro de las tecnologías desarrolladas por el área científica de la Guardia Nacional se encuentra el Dispositivo Táctico para la Operación Policial (DTOP) que permite al oficial de policía la detección en campo de personas con antecedentes policiales, órdenes de aprehensión y de registro de personal de seguridad pública, mediante la identificación biométrica dactilar, y consulta las bases de datos criminalísticas y de reportes de robo de vehículos y armamento registrado. Con este dispositivo se apoya la toma de decisiones en campo al momento de realizar los operativos, poniendo a disposición de toda la Guardia Nacional las bases de datos institucionales de manera rápida y sencilla. Esta herramienta aplicada en la vigilancia de carreteras puede resultar altamente efectiva para el éxito de los diferentes operativos.
- Identificación de las rutas y horarios con mayor índice delictivo con la finalidad de que se organicen conjuntamente recorridos periódicos para atender problemas como baja cobertura de señal satelital, establecer paraderos seguros, definir rutas alternas, ubicar puntos con mayor incidencia delictiva y conocer los tramos de carreteras en reparación.

Como reflexión final, uno de los factores que más influyeron en la reciente decisión de Tesla para ubicar una nueva planta de producción en Santa Catarina, Nuevo León, fue el favorable contexto de seguridad local, y



con ello el bajo nivel de riesgo a largo plazo de esas inversiones. De hecho, las otras opciones que se evaluaron para la posible ubicación de esta planta mostraron mayores riesgos de inseguridad. Ante las expectativas de más inversiones extranjeras derivada del *nearshoring*, las autoridades federales y locales, deberán tomar el caso de Tesla como ejemplo, y trabajar para elevar la seguridad de sus territorios con miras a atraer a empresas interesadas en instalarse en México. Al respecto, recientemente el Gobernador de Nuevo León en una de sus primeras acciones posteriores a la decisión de Tesla, fue presentar ante el Gobierno de Texas un plan de mejora de mediano plazo para el sistema de carreteras del estado, que permita disminuir los tiempos de traslado y garantice condiciones de seguridad en las rutas de logística necesarias para apoyar el proyecto de Tesla.

## **Hacia una nueva política social del Estado Mexicano**

*Mario Luis Fuentes Alcalá*

Las desigualdades, la pobreza y la marginación son tres grandes constantes a lo largo de la historia de México. Desde su origen como país independiente y hasta la segunda década del siglo XXI, hemos sido un país incapaz de lograr un quiebre sustantivo en las desigualdades y brechas sociales: en efecto, aún en 2020, prácticamente la mitad de la población vivía en condiciones de pobreza multidimensional, siendo las niñas y los niños, y particularmente quienes forman parte de pueblos originarios, quienes viven las peores condiciones de vida (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social «CONEVAL», 2021).

Lo anterior apunta a una cuestión central. Hasta ahora, la política social se ha entendido, entre los años de 1980 a 2022, esencialmente como política de combate a la pobreza. Esto, desde dos supuestos: 1) que uno de los principales ejes del desarrollo se encuentra en la construcción de oportunidades para las personas, por ejemplo, garantizando igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y eliminando los dispositivos institucionales y legales de discriminación, por ejemplo, contra minorías étnicas o grupos de población específicos y 2) que en congruencia con lo anterior, las estrategias gubernamentales deben dirigirse hacia la construcción de capacidades individuales, a fin de que los individuos estén en la posibilidad de elegir racionalmente cuáles de las oportunidades de que disponen, quieren tomar para la realización de sus proyectos de vida.

La lógica de la política social se articula entonces a través del supuesto de que los individuos, al nacer en circunstancias diferentes, enfrentan diferentes niveles de obstáculos y enfrentan la vida a partir de relaciones desiguales. Por ello, el papel del estado es “igualar” las condiciones iniciales de arranque, vía la transferencia de recursos y vía el acceso a servicios básicos como la educación, la salud y la alimentación, pues

estos “habilitan” mayormente a los sujetos para insertarse con éxito a los diferentes mercados que existen y a través de los cuales pueden realizar sus proyectos personales de vida.

De este modo, a pesar de que en los últimos 30 años se han invertido miles de millones de pesos en esos rubros, la pobreza persiste y en diferentes regiones incluso se ha profundizado, como es el caso de la pobreza urbana en grandes metrópolis, y la pobreza rural e indígena en varias regiones del sur-sureste de México, o en enclaves históricos de marginación y pobreza como en la Sierra Tarahumara.

De este modo, no solo se han profundizado las desigualdades entre las entidades federativas, sino que, en su interior, y dentro de las ciudades y zonas metropolitanas se han generado mayores espacios de exclusión y marginación; todo ello en un contexto de un país que sigue urbanizándose aceleradamente. En efecto, según los datos del Consejo Nacional de Población «CONAPO», el Sistema Urbano Nacional está compuesto ya por más de 400 ciudades, y la proyección hacia el año 2030 se sumen al menos 40 ciudades más, de 15,000 y más habitantes cada una de ellas.

Enfrentamos pues, un contexto de un país con la mayor cantidad absoluta de personas en pobreza desde 1995; con el mayor número de homicidios intencionales en la historia del país; con fenómenos complejos, algunos inéditos como la desaparición forzada y masiva de personas; y otros que se han intensificado, como la marginación y la discriminación; con graves e inaceptables formas de violencia que se ejercen al interior de las familias; que se perpetra en contra de las mujeres en la forma del feminicidio; o en contra de niñas y niños, quienes masivamente son víctimas de homicidios, de las peores formas de trabajo infantil, y de otros tratos crueles y degradantes; todo lo cual obliga a pensar en una nueva política social del Estado mexicano que cambie, en primer lugar, de objetivo central.

En efecto, como ya se dijo, desde la década de 1980 del siglo XX se ha planteado que el principal objetivo de la política social es el combate a la pobreza; y de la mano de ello, el abatimiento de la marginación. Sin embargo, sin que lo anterior deje de ser importante, un nuevo curso de desarrollo solo podrá lograrse en la medida en que el Estado mexicano sea capaz de construir y operar una política social dirigida a la plena garantía

de los derechos humanos, en congruencia con el mandato constitucional contenido en el artículo 1º, así como el amplio catálogo de derechos humanos reconocidos fundamentalmente en los artículos 2º al 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

De este modo, construir tal política social debe partir de un amplio consenso, resultado de un diálogo nacional, que permita convencer a todas las partes de que México no podrá ser un país de pleno bienestar si no logra eliminar el déficit de estatalidad que nos caracteriza desde hace décadas; es decir, la incapacidad del Estado de cumplir con los mandatos que se da a sí mismo a través de su marco jurídico y su entramado legal-institucional.

La nueva política social del Estado mexicano debe también construirse a partir del reconocimiento de la urgencia de los problemas que enfrentamos, y construir los acuerdos indispensables para hacer lo que es necesario, con base en una visión audaz sobre el país que queremos ser en 50 años; y de lo que es necesario hacer en lo inmediato para dirigirnos hacia ese horizonte posible.

Desde esta perspectiva, lo primero que debe reconocerse es que la próxima administración federal, que gobernará de 2024-2030, habrá de enfrentar un escenario de enormes restricciones presupuestales, en un contexto de muy bajo crecimiento que reducirá su margen de acción y toma de decisiones; y con un proceso de erosión de capacidades institucionales.

Por lo anterior, rediseñar a la política social parte, en primer lugar, de reordenar lo que tenemos y darle un sentido de integralidad, enfrentando en primer lugar los enormes retos de coordinación y acción concertada en todos los órdenes del gobierno.

En ese sentido, lo urgente obliga a reordenar los programas de transferencia de ingresos para garantizar una mayor eficacia y justicia en su distribución, lo que obliga a repensar esquemas que permitan focalizar, pero al mismo tiempo garantizar que las personas en mayores condiciones de pobreza podrán, en el mediano plazo, acceder a puestos dignos de trabajo.

De manera simultánea, debe reconocerse que el impacto de la erosión inflacionaria está profundizando las condiciones de hambre que existen en el país; y que está llevando a millones de familia a enfrentar la inseguridad alimentaria, así como procesos de malnutrición que en muchos casos se asocian las tendencias de obesidad y sobrepeso en los hogares.

Por ejemplo, los programas de becas y transferencia de recursos a familias podrían entrar a procesos de reconversión gradual, a fin de garantizar el derecho a la educación universal de niñas y niños, avanzando a coberturas de 100 %, pero incorporando esquemas como el de escuelas de tiempo completo, y con ello, dar acceso tres alimentos diarios para todas las niñas, niños y adolescentes en el horario escolar ampliado, desde el preescolar hasta la educación secundaria.

Este tipo de esfuerzos deben vincularse con estrategias de producción de alimentos y de desarrollo agropecuario, que sean mayores en escala, y que permitan superar el severo problema del hambre que persiste en el país; esto permitiría además implementar acciones tanto en los ámbitos urbanos como rurales, para la mitigación del cambio climático, y para la reducción de los efectos del calentamiento global en todo el país.

Estos ejemplos permiten pensar en una nueva política social que se desarrolle en etapas sucesivas, reconociendo siempre el sentido de urgencia y de inmediatez de algunas intervenciones críticas; y a la par, avanzar hacia el rediseño de la arquitectura institucional para el desarrollo social integral del país. Lo anterior requiere pensar en tres dimensiones de intervención, que se sintetizan en los siguientes puntos:

- 1) Generar las intervenciones que urgen de forma inmediata para atender a los grupos en mayores condiciones de desventaja e incluso, de segregación social, y que se encuentran en situaciones frente a las que es preciso suponer que no hay tiempo, y que es imposible postergar la atención institucional; como las poblaciones de personas migrantes en situación irregular, personas en situación de calle, especialmente niñas y niños; víctimas de la violencia extrema, y otros grupos cuya magnitud es creciente y requiere de la inmediatez en la acción.

- 2) Frenar el deterioro de las precarias infraestructuras sociales de que disponemos, con el propósito de llevarlas en el mediano plazo hacia nuevos escenarios que respondan a estándares mínimos de derechos humanos. Ejemplos de ello se encuentran, por ejemplo, en la infraestructura escolar de sistemas como el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE); la infraestructura mínima de cuidado y asistencia de que aún dispone el Sistema Nacional y los Sistemas Estatales y Municipales del Desarrollo Integral de la Familia (DIF); la infraestructura de salud básica de las clínicas comunitarias, que aún existe en localidades rurales y urbano-marginadas; así como recuperar y potenciar redes de acción social y comunitaria a través de instrumentos aún existentes como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM).
- 3) Recuperar y potenciar gradual, pero aceleradamente, las estructuras de planeación democrática del desarrollo, así como de desarrollo regional, en los tres niveles de gobierno, y con ello recuperar la capacidad rectora del Estado para ordenar y dirigir hacia un nuevo rumbo a la República.

Es importante reconocer que, en el mejor de los casos, la administración 2024-2030 dispondrá del tiempo necesario para generar las condiciones que son indispensables para construir un nuevo sistema nacional de protección social integral, dirigido a la garantía universal, integral y progresiva de los derechos humanos. Y para ello, teniendo como referencia las dimensiones anteriormente expuestas, pueden plantearse las siguientes etapas de acción con metas alcanzables al año 2030:

Primera etapa: de replanteamiento de prioridades y objetivos primarios de la política social, que pueden resumirse en: *i*) erradicación del hambre; *ii*) prevenir, reducir y eventualmente, erradicar la enfermedad y la muerte evitable; *iii*) garantizar educación pertinente y de calidad de forma universal; y *iv*) mejorar las condiciones de acceso a oportunidades de ingreso y empleo dignos.

Para lo anterior, es necesaria la ya mencionada articulación y potenciación de los recursos disponibles, lo cual permitiría avanzar en las siguientes metas y acciones específicas:

- a) Reorganizar los recursos públicos para el combate a la pobreza y rediseñar las estrategias para la atención de las prioridades de mayor urgencia, con una perspectiva integral de derechos humanos. Las más evidentes, según los datos disponibles son:
  - a.1. Erradicar el hambre, comenzando con la garantía del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria de niñas y niños. Esto requiere declarar una emergencia nacional ante el hambre, y con base en ello, avanzar hacia una nueva estrategia de asistencia social alimentaria, que incorpore al menos a los hogares con niñas y niños.
  - a.2. Reducir la obesidad y la malnutrición, partiendo del derecho de prioridad de niñas, niños y adolescentes, reconocido en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y adolescentes e implícito en el Principio del Interés Superior de la Niñez, contenido en el artículo 4º de la CPEUM.
  - a.3. Construir una estrategia nacional para la prevención de la muerte evitable, sobre todo la causada por enfermedades infecciosas y transmisibles, y, por otro lado, haciendo énfasis en la reducción de la incidencia de los accidentes, así como en la prevención y atención de las epidemias de obesidad, diabetes y enfermedades del corazón.

Segunda etapa: Iniciar el diseño y la construcción, en pasos sucesivos, de un nuevo sistema nacional de cuidados, con tres propósitos centrales:

- b.1. Construir una red nacional de guarderías, casas de cuidado y centros de atención geriátrica y gerontológica, que permita reducir el tiempo de cuidado no remunerado exigido a las familias.
- b.2. Avanzar hacia una nueva estrategia nacional de trabajo digno, que tenga como base nuevos esquemas de trabajo, de mayor flexibilidad y posibilidad de conciliar vida laboral con vida familiar.

- b.3. Avanzar hacia el diseño y construcción de un nuevo sistema universal de protección social en salud y seguridad social, que desvincule la garantía del derecho universal a la salud del estatus laboral de las personas.

Tercera etapa: Iniciar una reforma integral a la arquitectura institucional de la administración pública federal, que pueda superar la segmentación provocada por la estructura sectorial hoy vigente, y que permita nuevas lógicas de coordinación, cooperación e integralidad en las acciones de las dependencias y organismos del gobierno de la República, y de éstos con las entidades y municipios del país. Esa reforma debe permitir:

- c.1. La transversalización efectiva de la perspectiva de género, de derechos de la niñez y de no discriminación.
- c.2. La acción coordinada e integral a fin de responder adecuadamente a los principios rectores de los derechos humanos, establecidos en los artículos 1º al 4º de la CPEUM.
- c.3. Eficientar los mecanismos de intervención, programación y gasto de los programas públicos, desde una perspectiva de pertinencia de la política pública, y de auténtico impacto de las estrategias, programas y acciones en la garantía de los derechos humanos en nuestro país.

Si se logra avanzar sustantivamente en esas tres etapas en los próximos seis años, México estaría ante la posibilidad de sentar las bases para la transición de un Estado dedicado predominantemente a la prestación de servicios públicos, hacia un nuevo enfoque de un aparato institucional orientado hacia la garantía de los derechos humanos, con especial énfasis en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población nacional; y hacia el fortalecimiento de la democracia, entendida no solo como una estructura procedimental de disputa ordenada por el poder político, sino como lo establece la propia CPEUM: como un sistema de vida sustentado en los valores de la solidaridad, la tolerancia, la igualdad y la protección de la dignidad humana.





## **Género, infancias y adolescencia, discriminación y Estado: cuatro perspectivas indispensables para la transformación social de México**

*Saúl Arellano Almanza*

México ha sido incapaz, de forma histórica, de construir un curso de desarrollo generador de condiciones universales de bienestar. Desde su constitución como nación independiente y hasta la tercera década del siglo XXI, las desigualdades y la pobreza son dos constantes históricas cuyas consecuencias se expresan en fenómenos adicionales como la marginación, el rezago social, y la falta o insuficiencia de procesos de cohesión y solidaridad social.

A partir de la década de 1980 en el siglo xx, cuando comenzaron a desarrollarse los primeros estudios sobre la marginación, y posteriormente sobre la pobreza, y en específico, sobre su medición objetiva, se han intensificado las discusiones sobre cómo lograr un estilo de desarrollo que además de garantizar crecimiento económico sostenido, lo haga con base en criterios de sostenibilidad ambiental y con mecanismos de distribución justa.

Este debate ha cobrado una nueva tesitura a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, promulgada en el año 2011, mediante la cual se establecieron varios principios relativos a la exigibilidad de los derechos y a los mecanismos y procesos que deben diseñarse para su cumplimiento.

Entre esos principios, quizá el que menos atención ha recibido, en tanto eje de articulación de un proceso de ampliación de los estándares y condiciones de bienestar en el país es el principio de progresividad, respecto del cual, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido lo siguiente:

El principio de progresividad de los derechos humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección. (SCJN, 2017).

Como se observa, el mandato judicial es tomar a este principio como uno de los elementos esenciales para garantizar la protección irrestricta de la dignidad humana, lo cual exige el cumplimiento sistémico del conjunto de derechos que se encuentran reconocidos en el texto constitucional y en todo el orden jurídico que de él emana, considerando además el marco convencional que forma parte del sistema jurídico mexicano.

Debe subrayarse entonces que el Principio de Progresividad resulta fundamental si se le interpreta a la luz de los artículos 25 y 26 de la propia Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de planeación del desarrollo; pues en ellos se establece que los objetivos del desarrollo nacional son los contenidos en el propio texto constitucional; y que el Estado debe contar para ese propósito con un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

De tal forma que, a pesar de que la CPEUM limita las facultades de planeación del desarrollo a periodos de seis años (que es la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo); en realidad, bajo el nuevo paradigma de los derechos humanos, esa restricción es solo de tipo administrativa, pues la garantía universal, integral y progresiva de los derechos humanos implica precisamente las nociones tanto de gradualidad como de progreso, en el sentido de una ampliación constante de los estadios de bienestar social.

Es en ese sentido que se ha establecido otra Tesis de Jurisprudencia, en la cual se argumenta que:

El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio

de progresividad de los derechos humanos se relaciona no solo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. (SCJN, 2019).

Esta progresividad, sin embargo, se plantea de manera abstracta; es decir, se piensa como una base de gradualidad y mejoramiento permanente de las condiciones de vida de las personas; pero al mismo tiempo, esa condición de ser un “principio abierto”, obliga a dotarlo de contenido y de criterios orientadores que se encuentran contenidos en el propio texto constitucional y que, de aplicarse y cumplirse de manera estricta en nuestro país, permitirían transitar efectivamente de gobiernos “prestadores de servicios” a gobiernos “garantes de derechos”.

Esos criterios pueden entenderse como “perspectivas” insustituibles para la planeación del desarrollo y para el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas, y son los siguientes:

## **1. Perspectiva de género**

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece en el artículo V, Fracción IX, que:

Perspectiva de Género: Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones... (Cámara de Diputados, 2023, pág. 3).

En el ámbito de la impartición de la justicia, pero cuya noción es generalizable a prácticamente todos los ámbitos de lo público, la SCJN ha interpretado a ese concepto, mediante su jurisprudencia, como sigue:

De acuerdo con la doctrina de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema, la perspectiva de género constituye una categoría analítica -concepto- que acoge las metodologías y mecanismos destinados al estudio de las construcciones culturales y sociales entendidas como propias para hombres y mujeres, es decir, lo que histórica, social y culturalmente se ha entendido como "lo femenino" y "lo masculino". (SCJN, 2017).

Para el diseño de una política social integral, cuyo principal objetivo sea la garantía plena de los derechos humanos, la perspectiva de género es uno de los principios rectores y transversales insustituibles en la construcción de programas y acciones que estén dirigidos a la eliminación de la desigualdad que persiste entre mujeres y hombres; y que permita una modificación estructural de los patrones culturales, económicos y sociales que impiden la ampliación de una sociedad de igualdad y trato equitativo a las personas.

En esa lógica, debe comprenderse que la transversalización de la perspectiva de género debe darse en todos los ámbitos y espacios del Estado, y no solo del gobierno. Por ello se requiere que, en el Congreso, por ejemplo, se tenga la disposición de construir presupuestos que equilibren y reduzcan las desigualdades entre los géneros; y que en su diseño tengan la capacidad de orientar la política pública para generar condiciones de plena igualdad formal y sustantiva.

La perspectiva de género implica no solo lograr la paridad en los espacios de representación o de gobierno, sino eliminar las barreras que impiden que la paridad se alcance en la mayor parte de los espacios de la vida profesional y laborales posibles.

Esto mismo debe considerarse en el diseño de la estructura fiscal del Estado: ¿quién, cuánto y por qué paga?, son cuestiones que deben reflexionarse en torno a tópicos que van, desde la existencia de impuestos que tienen sesgos de género, hasta la posibilidad de acceso, conservación

o transmisión de propiedad o de la riqueza. Dicho de forma resumida, una reforma fiscal y progresiva debe estar sustentada en profundos criterios de igualdad que consideren la perspectiva señalada.

## **2. Perspectiva de infancias y adolescencias**

Las niñas, niños y adolescentes de México enfrentan condiciones dramáticas de existencia. Durante las últimas dos décadas, no ha habido una sola medición de pobreza en la que se haya considerado que menos de 50 % de quienes tienen menos de 18 años sean pobres. Los datos más recientes muestran efectivamente que de cada 100 en el grupo de edad, solo 18 son considerados como no pobres y no vulnerables.

La violencia, el trabajo infantil, la explotación en redes de trata de personas, el tráfico de migrantes en situación irregular, la desertión y la no matriculación escolar, la exclusión de los servicios básicos de salud, las severas condiciones de hambre y desnutrición, así como su contraparte de la obesidad infantil, la omisión de cuidados, la existencia de entornos urbanos hostiles, el cambio climático y sus efectos y otros factores, son lamentablemente factores que lastiman e impiden el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Estas condiciones implican el incumplimiento generalizado de los derechos de la niñez, en franca violación del Principio Constitucional del Interés Superior de la Niñez, el cual implica que las niñas y niños deben ser considerados y puestos siempre primero en todas las decisiones del Estado que indiquen directa o indirectamente en sus condiciones de bienestar.

Cumplir con el Principio Constitucional del Interés Superior de la Niñez exige de una adecuación a las estructuras tanto orgánicas como funcionales de todas las instancias del Estado, pues garantizar los derechos de la niñez implica tres cuestiones básicas: reconocer explícitamente que son sujetos plenos de derechos, lo que conduciría a una transformación de la estructura sectorial de la administración pública en los tres niveles de gobierno, con el objetivo de mejorar la coordinación y la integralidad de las acciones para que se cumplan los principios de universalidad, integralidad

y progresividad, es decir, que los cambios sean graduales, pero también siempre en el sentido de la mejoría de las condiciones de vida existentes para las niñas y los niños. Hacerse cargo con seriedad de la construcción de un país apropiado para la niñez exige en segundo lugar modificar los criterios de distribución presupuestal, para ponerlos primero en las decisiones de inversión: construir las escuelas que hacen falta, garantizar servicios médicos y de salud, erradicar el hambre, garantizar un medio ambiente sano, garantizar su participación y aprendizaje democrático para construir una ciudadanía social, entre otras cuestiones, son todos ámbitos que, cuando se piensan teniendo como prioridad a la niñez, adquieren matices y formas radicalmente distintas a las que han predominado históricamente.

Todo lo anterior se comprende mejor al considerar el derecho de prioridad, reconocido en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y el cual significa que ante recursos limitados y ante el posible conflicto en la determinación de qué grupos de población deben atenderse primero, este derecho y su interpretación jurisprudencial, demandan del Estado una transformación radical de sus presupuestos, programas y criterios de inclusión y exclusión de los principales programas y beneficios públicos.

### **3. Perspectiva de un Estado posnacional**

México es un país con una inmensa diversidad territorial, biológica, cultural y étnica, reconocida en el artículo 2º constitucional en el reconocimiento de que somos una nación pluriétnica y plurinacional. Pero esta noción se ha visto rebasada pues no se ha traducido aún en una nueva relación del Estado mexicano con los pueblos y comunidades indígenas.

De acuerdo con los datos oficiales, en México 97 de cada 100 personas hablantes de lenguas indígenas son pobres o vulnerables. Situación que se agrava debido a los fenómenos de interseccionalidad que llevan a las personas a enfrentar discriminaciones o procesos de exclusión múltiples

y simultáneos, que han llevado a una fractura histórica expresada en la exclusión permanente de quienes forman parte de los pueblos originarios en nuestro territorio.

Para México es impostergable cerrar las heridas históricas que constituyen la realidad cotidiana de la segregación y rechazo constante de los pueblos originarios de los procesos, insuficientes y siempre incompletos de desarrollo que se han puesto en marcha en el siglo XX y hasta nuestros días.

Una nueva política social exige un eje vertebrador que esté dirigido al cierre de las brechas que separan a las personas indígenas de las no indígenas; además de las poblaciones afrodescendientes, las cuales habían estado invisibilizadas, y apenas fueron reconocidas en la estadística nacional con el levantamiento del Censo de Población y Vivienda del 2020.

De esta forma, falta por construir una nueva generación de políticas públicas que al reconocer las diferencias culturales, lingüísticas y étnicas, no diseñe al gobierno en una lógica de acción respecto de una “exterioridad”, sino antes bien, desde una mirada de reconocimiento de la alteridad y con base en una razón dialógica que propicie el encuentro entre miradas y perspectivas de vida y mundo.

#### **4. Perspectiva de no discriminación**

La reforma constitucional realizada hace ya más de 20 años respecto del derecho a no ser discriminadas y discriminados no ha logrado convertirse en el otro eje transversal, insustituible para una nueva generación de políticas para la inclusión y el desarrollo integral.

El rechazo que enfrentan millones de personas por su sexo, por su identidad u orientación sexual, por su color de piel, por su lengua, religión, preferencias políticas, nacionalidad, etc., constituye uno de los elementos de división y conflicto que impiden la reconciliación y el entendimiento; en el reconocimiento y conciencia universal de que todas las personas nacemos libres e iguales, y que nada justifica la discriminación, el racismo,



la xenofobia u otras formas de intolerancia que vulneran los cimientos de las coordenadas del modelo democrático de vida que aspiramos que nos rija, y que impide convertirnos en un país de plenos derechos.

Los retrocesos que ha habido en esta materia en los últimos meses obligan a plantear la necesidad de que, en las administraciones por venir, deberá construirse la institucionalidad y la estructura presupuestal y programática requeridas para erradicar la discriminación: en los marcos jurídicos en los que prevalecen criterios excluyentes y estereotipantes; en las instituciones y sus marcos reglamentarios y normativos; y en general, en una cultura en la que se mantienen atavismos que inciden negativamente en la construcción de solidaridad, empatía y fraternidad.

## **Los retos de la educación media superior y superior en México**

*Leonardo Lomelí Vanegas*

La educación es uno de los grandes temas de la agenda nacional. Una de las mayores conquistas de la Revolución Mexicana fue reconocer explícitamente el derecho a la educación y asumir el compromiso del gobierno federal por garantizarlo. Aunque el camino no ha sido fácil y quedan muchos rezagos por cubrir, a partir de la creación de la Secretaría de Educación Pública, en 1921, se lograron avances importantes en la materia. Sin embargo, es indudable que, al día de hoy, el estado de la educación pública dista mucho de ser satisfactorio. Hay un problema de calidad en la educación básica y media básica, en donde la cobertura está garantizada o muy cercana a 100 %, en tanto que hay un problema tanto de cobertura como de calidad en la educación media superior y superior.

En las últimas décadas, los economistas hemos revalorado la importancia de la educación como un determinante fundamental del desarrollo económico. Tanto por su trascendencia social, como por su importancia para mejorar la competitividad económica de los países, la educación ocupa un lugar relevante en las reflexiones de los académicos y en las recomendaciones de los organismos multilaterales que se dedican a promover o a financiar el desarrollo. Los países que han logrado un mejor desempeño económico en las últimas décadas tienen en común haber realizado una inversión creciente en el largo plazo en la educación de su población en todos los niveles, con especial énfasis en el superior, así como importantes esfuerzos por desarrollar sistemas propios de ciencia, tecnología e innovación.

La cobertura y la calidad del sistema educativo de un país constituyen uno de los pilares más sólidos para poder impulsar el crecimiento económico y la maduración de su aparato productivo, como lo demuestra la experiencia de los países que han tenido un mejor desempeño económico

en las últimas décadas. Además, la educación también es estratégica por su contribución a fortalecer la cultura política y la participación ciudadana. Una población más educada puede contribuir de manera más activa al desarrollo y la consolidación de instituciones democráticas de mejor calidad. Diversas investigaciones corroboran que el acceso a la educación sigue siendo un importante factor de movilidad social,<sup>17</sup> a pesar de los cambios que se han producido en las últimas décadas en el mercado laboral y que han incidido en el incremento de las tasas de desempleo y en la precarización del trabajo en general. La evidencia empírica también señala que el nivel de escolaridad sigue siendo una variable relevante para la estabilidad laboral, pero que los cambios acelerados que se producen en la actualidad hacen que las personas con más años de haber terminado sus estudios sean las más vulnerables al desempleo; de ahí la importancia de la actualización y la capacitación permanente, sobre todo en ciertas disciplinas<sup>18</sup>.

Es posible afirmar que existe un círculo virtuoso entre educación, desarrollo y ampliación de las libertades democráticas. La educación es condición necesaria para que cada individuo esté en posibilidad de desplegar todas sus capacidades y tener acceso al conocimiento universal. Por ello la educación es uno de los componentes más importantes del desarrollo humano y es de la mayor relevancia que el Estado se comprometa con su promoción a través del financiamiento de un sistema público con calidad académica y cobertura universal. Por ello la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada del 25 al 27 de septiembre de 2015 en Nueva York, aprobó como uno de los objetivos de su agenda “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todas y todos”<sup>19</sup>.

México ha logrado la cobertura universal en educación básica, aunque tiene serios problemas en garantizar el dominio de las habilidades esenciales de la población que ha cursado esos niveles en lectoescritura y

---

17 Jaime Ros, *Rethinking Economic Development, Growth, & Institutions*, New York, Oxford University Press, 2013, pp. 353-356.

18 Philippe Aghion, Céline Antonin y Simón Bunel, *El poder de la destrucción creativa. ¿Qué impulsa el crecimiento económico?*, Barcelona, Deusto, 2020, pp. 326-327.

19 Organización de las Naciones Unidas, *Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nueva York, 2015

análisis matemático. Además, está lejos de alcanzar la cobertura universal en educación media superior, a pesar de que a partir de 2012 ésta es obligatoria, de acuerdo con el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).<sup>20</sup> En materia de educación superior, el reto de la cobertura es aún mayor. Y en ambos niveles es necesario realizar también un esfuerzo para mejorar la calidad del sistema educativo nacional. Este artículo se centra en la problemática que enfrentan la educación media superior y superior.

### **Educación y desarrollo: lo que dice la teoría y lo que arroja la evidencia.**

La educación es, sin lugar a duda, una de las principales inversiones que puede realizar un país que aspira a alcanzar el desarrollo. Su contribución, directa e indirecta, en la productividad de la fuerza de trabajo ha sido motivo de reflexión para los economistas y en un contexto más amplio, para los teóricos del desarrollo. Las teorías que han destacado la contribución del capital humano al crecimiento y, más recientemente, los enfoques que analizan las tendencias de la denominada “economía del conocimiento”, conceden una importancia estratégica al esfuerzo educativo que realiza una sociedad para alcanzar el desarrollo. Amartya Sen ha destacado la importancia de la educación para el progreso de las naciones y para el desarrollo de las capacidades individuales:

El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos. El crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaran los miembros de una sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, los servicios de educación y de atención médica), así como de los derechos políticos y humanos (entre ellos, la libertad para participar en debates y escrutinios públicos)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 2012.

<sup>21</sup> Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, México, Editorial Planeta, 2000, p. 19

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha insistido en la necesidad de cerrar las brechas de desigualdad económica y social, tanto aquellas que separan a nuestros países de las naciones más desarrolladas, como las que existen al interior de nuestras sociedades entre los grupos con mejores condiciones socioeconómicas y aquellos que se encuentran en situación más vulnerable. En el documento presentado en su XXXVII período de sesiones, celebrado en La Habana en 2018, la CEPAL concluye que los obstáculos para acceder a la educación son algunos de los principales factores para la reproducción y la ampliación de la desigualdad. En términos generales, a mayores niveles de escolaridad corresponden ingresos promedio mayores, aunque persisten otros factores de inequidad que afectan a la población que logra acceder a la educación media superior y superior. En palabras de la CEPAL:

Las tasas de retorno de los años de educación para la región muestran que los mayores saltos en términos de ingreso generado en el mercado laboral se dan, en primer lugar, al concluir la educación secundaria y, en mayor medida, al acceder a la educación terciaria y a la de posgrado. Además, los retornos de los años de educación para la población son heterogéneos, de acuerdo con algunos ejes de desigualdad relevantes. A niveles educativos similares, las tasas de retorno -medidas como retribuciones en ingresos salariales- discriminan a las mujeres frente a los hombres, a los trabajadores informales frente a los formales, a los indígenas frente a los no indígenas y a los afrodescendientes frente a los no afrodescendientes. Las diferencias más notables en las tasas de retorno se encuentran en analizar la segmentación formal-informal de los mercados de trabajo, lo que remite a los problemas de heterogeneidad estructural de la región<sup>22</sup>.

Los países que lograron avanzar aceleradamente en busca del desarrollo en la segunda mitad del siglo XX tienen en común haber incrementado el gasto en educación, ciencia, tecnología e innovación. Es el caso de Corea del Sur, Singapur, China y la India, por mencionar algunas de las experiencias más emblemáticas que ilustran esta tendencia. Se trata de países que tienen en común que lograron acelerar una industrialización

---

22 *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018, p. 123.

con un mayor contenido tecnológico, generado en una proporción cada vez mayor en sus propios sistemas de innovación, que a su vez se apoyan en una importante inversión previa en capital humano. Para poder dar el paso decisivo en esa dirección se requiere mantener una inversión importante en educación a lo largo del tiempo y cuidar que las políticas educativas sean complementarias con las políticas de investigación y desarrollo. (I+D)<sup>23</sup>.

En la actualidad, existe consenso acerca de que los países que tendrán más posibilidades de desarrollarse en el siglo XXI serán aquellos que apuesten por ventajas comparativas basadas en la educación y calificación de su fuerza de trabajo. Se trata de lo que algunos autores y organismos multilaterales han denominado “economías del conocimiento”, definidas por el Banco Mundial como aquellas que “están basadas principalmente en el uso de ideas en lugar de habilidades físicas y en la aplicación de tecnología en lugar de la transformación de materias primas o la explotación de mano de obra”.<sup>24</sup> Sin embargo, el reto no se reduce a invertir más en educación, sino a cerrar las brechas existentes entre los distintos sectores de una sociedad que se traducen en diferentes remuneraciones a un mismo esfuerzo educativo, como lo señala la CEPAL.

## **Educación y desarrollo: la experiencia de México**

En México, desde el siglo XIX y con mayor énfasis a partir del triunfo de la República sobre el Segundo Imperio, la educación fue percibida como un importante instrumento de transformación social. En 1867 el presidente Juárez sentó las bases de un sistema de educación media y superior moderno y laico, con la creación de la Escuela Nacional Preparatoria y la reorganización de los establecimientos de educación superior. Justo Sierra vio también en la educación el camino para acelerar el desarrollo del país y poder construir una nación moderna y democrática, para lo cual logró que

---

23 Philippe Aghion, *El poder de la destrucción creativa*, pp. 204-205.

24 Citado por Patricia Rosas Chávez y Ana María Fueyo Hernández, ¿Hacia dónde va la educación superior en el mundo? Tendencias tecnológicas y pedagógicas, en Melchor Sánchez Mendiola y José Escamilla de los Santos, *Perspectivas de la innovación educativa en Universidades de México: experiencias y reflexiones de la Red de Innovación Educativa 360*, México, Imagia, 2018, p. 45.

se creara la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes y se reabriera la Universidad Nacional de México. Sin embargo, el esfuerzo educativo en gran escala comenzó con la federalización de la instrucción básica y la creación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, durante el gobierno del presidente Álvaro Obregón. El primer secretario de Educación, José Vasconcelos, impulsó un ambicioso programa de construcción de escuelas, formación de profesores y difusión de la cultura, que tuvo profundas repercusiones en el desarrollo del país a lo largo del siglo XX.

El esfuerzo educativo logró importantes avances en las décadas posteriores, como la creación de los libros de texto gratuito en 1960, durante la presidencia de Adolfo López, pero no contó con suficientes recursos para hacer frente al impresionante crecimiento demográfico. Las instituciones de educación media superior y superior se vieron rebasadas por la dinámica demográfica durante el período conocido como “desarrollo estabilizador”. Como respuesta tanto a esta situación como a la crisis de legitimidad que experimentó el Estado a partir de la represión del movimiento estudiantil de 1968, en los años setenta se dio un importante impulso a la educación media superior y superior. En esta década el gasto en educación superior creció a una tasa media anual de 13.8%. Se creó la Universidad Autónoma Metropolitana y tanto la Universidad Nacional Autónoma de México como el Instituto Politécnico Nacional incrementaron su matrícula, lo mismo que las universidades públicas de los estados. Se crearon también el Colegio de Bachilleres y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, en lo que constituyó el esfuerzo más importante de ampliación de la cobertura en educación media superior y superior que se había llevado a cabo hasta entonces por el gobierno federal. Sin embargo, fue una estrategia de crecimiento sin planificación ni reforma, que provocó la aparición de problemas que harían crisis al cambiar el contexto económico en el que se dio este auge<sup>25</sup>.

El ajuste económico que siguió a la crisis de la deuda, que estalló en 1982, trajo consigo una disminución del gasto en educación en términos reales. La caída fue particularmente drástica para la educación superior,

---

25 Ciro Murayama Rendón, *La Economía Política de la educación superior en México*, México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2009, pp. 53-56.

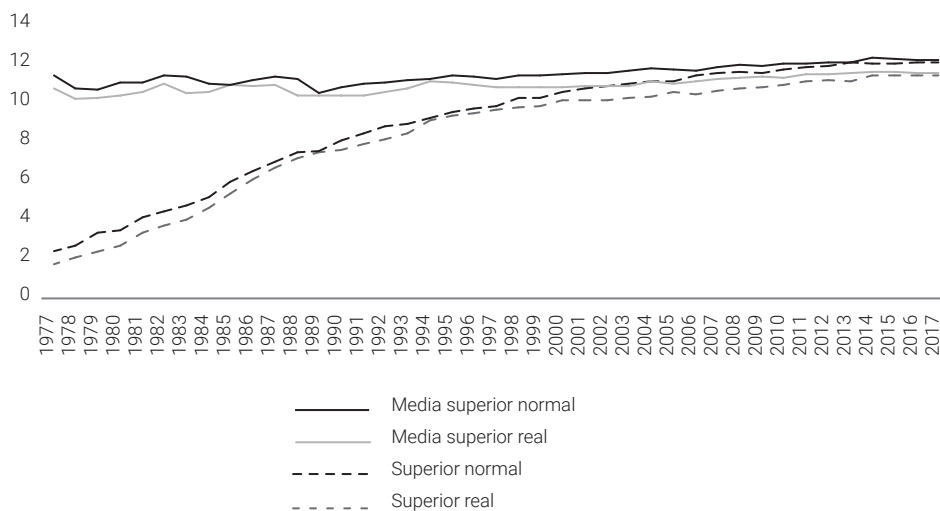
que registró una caída de -5.4%<sup>26</sup> anual promedio en términos reales entre 1983 y 1989, con un alto costo también para la investigación científica y tecnológica, que en nuestro país se realiza principalmente en universidades e instituciones públicas. La recuperación a partir de 1990 fue lenta e inestable, lo que ha limitado en gran medida las posibilidades de crecimiento del sector. El gasto público en educación media superior y superior en el siglo XXI se ha mantenido en términos reales prácticamente en el mismo nivel que alcanzó a fines de los años setenta, durante el auge petrolero. Tuvo importantes caídas durante la década de 1980, a partir del inicio de la crisis de la deuda y posteriormente presentó una recuperación a principios de 1990, para resentir una nueva caída como parte de las secuelas de la crisis económica de 1994-1995. Con el inicio del siglo XXI el gasto público en educación sufrió nuevos altibajos, para después consolidar una tendencia moderadamente ascendente, pero que resultó insuficiente para superar los rezagos en materia de cobertura, infraestructura y calidad del sistema educativo nacional.

---

26 *Ibidem*, p. 54



**Gráfico 1. Gasto federal por nivel educativo**



Fuente: Presidencia de la República: Primer Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari (1989); Primer Informe de Gobierno, Felipe Calderón (2007); Sexto Informe de Gobierno, Enrique Peña Nieto (2018).

El estancamiento del gasto público en educación en términos reales es particularmente relevante por la transición demográfica que ha enfrentado nuestro país en las últimas cuatro décadas. Aunque hubo una recuperación del gasto educativo después de la crisis de la deuda, hubo un nuevo descenso a partir de la crisis de 1995 y un estancamiento en los primeros años del siglo XXI. La recuperación posterior ha sido oscilante e insuficiente para hacer frente al crecimiento de la demanda de educación media superior y superior en el país que ha acompañado al llamado “bono demográfico”, caracterizado por un incremento notable de la población entre 15 y 30 años dentro de la población total. De ahí la insistencia en la importancia de la educación superior para impulsar el desarrollo del país sobre nuevas bases, más acordes con los retos que plantea la globalización en curso.

A pesar de las restricciones presupuestales, el sistema educativo nacional realizó un esfuerzo importante por absorber este incremento en la población en edad de estudiar. Entre 2000 y 2018 la matrícula de

educación superior en México pasó de 2.1 a 4.5 millones. Sin embargo, este esfuerzo fue insuficiente dada la dinámica demográfica del país: el porcentaje de jóvenes con educación superior aumentó de 16 % a 23 %, pero está muy por debajo del promedio de la OCDE, que es de 44 %. Este crecimiento de la matrícula no ha estado acompañado del incremento correspondiente en el gasto público. El gasto público por estudiante en las instituciones de educación superior de México era en 2015 de una tercera parte del gasto correspondiente a un estudiante de educación superior de Estados Unidos, ya ajustado por la paridad del poder adquisitivo<sup>27</sup>.

Esta situación se ve agravada por los rezagos que prevalecen en el nivel de educación media superior. Las tasas de matriculación en la educación media superior son menores a la media de los países de la OCDE en todos los grupos de edad: 82 % para los jóvenes de 15 años, 72 % para los jóvenes de 16 años y 57 % para los jóvenes de 18 años, en comparación con una media de 90 % o más para el resto de los países de la OCDE. En consecuencia, la meta de alcanzar la cobertura universal en este nivel educativo parece aún lejana, a pesar de los avances registrados en la última década. Una buena noticia es que la proporción de hombres y mujeres que cursan la educación media superior se ha equilibrado y que la tasa de graduación es favorable a las mujeres con un 53 por ciento<sup>28</sup>.

## Los desafíos de corto y largo plazo

En agosto de 2018 se presentó al entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, el documento *Hacia la consolidación y desarrollo de políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación: objetivo estratégico para una política de Estado 2018- 2024*, elaborado por más de doscientas personas que representaban a más de setenta instituciones del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación del país, incluidas las principales universidades públicas, la ANUIES, centros de investigación públicos y privados, academias, asociaciones, organismos empresariales y diversas

27 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *El futuro de la Educación en México. Promoviendo calidad y equidad. Resumen Ejecutivo*, México, 2019, pp. 1-2.

28 OECD, "Mexico", in *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, Paris, OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/kppaex-es>.

entidades del sector público que realizan investigación, incluida la cabeza del sector, el propio Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. En este documento se reconoció explícitamente la importancia de la educación media y media superior para impulsar el desarrollo del país y construir un sistema robusto de ciencia, tecnología e innovación:

En suma, para lograr una inserción exitosa de México en la economía mundial, basada predominantemente en el conocimiento, que demanda investigadores, profesionistas y técnicos, es necesario elevar el nivel educativo promedio de la población, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación media superior y superior y fortalecer la calificación de la población económicamente activa, así como favorecer procesos de inclusión y equidad social mediante la educación y el funcionamiento cotidiano de los centros de enseñanza, universidades y centros de investigación.

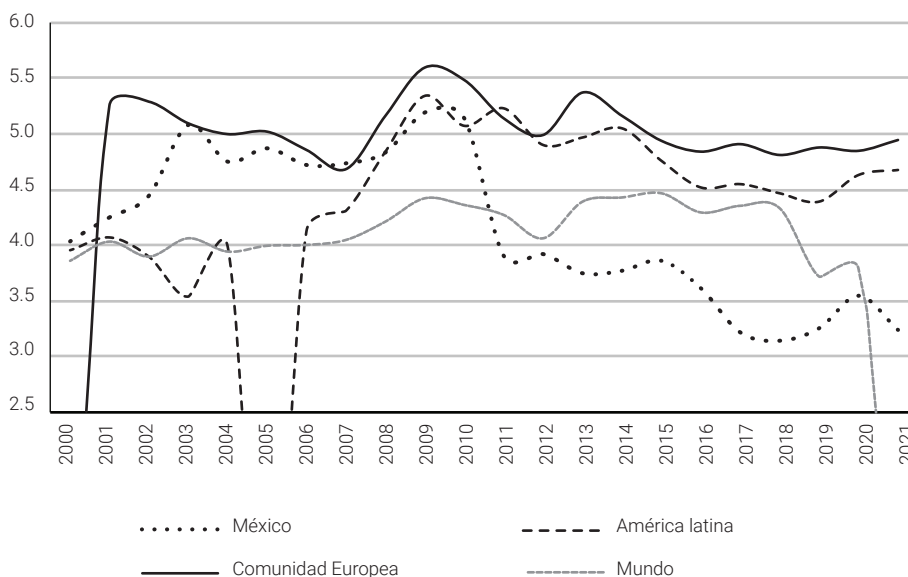
El punto central es qué aun contando con los recursos financieros, sin el capital humano capacitado será imposible definir y llevar a cabo los proyectos prioritarios y dar solución a los problemas nacionales. Tomando en cuenta que la formación académica especializada toma alrededor de 10 años, este punto cobra especial relevancia<sup>29</sup>.

Desafortunadamente, la política educativa del Estado mexicano ha sido errática en las últimas décadas y no se ha hecho un esfuerzo sistemático por lograr un acuerdo nacional en materia de educación, que incluya compromisos de gasto y metas de mediano y largo plazo e involucre a todos los actores que intervienen en el proceso educativo. La falta de una política de Estado en esta materia se refleja en las variaciones del gasto gubernamental en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto, que después de haber registrado un importante aumento en la primera década del siglo XXI, ha venido descendiendo de manera continua a partir de la crisis de 2009.

---

<sup>29</sup> *Hacia la consolidación y desarrollo de políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación: objetivo estratégico para una política de Estado 2018-2024*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, p. 52

**Gráfico 2. Gasto gubernamental en educación (porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial y SHCP. Cuenta Pública del Gobierno Federal (varios años).

Si bien es cierto que el gasto gubernamental en educación ha registrado altibajos en todo el mundo, como resultado a su vez de la inestabilidad económica que ha afectado a la mayor parte de los países, también es un hecho que en ningún caso la caída en el gasto público como porcentaje del PIB ha sido tan pronunciada como en el nuestro. A esto hay que añadir que México se encuentra por debajo del gasto promedio latinoamericano, muy por debajo del gasto promedio de la Comunidad Europea y desde 2011, incluso por debajo del promedio mundial. Esta situación nos habla de las limitaciones financieras para poder enfrentar el reto combinado de aumentar la cobertura en los niveles medio superior y superior y elevar la calidad en todos los niveles educativos.

Reconocer la necesidad de aumentar el financiamiento público a la educación es un primer paso no solo para reducir los rezagos educativos, sino incluso para mantener algunos de los avances que ya habíamos alcanzado como país. El sistema educativo mexicano logró en las últimas

décadas cerrar significativamente la brecha de género que tradicionalmente había afectado el derecho de las mujeres a la educación. Sin embargo, esta situación podría revertirse en el mediano plazo debido a que en los últimos años ha descendido el número de mujeres en la educación básica. Falta confirmar si es un resultado de la pandemia que se pueda corregir en el corto plazo. De no ser el caso, será necesario tomar acciones para evitar que las familias dejen de mandar a las niñas a la escuela, como ocurrió en muchos hogares mexicanos durante la mayor parte del siglo XX.

**Tabla 1. México: Matrícula por grado educativo (2021)**

	<b>Total</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>
Preescolar	4.153.558	2.062.961	2.090.597
Primaria	13.464.469	6.621.276	6.843.193
Secundaria	6.305.013	3.135.831	3.169.182
Media superior	4.861.091	2.532.762	2.328.329
Superior	4.004.680	2.115.843	1.888.837

Fuente: SEP (2022).

La pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 evidenció muchas otras debilidades de nuestro sistema educativo, así como los retos que nos plantea el acelerado desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación y del aprendizaje y el conocimiento. La acelerada migración de las actividades de docencia presencial a las plataformas de la educación a distancia, obligada por el confinamiento con el que se trató de enfrentar la pandemia, puso al descubierto las carencias de un sector muy amplio de la población de nuestro país, tanto de acceso a los servicios de internet, como de equipos adecuados para poder conectarse y aprovechar los recursos que ofrecen las plataformas de la educación a distancia. Es necesario llevar a cabo acciones decididas para garantizar el acceso de toda la población al internet, así como tomar medidas para poder dotar de equipos y dispositivos adecuados a la población que estudia la

educación media superior y superior, pues de lo contrario la brecha digital se consolidará como un nuevo factor de exclusión, tanto o más poderos que los previamente existentes<sup>30</sup>.

Como país miembro de la Organización de las Naciones Unidas, México asumió el compromiso de llevar a cabo las acciones pertinentes para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el año 2030. Respecto a la educación superior, el compromiso a alcanzar para ese año es “asegurar el amplio ingreso de la mayoría de la población, del grupo de edad correspondiente, con calidad, equidad e inclusividad, desde plataformas de aprendizaje para toda la vida, para todos y todas, con la responsabilidad social de impulsar la investigación y la producción del conocimiento desde las universidades, en la perspectiva del desarrollo sostenible”.<sup>31</sup> Esto implica un esfuerzo en varias direcciones: ampliar el financiamiento, aumentar la oferta de lugares en las instituciones de educación superior, generar políticas enfocadas a elevar la equidad y garantizar la equidad y la inclusión e impulsar una agenda de investigación e innovación tecnológica que asuma explícitamente un compromiso con el desarrollo sostenible. En esta materia aún nos falta mucho por hacer.

Si México aspira a cerrar las brechas sociales, reduciendo la desigualdad que ha sido históricamente un lastre para su desarrollo, debe apostar de manera más firme y sistemática por la consolidación de su sistema de educación pública, mejorando la calidad en todos los niveles y ampliando la cobertura de la educación media superior y superior. Esto no se va a lograr desmantelando o reduciendo el apoyo a las instituciones ya existentes, sino fortaleciéndolas y creando nuevas con modelos educativos pertinentes y adecuados al avance general del conocimiento y a las necesidades nacionales y regionales. La mejor manera de contribuir a la solución de los problemas nacionales consiste en formar los recursos humanos necesarios para reencauzar el desarrollo del país y de sus regiones y hacer frente a los desafíos económicos y a los riesgos sociales

---

30 Leonardo Lomelí Vanegas, “*La Universidad Nacional y su futuro: una reflexión en los meses de la pandemia*”, Leonardo Lomelí Vanegas y Hugo Casanova Cardiel (coordinadores) “*Universidad y futuro: los retos de la pandemia, México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación*”, Universidad Nacional Autónoma de México, 2022, p. 85-86

31 Axel Didriksson Tekayanagui, “*Los futuros de la Universidad: librarse del cortoplacismo*” en Leonardo Lomelí Vanegas y Hugo Casanova Cardiel (coordinadores) *Universidad y futuro: los retos de la pandemia*, pp. 101-102.

emergentes que nos plantea la globalización, así como para superar nuestros rezagos acumulados. En el caso de la educación media superior, me parecen pertinentes y actuales las consideraciones que hace algunos años formulara Xicoténcatl Martínez:

Los desafíos de la heterogeneidad y la desigualdad social están en las fibras mismas de cualquier revisión crítica que se haga de este nivel educativo. Atender ambos desafíos requiere, a modo de sugerencia, tomar en cuenta principalmente dos aspectos: *i*) considerar la revisión de los modelos educativos de la educación media superior con una visión prospectiva, y *ii*) enfocar esa revisión en el marco de la desigualdad social y económica en el que hoy viven los jóvenes: la pobreza alimentaria, la carencia de opciones de ingreso a la educación media superior, la falta de motivación para cursar y no abandonar ese nivel educativo, la ausencia de apoyos económicos y tecnológicos sostenidos y, sobre todo, la ausencia de posibilidades reales de aprender las habilidades que correspondan a la inserción laboral, como lo reflejan estudios recientes en otras regiones<sup>32</sup>.

En el caso de la educación superior, es necesario considerar los acelerados cambios que se han producido en los mercados de trabajo y que se traducen en una mayor precariedad laboral y en una rotación cada vez más acelerada en los trabajos. Para hacer frente a estos retos, es necesario que los planes de estudio se centren en el dominio de los conocimientos básicos de una ciencia, disciplina o profesión y que ofrezcan las herramientas necesarias para que el egresado continúe aprendiendo y actualizándose durante su vida laboral. Esto implica también repensar y fortalecer la oferta de educación continua y a distancia de las universidades, así como su capacidad para identificar campos y disciplinas emergentes en las que se requiere de una formación especializada, que puede corresponder a los niveles de licenciatura o posgrado. Pero al mismo tiempo, es necesario no perder de vista una visión más integral de la educación, como mecanismo de movilidad social, de construcción de ciudadanía, de ampliación de libertades y de preservación y difusión de valores. En palabras de Raúl Contreras:

---

32 Xicoténcatl Martínez Ruiz, "Los desafíos de la educación media superior, con miras al 2036" en *Innovación educativa*, Vol. 14, Núm. 64, México, Instituto Politécnico Nacional, enero-abril de 2014, pp. 23-24.

Según esta visión humanista y holística de la educación, ésta debe contribuir a lograr un nuevo modelo de desarrollo alentado por principios como el cuidado del medio ambiente, la promoción de la paz y la no violencia, la equidad y la justicia social. Esta visión de la educación propone dejar atrás el utilitarismo y el economicismo de cortas miras, para integrar las dimensiones múltiples de la existencia humana<sup>33</sup>.

Este esfuerzo pasa necesariamente por una mayor inversión en educación superior y en ciencia, tecnología e innovación. En 2016 el gasto nacional en estos rubros (tanto público como privado) ascendía a dos puntos del PIB; 1.59 % correspondía al gasto público (federal y estatal) en educación superior, posgrado, ciencia y tecnología; el gasto privado en estos mismos rubros ascendió a 0.41 % del PIB. Resulta evidente que aun cuando sea de la mayor importancia incentivar el gasto privado en educación superior e investigación, el esfuerzo principal seguirá recayendo en el sector público, por lo que es urgente una política de largo plazo, que permita planear proyectos que requieren de continuidad en el financiamiento. En ese sentido, los presupuestos multianuales pueden ser un valioso instrumento de una política de Estado en educación superior, ciencia, tecnología e innovación.

Es necesario aclarar que un mayor esfuerzo educativo es condición necesaria, más no suficiente, para impulsar el desarrollo de un país, ya que si no va acompañado de un crecimiento económico capaz de generar empleos para la población con más altos niveles educativos, ese grupo poblacional tendrá mayores incentivos a emigrar. Como ha señalado Erik S. Reinert, “el hecho de que la gente con formación universitaria de los países pobres pueda encontrar un nivel de vida mucho más alto en países ricos es una amenaza para el propio tejido social de muchos de esos países: los más competentes, los mejor formados, emigran”.<sup>34</sup> Sin embargo, como lo señala el propio Reinert, “una estrategia basada en la educación solo tiene éxito cuando se combina con una política industrial que también proporcione empleo a la gente cualificada, como sucedió en

---

33 Raúl Contreras Bustamante, *“El derecho humano a la educación”*, México, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Tirant Lo Blanch, 2020, p. 207.

34 Erik S. Reinert, *“La globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos...y por qué los países pobres siguen siendo pobres”*, Editorial Crítica, Barcelona, 2007, p. 116.



Asia oriental”.<sup>35</sup> Generar un círculo virtuoso entre crecimiento económico, mayor cobertura de la educación superior y ampliación del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación es el gran desafío que tiene por delante nuestro país para alcanzar el desarrollo, largamente anhelado y pospuesto, en lo que resta del siglo XXI. Pero combinarlo con una visión humanista es necesario para consolidar sus instituciones democráticas y asumir decididamente la tarea de reducir la desigualdad y eliminar las diversas formas de exclusión que la han perpetuado y acrecentado.

---

35 *Ibidem*, p. 115.

## Bibliografía

- Aghion, P., Antonin, C. y Bunel, S. (2020). *El poder de la destrucción creativa: ¿Qué impulsa el crecimiento económico?*
- Basú, K. (2013). *Más allá de la mano invisible. Fundamentos para una nueva economía*. Fondo de Cultura Económica.
- Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. (2017). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*.
- Contreras, R. (2020). *El derecho humano a la educación*. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Frank Hoefflich, A. (2015). *Ciencia y educación en el siglo XXI*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lomelí, L. y Casanova, H. (coordinadores) (2022). *Universidad y futuro: los retos de la pandemia, México*. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martínez, X. (2014). Los desafíos de la educación media superior, con miras al 2036. *Innovación educativa*, Vol. 14(64), pp. 23-24.
- Murayama, C. (2009). *La economía política de la educación superior en México*. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.
- Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*.
- Narro, J., Martuscelli, J. y Bárzana, E. (coordinadores) (2012). *Plan de diez años para desarrollar el sistema educativo nacional*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- OECD - Mexico. (2019). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. <https://doi.org/10.1787/kppaex-es>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019). *El futuro de la Educación en México. Promoviendo calidad y equidad. Resumen Ejecutivo*.

- Reinert, E. S. (2007). *La globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos...y por qué los países pobres siguen siendo pobres*. Editorial Crítica.
- Sánchez, M. y Escamilla, J. (2018). *Perspectivas de la innovación educativa en Universidades de México: experiencias y reflexiones de la Red de Innovación Educativa 360*. <https://cuaieed.unam.mx/descargas/investigacion/Perspectivas-de-la-innovacion-educativa-en-universidades-de-Mexico.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s. f.); *Cuenta Pública*. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx>
- Secretaría de Educación Pública. (2022). *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2021 – 2022*.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.
- Universidad Nacional Autónoma de México. (2018). *Hacia la consolidación y desarrollo de políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación: objetivo estratégico para una política de Estado 2018-2024*. Universidad Nacional Autónoma de México.

# **En busca de la equidad en la distribución del ingreso en México**

*Fernando Cortés Cáceres*

## **I. Antecedentes**

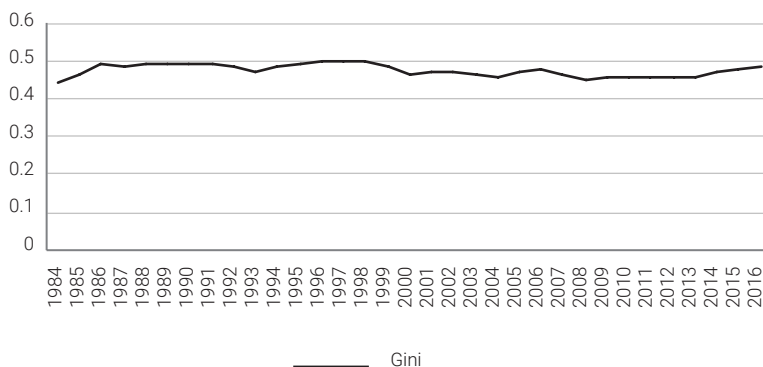
La información armonizada de la base de datos World Inequality Database (WID), presentada en el World Inequality Report 2022 (Chancel L. et al., pág. 30) concluye que América Latina es una de las tres regiones con mayor inequidad en la distribución del ingreso, superada solo por África Subsahariana, y por el Oriente Medio y África del Norte. De acuerdo con la misma fuente, la distribución del ingreso en nuestra Región es más inequitativa que en los países europeos, el Asia del este, Norteamérica, Rusia y Asia central y Asia del este (Chancel L. et al., pág. 30). En las tres regiones más desiguales las razones entre los ingresos promedio del diez por ciento más rico de la población en relación al cincuenta por ciento más pobre son: Oriente medio y África del norte 32; África subsahariana 31 y América Latina 27 (Chancel L. et al., pág. 31), de modo que, en promedio, se necesita reunir, respectivamente, el ingreso de 32, 31 y 27 personas de la mitad más pobre de la población para alcanzar el de una persona ubicada en 10 % superior de la pirámide de ingresos.

México está situado en un continente con una desigualdad en la distribución del ingreso, elevada y fue clasificado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 2005, en el grupo de los países con altos niveles de desigualdad (formado por Nicaragua, República Dominicana,

Chile, Guatemala, Paraguay y Argentina)<sup>36</sup> categoría solo superada por los de muy alta desigualdad (Bolivia, Brasil, Honduras y Colombia) (CEPAL, 2006, pág. 90).

En México, la desigualdad en la distribución del ingreso corriente total de los hogares no solo es elevada sino se ha mantenido relativamente constante desde 1984 hasta 2016. En 2016 la gráfica exhibe dos valores debido a que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) introdujo un cambio en el operativo de campo que afectó la comparabilidad de la serie, por ello acordó con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para el propósito de estimar la pobreza multidimensional de 2016, realizar una estimación de los ingresos laborales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) empleando la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). En la gráfica de desigualdad calculada con ese ingreso se identifica como ME (estimación basada en el modelo estadístico). Debe notarse que las leves reducciones de la desigualdad que se observan en la gráfica se producen después de cada una de las recesiones económicas que ha experimentado el país: 1996 (crisis del tequila), 2004 (recesión originada en Estados Unidos), 2010 (Crisis de los sub prime).

**Gráfico 1. Coeficiente de Gini del ingreso corriente total.  
(México 1984-2016)**

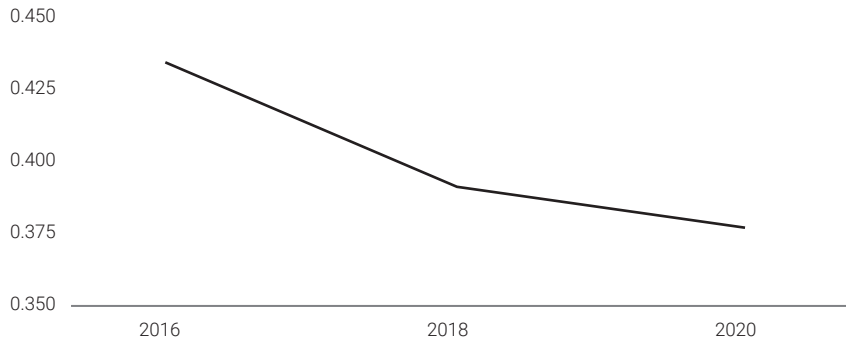


Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH (2016, 2018 y 2020).

<sup>36</sup> La medición en Argentina es solo para el área urbana. Además, es conveniente recordar que este país en 2002 fue afectado por una profunda crisis económica.

La serie construida con los nuevos datos de ingreso (2016, 2018 y 2020) muestran un panorama más halagüeño pues se registró una reducción en los niveles de desigualdad de México entre los años 2016 y 2020.

**Gráfico 2. Coeficiente de Gini del ingreso corriente total (México 2016-2020)**



Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH (2016, 2018 y 2020).

La tabla que sigue muestra que la reducción en la desigualdad fue mucho más marcada entre 2016 y 2018, en que el décimo decil redujo su participación en 0.031 puntos porcentuales (pp) mientras que los restantes nueve tuvieron aumentos modestos (entre 0.001 y 0.005, pp). La caída entre los años 2018 y 2020 fue más modesta debida a la pérdida, nuevamente del décimo decil, en esta ocasión su participación relativa se redujo en 0.013 pp, que significó aumentos leves en las participaciones de los restantes deciles.

**Tabla 1. Distribución porcentual del ingreso corriente total, según deciles de ingreso per cápita. (México 2016, 2018 y 2020)**

<b>Deciles ingreso per cápita</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>	<b>2020</b>
I	1,7%	1,8%	1,9%
II	3,0%	3,2%	3,3%
III	3,9%	4,2%	4,2%
IV	4,8%	5,1%	5,2%
V	5,8%	6,1%	6,3%
VI	6,9%	7,4%	7,5%
VII	8,5%	8,9%	9,2%
VIII	10,8%	11,2%	11,5%
IX	15,0%	15,5%	15,7%
X	39,6%	36,5%	35,2%

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH (2016, 2018 y 2020).

Es probable que la reducción en la desigualdad entre los años 2016 y 2018 se deba a los aumentos en los salarios mínimos reales, mientras que entre 2018 y 2020 refleje, principalmente, el efecto de la crisis económica inducida por la emergencia sanitaria.

Para afinar la mirada y examinar lo acontecido en el interior del décimo decil, éste se dividió, a su vez, en diez partes con igual número de observaciones lo que permite observar los cambios en las participaciones de los 10 centiles más ricos.

**Tabla 2. Distribución porcentual del ingreso corriente total, según centiles de ingreso per cápita en el décimo decil. México**

Centiles ingreso per cápita	2016	2018	2020
91	1,9%	2,0%	2,0%
92	2,0%	2,1%	2,1%
93	2,2%	2,2%	2,2%
94	2,3%	2,4%	2,4%
95	2,6%	2,6%	2,6%
96	2,9%	2,9%	2,9%
97	3,2%	3,3%	3,2%
98	3,9%	3,8%	3,8%
99	5,0%	4,8%	4,7%
100	13,6%	10,5%	9,3%

Fuente: Estimaciones propias con base en la ENIGH (2016, 2018 y 2020).

Los datos de este cuadro dejan claro que la reducción en la participación del décimo decil se origina, principalmente, en la pérdida relativa en los ingresos del uno por ciento más rico de los hogares del país.

## 2. La relación entre la desigualdad en el ingreso y el crecimiento económico

En las tres décadas finales del siglo pasado, años de predominio de los gobiernos autoritarios en América Latina, fue de uso común el lema “la desigualdad es buena para el crecimiento económico”, queriendo significar con ello que los altos niveles de concentración del ingreso prevalentes en la casi totalidad de nuestros países (con la excepción de Costa Rica y Uruguay) se traducirían, en algún momento, no claramente determinado, en mayor ingreso per cápita. La tesis del goteo, vino como anillo al dedo a los gobiernos autoritarios.<sup>37</sup> Por una parte, aplicó un bálsamo a los sectores sociales sacrificados en las primeras etapas del proceso, especialmente a

<sup>37</sup> El uso político de la U invertida de Kuznets es una hoja de la tijera; la otra es la tesis de Huntington (1968) que sostiene que los países autoritarios crecen más rápidamente que los democráticos, ya que no distraen recursos para financiar la inversión. Przeworski et al. (2000) demostraron, empleando una amplia base empírica que la



los trabajadores organizados, ya sea mediatizados o reprimidos, bálsamo que le dio sentido a los sacrificios del presente (de los setenta, los ochenta y en algunos países los noventa) con la promesa de lograr mayor bienestar en el futuro: el sacrificio de hoy será recompensado en unos pocos años más, beneficiará, sin duda, a sus hijos. Por otra parte, sirvió para legitimar la concentración de los ingresos en manos de los estratos altos de la sociedad.

Los aires democráticos que soplaron sobre la mayoría de nuestros países desde la década de los noventa y los nuevos desarrollos teóricos y metodológicos que tuvieron lugar en el pensamiento económico y social académico, mudaron su perspectiva que llevó ahora a la conclusión, que la desigualdad es mala para el crecimiento económico. Idea que coincide con los planteamientos que ha mantenido la CEPAL por más de ocho décadas<sup>38</sup>.

### **3. La desigualdad en el ingreso y sus consecuencias sociales**

La relación entre desigualdad y pobreza no es directa ni simple, sin embargo, en términos generales se puede sostener que dado un nivel de ingreso per cápita, mayores niveles de desigualdad tenderán a generar aumentos en la prevalencia de la pobreza o, puesto de otro modo, en sociedades en que el ingreso tiende a concentrarse en pocas manos, la reducción en la pobreza por el crecimiento del ingreso per cápita tenderá a ser más lenta que en países más igualitarios.

Por otra parte, el avance del mercado y el retiro del estado, en congruencia con el denominado cambio estructural, que se concretó en una serie de medidas económicas sistematizadas en el Consenso de Washington (Williamson 1990, Ochoa S. e I. Yaschine, 2019, pp 199- 205), creó las condiciones para que los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso repercutieran sobre la desigualdad social. En la medida que

---

relación planteada por Huntington no es consistente con la información empírica, ya que, si bien es cierto que los gobiernos autoritarios invierten más que los democráticos, la eficacia de la inversión es más reducida de modo que, concluyen, no hay relación entre tipos de regímenes y crecimiento económico.

38 El análisis del cambio en el lema de la desigualdad es "buena" a que es "mala" para el crecimiento económico se puede consultar en Cortés (2021).

el estado se retira de las actividades económicas y se transforma en el regulador de la provisión de bienes y servicios, tales como la salud, educación, producción y financiamiento de viviendas, abasto de agua potable, generación y distribución de la electricidad, y un largo etcétera, el abasto se logra en los distintos mercados, sean o no competitivos. Como consecuencia aquellas personas que más dinero poseen pueden comprar más y mejores mercancías y servicios.

Así, por ejemplo, los servicios educativos se ofrecen en un abanico de escuelas a distintos precios y como consecuencia los hijos de las familias con más recursos económicos, tienen la posibilidad de alcanzar los niveles más avanzados del sistema educativo, no solo por los niveles de ingresos de sus hogares, sino también porque han cursado sus estudios en escuelas privadas, que les proporcionan información y formación académica que satisfacen estándares internacionales, que junto a la enseñanza en idiomas extranjeros, les facilita el ingreso a las universidades del país, de América del Norte o Europa. Otras familias pueden pagar escuelas y universidades privadas de calidad inferior, pero, se supone (supuesto que en muchos casos es falso), que proporcionan mejor formación e información que la impartida en los establecimientos públicos. Como consecuencia de la profunda desigualdad y del bajo nivel de los ingresos medios, una parte sustancial de la población de nuestros países dispone de recursos económicos únicamente para acceder a la educación pública o a la que proporcionan los establecimientos educativos privados que no son de élite, y no son excepcionales los casos en que las carencias económicas obligan a las familias a retirar a sus hijos de la escolarización formal para trabajar y obtener así el dinero que necesitan para su reproducción cotidiana.

Esta diversidad de situaciones sociales cristaliza en una estratificación de los logros educativos (o, del capital humano, si se emplea la jerga dominante) que depende, en gran medida, de las condiciones económicas que viven nuestros países, pero particularmente de la profunda desigualdad en la distribución del ingreso. Es motivo de preocupación la inequidad en el acceso a la educación, pues no solo es un factor de integración social,

sino es la puerta de entrada a las nuevas tecnologías productivas, a la información y a la comunicación, pilares del desarrollo económico del siglo XXI.

La educación como mercancía no es un caso aislado, lo mismo ocurre con el mercado de la salud que ha dado origen a hospitales y clínicas privadas que proporcionan los servicios que antiguamente suministraba, casi en su totalidad, la red de salud pública. El avance del mercado por sobre el estado también se ha extendido a la protección social, así la jubilación pasó de un sistema de solidaridad intergeneracional, a uno individual (ahorro para el retiro) dando pie a que se agreguen al “negocio” empresas privadas codo a codo con los institutos estatales de seguridad social. También se han abierto espacios de negocios en cuanto a los eventos fortuitos de la vida, que ha llevado a la expansión del mercado de los seguros de vida y de gastos médicos mayores. Al retirarse el estado del proceso de construcción urbana en los sectores populares, estimuló el desarrollo del mercado inmobiliario (González de la Rocha y Escobar, 2022). Incluso el mercado penetró profundamente en los procesos electorales de modo que la lucha por ocupar puestos de representación pública requiere de fuertes sumas de dinero; las posibilidades de acceder a cargos por medio de elecciones están atadas al financiamiento de costosas campañas mediáticas, lo que en última instancia refuerza la concentración del poder político y económico.

El escaso dinamismo económico, la consiguiente precaria creación de empleos, el avance de la idea que cada quien es responsable de sus decisiones (individuación) han debilitado la organización sindical. En México, los salarios se han contraído en términos reales a pesar de que ha tenido lugar una recuperación en los últimos años, lo que ha repercutido sobre la desigualdad en la distribución del ingreso. El incumplimiento de los derechos laborales, los bajos niveles de remuneración y la inestabilidad en el empleo, aunados a los sectores de la población forzados a generar sus propias actividades económicas (auto-empleo), merman las posibilidades de inclusión ciudadana de los trabajadores, generando procesos de exclusión y acentuación de las inequidades sociales.

La desigualdad en la distribución del ingreso repercute en el empleo, la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, el espacio público y residencial, etc., y segmenta la vida social. Las personas tienden a aglomerarse en el espacio según sus condiciones socio económicas, a residir en sectores delimitados en las ciudades, y también a asistir a espacios públicos espacialmente circunscritos, como parques, cines, teatros, bares, cantinas y lugares de recreación, donde la mezcla social es mínima. Así los países se transforman poco a poco, concentrando el poder, la riqueza y los ingresos, pagando el costo en términos de la pérdida en cohesión social: cada vez es menor el número de nacionales de un país que comparten un mismo proyecto social, a la vez que aumenta el número y grupos de los “otros”, ajenos y desconocidos.

En breve, la inequidad en la repartición del ingreso tiene repercusiones políticas, sociales y culturales de importancia, y a la vez juega un papel central en las condiciones de vida de la población, en el crecimiento económico y en el funcionamiento de la sociedad.

#### **4. Aproximaciones conceptuales a la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina: una síntesis**

En la Región la desigualdad en la distribución del ingreso ha sido estudiada desde dos grandes avenidas conceptuales: la economía académica u ortodoxa y el pensamiento cepalino.

##### *4.1. La aproximación de la economía académica*

En las dos últimas décadas del siglo XX la mayoría de los países de América Latina abandonaron el modelo de desarrollo hacia adentro y emprendieron el proceso de cambio estructural que consistió en la adopción, si no de la totalidad, por lo menos de una parte importante, del conjunto de medidas económicas codificadas por Williamson (1990), que se ha popularizado con la etiqueta Consenso de Washington. El nuevo modelo cambió el balance de poder entre estado y mercado. Pasó a la preeminencia del mercado sobre el estado en contraste con la etapa sustitutiva de importaciones en que el estado jugaba el rol central. Según

las nuevas concepciones, el papel del estado, además de limitarse a mantener el orden social y crear las condiciones para que los mercados operen libremente, solo debe intervenir en los casos en que haya fallas de los mercados, es decir, cuando la libre operación de éstos no alcance sus óptimos. La nueva perspectiva económica vino acompañada de la idea de que toda explicación de los fenómenos sociales debe construirse a partir de las elecciones y decisiones (racionales) de los individuos. Y, en cuanto a la explicación de la desigualdad en el ingreso, se recurre, en algunos casos, a la teoría del capital humano fraguada en la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago y, en otros, a la teoría de las capacidades de Amartya Sen.

Hay autores que en la explicación de la desigualdad destacan el papel que juegan los mercados de créditos o de seguros. Argumentan que son imperfectos pues obstaculizan que los ricos presten a los pobres, en cuyo caso la solución de mercado no es la óptima, al no aprovecharse las mejores iniciativas de inversión, y, por tanto, el producto alcanzado es subóptimo, además, sostienen que el funcionamiento regular de estos mercados provoca mayor desigualdad porque las tasas de rentabilidad son mayores para los ricos que para los pobres (De Ferranti et al., 2003, pág. 12). Otros, como Bourguignon, completan la explicación al señalar que se podría generar menor desigualdad en la distribución del ingreso si se redistribuyese el capital –no solo financiero sino también el capital humano– en favor de los pobres. Son éstos los que suelen tener acceso restringido a los mercados de capitales por falta de colaterales o, en el caso del capital humano, escasez de recursos para financiar la educación de los hijos. Los mayores niveles educativos se traducen en calificación laboral y en conjunto con las buenas ideas de inversión surgidas en los sectores sociales de recursos económicos escasos, si se pudieran aprovechar, aumentarían la eficiencia de la inversión y por esa vía crecería el producto (Bourguignon, 2004, pág. 15). Birdsall et al. (2010, pág. 31) plantean, que una de las fallas del Consenso de Washington fue no considerar la desigualdad y sin poner en duda el conjunto de medidas que lo definen (disciplina fiscal, política macroeconómica anticíclica, etc.), proponen nuevas áreas para la política pública que derivan del diagnóstico de las fallas en el mercado financiero y las limitaciones de los sectores de menores recursos para tener acceso al capital humano: redes de

protección social, mejora en la escolaridad de los pobres, apoyo a los micro negocios, protección a los derechos laborales y movilidad social; atacar la corrupción y la discriminación, reorganizar los mercados de tierra y servicios públicos manejados por los propios consumidores.

Debe notarse que estos planteamientos conceptuales se encuentran en la base de las políticas sociales diseñadas y aplicadas en nuestros países a partir de la década de los noventa: programas de apoyo financiero a la pequeña y micro empresa y los dedicados a proporcionar educación, salud y alimentación a los hogares en condición de pobreza y a través de ellos fortalecer el tiraje social de modo que los pobres asciendan por la pirámide social. En el ataque a la corrupción y a la discriminación ha jugado un papel importante la creación, en el país, de un sistema de evaluación de la política pública, como el desarrollado por el CONEVAL.

Lo que sí hay que destacar es que los planteamientos de política social de esta corriente buscan corregir las fallas de mercado, por un lado, e intentan, por otro, regular los factores que están fuera del ámbito de decisión de los individuos para “nivelar las oportunidades para que el género, la raza o etnicidad, el lugar de nacimiento, el entorno familiar y otras características que están fuera del control del individuo, no influyan en los resultados de una persona. El éxito en la vida debe depender de decisiones de los individuos, el esfuerzo y talento, no en sus circunstancias al nacer” (Banco Mundial, 2022).

#### *4.2. La desigualdad en el pensamiento cepalino*

Los primeros planteamientos de la CEPAL sobre las condicionantes de la desigualdad en la distribución del ingreso fueron desarrollados tempranamente por Raúl Prebisch (1949), quien en disputa con las teorías dualistas dominantes en aquella época sostuvo que el subdesarrollo era un modo de funcionamiento y no un simple atraso, lo que abrió un frente de disputa con aquellas teorías que suponían que el crecimiento seguía etapas férreas, por las cuales transitarían todos los países.

La tesis original de Prebisch combinaba el efecto negativo de la inelasticidad de la demanda de las materias primas sobre los términos del intercambio y las asimetrías en el funcionamiento de los mercados laborales

del centro y de la periferia (Ocampo J. y M. Parra, 2003). La inserción de los países de América Latina en el mercado mundial generaba asimetrías estructurales entre los sectores vinculados con las exportaciones y los relacionados con el mercado interno, cuyo origen decantaba de la especialización, en contraste con la homogeneidad estructural en los países centrales. El deterioro tendencial de los términos del intercambio ponía límites al ahorro y a la inversión interna, y la desigual distribución del progreso científico-técnico llevaba a que los países desarrollados se apropiasen de los aumentos en la productividad del trabajo.

Se acuñó el concepto heterogeneidad estructural para describir la dispersión de la tecnología en las economías periféricas que está asociada a un amplio abanico en la productividad del trabajo, la segmentación de los mercados, y en consecuencia a una amplia desigualdad en la distribución del ingreso. De este argumento deriva que de continuar la especialización productiva –explotando las ventajas comparativas– los países de América Latina caerán en una trampa de subdesarrollo con elevados niveles de desigualdad económica.

Estas ideas han sido desarrolladas por varios investigadores ligados a, o funcionarios de la CEPAL, entre ellos habría que destacar las contribuciones de Aníbal Pinto, PREALC dirigido por Víctor Tokman, Fernando Fajnzylber y Pedro Vuscoviç. Una síntesis del desarrollo que ha alcanzado esta línea de pensamiento se encuentra en el Informe presentado por CEPAL en Brasilia, en el Trigésimo Tercer Período de Sesiones, en él se condensa sesenta años de investigación y teorización sobre el desarrollo económico, político, social y cultural de América Latina y El Caribe:

En gran medida la heterogeneidad estructural contribuye a explicar la profunda desigualdad en América Latina y el Caribe, ya que las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las de capacidades, de incorporación del progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente en la vida laboral. En la medida que los sectores de baja productividad presentan enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica. Esto de modo que se generan círculos viciosos no solo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de lento aprendizaje y débil cambio estructural (CEPAL, 2010, pág. 92).

Estas ideas, cuyo origen se remonta a la década de los cincuenta del siglo pasado, coinciden con el planteamiento actual de la economía ortodoxa en que la desigualdad en los ingresos, tiene una relación inversa con el crecimiento económico: a mayor desigualdad, menor crecimiento. Sin embargo, debe notarse que difieren en la dirección de la relación, no sería el crecimiento económico el que induciría los cambios en la desigualdad, sino la desigualdad, derivada de la dispersión de las productividades, la que limitaría las posibilidades de crecer.

También hay que destacar que, desde la perspectiva de la CEPAL, no se superarán los problemas de desigualdad social sin una participación activa del Estado.

Un crecimiento económico fincado en una mayor convergencia productiva y territorial y una generación de empleos de calidad, es la base para avanzar hacia sociedades más integradas. Como se ha planteado a lo largo del documento, el papel del Estado es decisivo en todos estos frentes. También lo es en la provisión de bienestar, de desarrollo humano y de protección frente al riesgo. (CEPAL, 2010, pág. 206).

El Informe del año 2012, dedicado a analizar los vínculos entre el cambio estructural y la desigualdad, presentado en el trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, en San Salvador, pone el énfasis sobre el cambio estructural entendido en su concepción primigenia, -que dista del concepto acuñado por el neoliberalismo que se ha popularizado en las últimas tres décadas- como la realización de cambios cualitativos en la estructura productiva procurando mayor participación de los sectores intensivos en conocimiento y en la difusión de la tecnología al conjunto del sistema, lo que genera oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad y una menor ocupación en el sector informal (CEPAL, 2012, pág. 19). Al reducirse la heterogeneidad estructural disminuye la desigualdad (CEPAL, 2012, pág. 20).

Al adoptar una política industrial para provocar el cambio estructural, impulsado por el estado, con el norte de abatir la heterogeneidad estructural y en consecuencia reducir los elevados niveles de desigualdad de América Latina, se crean las condiciones que hacen políticamente viable establecer pactos entre los actores para una mejor distribución de la riqueza, y con el



avance de la formalidad en el mundo de la producción se facilita el diálogo entre los actores, lo que proporciona un soporte institucional para hacer efectiva la titularidad de los derechos (CEPAL, 2012, pág. 20).

El pensamiento cepalino ofrece una vuelta de tuerca al prever que la trayectoria de crecimiento de los países de la Región está alcanzando serios límites para asegurar el bienestar creciente de su población, por ello es necesario concertar un pacto, entre actores políticos y sociales, sobre las normas y organismos que aseguran su cumplimiento, así como sobre las políticas públicas que garantizarían que la nueva trayectoria sea efectiva (CEPAL, 2014, pág. 312).

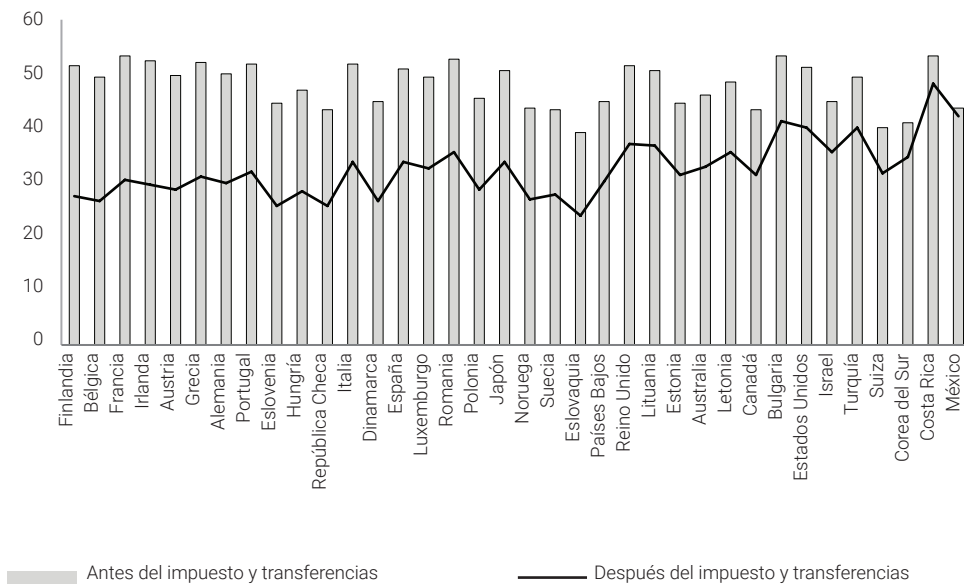
## **5. Medidas de Política**

A continuación, se comentan brevemente opciones de política social y económica que podrían emplearse, para disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, de acuerdo con los desarrollos conceptuales presentados. La idea no es promover una u otra sino desplegar la caja de herramientas disponibles para alcanzar mayores niveles de equidad en la distribución del ingreso.

*5.1. La política fiscal es el recurso más empleado para abatir la desigualdad. Habitualmente combina una política de tributación progresiva acompañada por gasto social orientado en favor de los sectores sociales de menos recursos económicos*

Datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para 2018 permiten apreciar que, en México, en comparación con los países de la OCDE, la desigualdad en los ingresos antes de impuestos y transferencias no es muy diferente al resto de los países, sin embargo, es el único país en que la inequidad no se modifica por la actuación fiscal del gobierno.

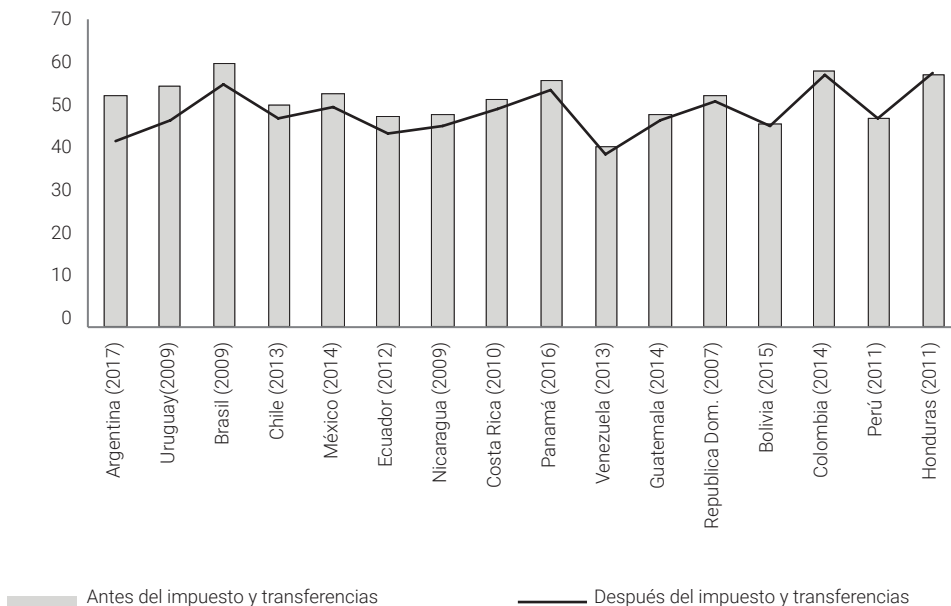
**Gráfico 3. Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias (2018)**



Fuente: OCDE. Stat Web Browser. <https://stats.oecd.org>

En comparación a los países de América Latina México no es un caso excepcional, los únicos países en que la actuación fiscal reduce la desigualdad son Argentina, Uruguay y Brasil.

**Gráfico 4. Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias para América Latina**



Fuente: OCDE. Stat Web Browser. <https://stats.oecd.org>

Estos datos muestran que hay espacio para reducir la desigualdad a través del sistema tributario y de una política de transferencias que efectivamente haga llegar los recursos a los sectores pobres.

5.2. Una política más radical de redistribución de los ingresos se podría lograr a través del diseño de un Ingreso Básico Universal (IBU). La posibilidad de llevar a la práctica esta política en México, debería ser discutida con rigor y profundidad. Sus características, el monto del apoyo, cobertura y costo debería ser calculado, así como evaluar las posibilidades de ser operativo en el país

5.3. Desde la perspectiva de la economía ortodoxa, la política social dedicada al combate a la desigualdad en la distribución del ingreso debería tomar en

*cuenta i) la posibilidad de diseñar programas de apoyo y financiamiento a los pequeños y micro productores del país y ii) un sistema de becas, que, de acuerdo con la norma legal vigente, financie a la población de escasos recursos. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la educación además del desarrollo de las capacidades, también debiera proporcionar las competencias necesarias para que los alumnos al egresar estén en condiciones, no solo de continuar los estudios en niveles educativos superiores, sino también de desempeñarse en el mercado laboral. Diseñar un sistema educativo con estas características es un problema complejo pues no solo involucra tener claros los propósitos y plasmarlos en los programas que debieran seguir las diversas materias, así como sus articulaciones, sino también debe tener en cuenta que el ritmo de la economía es diferente al de la docencia por lo que se corre el peligro de que las competencias adquiridas en la educación no sean las requeridas por el aparato productivo al momento de egresar. Este es un problema que debe ser planteado y analizado desde diversas disciplinas, pero orientadas por la pedagogía.*

*5.4. La desigualdad seguirá siendo elevada mientras la economía del país tenga diferenciales marcados de productividad, como las que existen entre la industria automotriz y la producción de maíz en los Altos de Chiapas.*

Siguiendo los planteamientos de la CEPAL, habría que considerar como meta a alcanzar en el mediano plazo, disminuir la heterogeneidad estructural, y de paso la desigualdad, teniendo en claro que para ello es necesario que, bajo la conducción del Estado, y por medio de la política industrial, se realicen los cambios cualitativos que requiere la estructura productiva. Hay que dar mayor participación a los sectores intensivos en conocimiento y a través de ellos difundir la tecnología al conjunto del sistema. De este modo se lograría generar oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad y una menor ocupación en el sector informal. La política industrial y la reducción de los niveles de desigualdad crearían las condiciones para construir pactos políticos entre los diversos actores sociales para alcanzar una mejor distribución de la riqueza y del ingreso.

## Referencias

- Banco Mundial. (2022). *Banco Mundial*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/equality-of-opportunities>
- Birdsall, N., De la Torre, A., y Valencia, F. (2010). The Washington Consensus: Assessing a damage brand. (Center for Global Development, Ed.) *Working Paper 213*.
- Bourguignon, F. (2004). The poverty-growth-inequality triangle. Ponencia, *Indian Council for Research on International Economic Relations*, Nueva Delhi.
- CEPAL. (2006). *Panorama social de América Latina*.
- CEPAL. (2007). *Panorama social de América Latina 2006*. Naciones Unidas.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la equidad: Una visión integrada del desarrollo*.
- CEPAL (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*.
- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab [wir2022.wid.world](http://wir2022.wid.world).
- Cortés, F. (2021). Acerca de la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina. En C., Barba, G., Ordóñez y Yasodhara S, (coords.) *La cuestión social en el siglo XXI*. COLEF-Siglo XXI.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M. (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Banco Mundial.
- González de la Rocha, M. y Escobar González, I. (s.f.). *Urban Poverty, Housing and Gender in Guadalajara*. Changes and Continuities over Forty Years. [Inédito].
- Huntington S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press
- Ocampo, J., y Parra, M. (2003). Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL*(79).

OCDE. (2023). *Stat Web Browser*. <https://stats.oecd.org>

Ochoa S. y Yaschine, I. (2019). Contexto socioeconómico para la comprensión de la evolución de la desigualdad del ingreso monetario en México, 1970-2014. En Cortés F. y A Salvia. (coords). *Argentina y México ¿Igualmente desiguales?* Siglo XXI-UNAM-PUED.

Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Naciones Unidas.

Przeworski A., Álvarez, M., Cheibub, J. A. y Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being, 1950-1980*. Cambridge University Press.

Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform? En J. Williamson, Latin American Adjustment. *How Much has Happened?* Institute for International Economics.



# Consideraciones sobre la pobreza y la política social

*Fernando Cortés Cáceres*

## 1. Preámbulo

La pobreza, considerada como una característica de las personas o de sus familias, se constituyó en el objetivo central de la política social durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo quien debió encarar la crisis económica de diciembre de 1994 y la sospecha de un aumento desmesurado de la pobreza. En esa fecha aún no se disponía de una medida oficial de la pobreza.

En la década de los sesenta del siglo pasado la población carenciada se conceptuaba como un colectivo, masa marginal, y era vista como producto del proceso de modernización de las sociedades de América Latina (Gino, 1962), que se originaba en gran medida en las intensas corrientes migratorias rural-urbana de la época. En la misma época la perspectiva marxista sostenía que la marginalidad era producto del desenvolvimiento de las sociedades capitalistas, en las que siempre habría actividades centrales y otras marginales al proceso de acumulación. Por la época tuvo lugar la famosa discusión entre José Nun sobre si los contingentes de trabajadores “sobrantes” eran efectivamente marginales (Nun, 1972) o se trataba de ejército industrial de reserva (Cardoso, 1972).

En la década de los ochenta el trabajo del Programa Regional sobre el Empleo en América Latina y el Caribe (PREALC), en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, siguiendo las pautas del pensamiento estructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sostuvo que las intensas corrientes migratorias campo-ciudad y la incapacidad de la industria nacional para absorber la oferta de trabajo, generó el sector informal urbano, caracterizado como un conjunto de actividades económicas competitivas, que utilizan procesos de



producción simples, que requieren muy poco capital físico y capacitación laboral de los trabajadores. Una característica del sector informal urbano es que tiene alta rotación pues es muy fácil entrar y salir (Tokman, 1979).

En México a comienzos de los noventa se acuñó el concepto marginación idea que aplicada al territorio permite dar cuenta de las dificultades de “propagar el progreso técnico en el conjunto de los sectores productivos y, socialmente se expresa como persistente desigualdad de la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios” (Consejo Nacional de Población «CONAPO» y PROGRESA, 1998, pág. 17). Para este propósito CONAPO creó índices de marginación referidos a distintas divisiones político-administrativas del país: estados, municipios, localidades o Áreas Geo-estadísticas Básicas (AGEB) para dar cuenta cómo enraíza el desarrollo socio-económico en el territorio.

Como se puede observar se han ensayado diversas estrategias conceptuales para intentar comprender la integración social: la marginalidad, en sus tres vertientes conceptuales (dos con origen en el marxismo y la tercera en el estructural funcionalismo), así como la informalidad y la marginación son conceptos que hacen referencia a resultados de procesos sociales agregados: las migraciones rurales urbanas que para unos son una manifestación clara del desarrollo urbano, característico de la transición de sociedades tradicionales a modernas pero, para otros son excedentes de población ajenas al proceso de acumulación capitalista, que se pueden entender como ejército industrial de reserva o población excedente relativa; o bien es un resultado de la insuficiente dinámica de la industria nacional para ofrecer los puestos de trabajo en las zonas urbanas a contingentes de población provenientes de las zonas rurales. La marginación por otro lado es una manera de examinar territorialmente como se reparten los frutos del desarrollo.

La noción de pobreza centrada en las personas y sus familias implica un cambio conceptual de importancia que genera nuevos problemas a la política social como son, identificar a los pobres, focalizar la política social en el territorio e intentar actuar sobre las condicionantes de la pobreza.

## 2. La pobreza desplaza a la relación entre la desigualdad y el crecimiento económico

Concebir a la pobreza como problema individual o, en el mejor de los casos, de las familias es un cambio mayor, que plantea el desafío de entender cuáles son los factores en qué descansa el abandono del enfoque agregado del origen del sector social de los desposeídos (marginales, informales, territorios marginados). Con este propósito es necesario hacer un poco de historia.

En la década de los ochenta, ganó la elección presidencial Ronald Reagan en los Estados Unidos y fue nombrada primera ministra de Inglaterra Margaret Thatcher. Eran años de estanflación y de problemas sociales acumulados. Ambas cabezas políticas eran pro mercado y anti estado, lo que entraba en abierta contradicción con el keynesianismo que había sido la teoría que orientaba la política pública dominante.

Por otra parte, desde 1938 se venían cocinando, en la *Mont Pèlerin Society*, las concepciones de Von Mises y Von Hayek que originarían lo que se ha denominado neoliberalismo. Tal vez una cita puede ayudar a precisar las ideas:

El neoliberalismo se puede definir desde varios puntos de vista. Es una ideología que legitima la competencia individual y cuestiona las estructuras colectivas; es un proyecto político de transformación institucional, contra cualquier intento de instituir el "colectivismo" y contra los tipos de capitalismo que han resultado de los diversos compromisos socialdemócratas, en particular en el período de posguerra, tales como la protección social, los derechos colectivos de los trabajadores o la protección jurídica del empleo y su situación económica; también puede ser visto como una forma de existencia, como norma de vida caracterizada por una competencia generalizada con otros, que se pueden conceptualizar como el conjunto de discursos, prácticas, dispositivos que determinan un nuevo modo de gobierno de los humanos según el principio de competencia (Amable, 2011, pág. 7).

Además, se debe distinguir entre el liberalismo clásico y el neoliberalismo. El primero sostiene que dada la complejidad de los procesos económicos el estado debe limitarse a garantizar la libertad económica y cuando sea necesario intervenir debe hacerlo con cautela. El neoliberalismo parte del

hecho de que los mercados son construcciones artificiales e históricas, por lo tanto, el gobierno debe actuar en la economía, pero debe abstenerse de interferir en la producción y en el intercambio, asimismo sancionar ataques contra la competencia (Amable., 2011, pág. 10). El estado debe intervenir particularmente cuando se observan fallas de mercado.

Para los propósitos de este escrito se debe acentuar: *i*) el cuestionamiento a las estructuras colectivas, consistente con el individualismo metodológico, propio del neoliberalismo, según el cual las únicas explicaciones válidas son aquellas que se basan en las decisiones individuales y *ii*) el papel secundario que juega el gobierno, o la acción estatal, en lo económico, limitado a corregir fallas de mercado y garantizar el libre intercambio y el orden económico.

Esta “nueva perspectiva conceptual” puso en tela de juicio las investigaciones históricas publicadas por S. Kuznets (1965) en los años cincuenta, que habían llevado a la conclusión que en los países que analizó (Alemania, Estados Unidos de Norteamérica y Gran Bretaña) la relación entre el crecimiento económico y la desigualdad permitía distinguir tres fases: la primera, antes de la Revolución Industrial, con producto per cápita bajo y desigualdad en el ingreso baja, en la siguiente etapa (Revolución Industrial) el producto y la desigualdad en el ingreso se elevaron, y en los años posteriores el producto siguió creciendo pero la desigualdad cayó. En consecuencia, la representación gráfica de la relación entre crecimiento económico y desigualdad toma la forma de una U invertida.

Ahora bien, el neoliberalismo se esparció por los países de América Latina mediante las condiciones que impusieron los organismos financieros internacionales (que en esencia eran adoptar las medidas del Consenso de Washington), para solventar el endeudamiento en que incurrieron al subir las tasas internacionales de interés, originadas en la caída en el precio del petróleo (Bourguignon, 2017, pág. 142). Chile fue una excepción porque en ese país el neoliberalismo se impuso a rajatabla por el gobierno del dictador Augusto Pinochet y la transformación del sistema económico se produjo en un medio político absolutamente represivo, en que la demanda social estaba totalmente controlada.

Desde la perspectiva neoliberal la explicación de la pobreza radica en la falta de capital, tanto humano como financiero. Los pobres no tienen los medios económicos para costear la educación de los hijos ni para financiar las buenas ideas de inversión, ya que no poseen los colaterales para respaldar los créditos. En la medida en que se logran avances en el sistema educativo se alcanza mayor calificación laboral que, en conjunto con las buenas ideas de inversión surgidas en los sectores populares, si se pudieran aprovechar, podrían aumentar la eficiencia de la inversión y por ese canal crecería el producto (De Ferranti et al., 2003, pág. 12; Bourguignon., 2004, pág. 15). De acuerdo con la teoría neoliberal las imperfecciones en los mercados de créditos y de capital humano requieren la acción estatal.

La pobreza, referida a las personas y sus familias, entendida como resultado de las imperfecciones del mercado, da cabida a la acción estatal legítima y, a la vez, proporciona las bases conceptuales del programa social emblemático de ataque a la pobreza PROGRESA, cuyo nombre mudó a OPORTUNIDADES y, finalmente, a PROGRESA, último nombre del programa que atravesó cuatro sexenios, para finalmente ser desmembrado por la actual administración en 2018.

El tema de la desigualdad en la distribución del ingreso perdió la centralidad de que había gozado, no solo porque la preocupación del gobierno y de la sociedad se volcó sobre la pobreza sino también porque se complejizó la idea misma de desigualdad. En efecto, Roemer J. (1998) propuso una manera de concebir el concepto "desigualdad" desde la perspectiva individual consistente con el pensamiento neoliberal. Sostuvo que el ingreso de una persona tiene dos componentes, uno que depende de sus esfuerzos, y otro que resulta de las circunstancias. El primero, es de su exclusiva responsabilidad (lo que obtenga como ingreso depende de cuanto se esforzó); mientras que la otra parte de sus entradas deriva del medio en que se desenvuelve (que obedece a las circunstancias) y, en consecuencia, está fuera de su control. Esto quiere decir que nunca se logrará la equidistribución, ni siquiera en el caso hipotético en que un conjunto de personas enfrentaran las mismas circunstancias al inicio, es decir, aún el caso en que el piso esté perfectamente nivelado, pues después de un tiempo se observarán diferencias en los ingresos debido a la diversidad de esfuerzos y a los talentos naturales de cada quien; en

consecuencia, en el límite se observaría desigualdad en la distribución de los ingresos, que sería el resultado de la laboriosidad de cada quien y por lo tanto sería legítima y distinta a la equidistribución, que es la norma que emplean todos los coeficientes estadísticos de desigualdad.

La preocupación por la pobreza continuó con el gobierno de Vicente Fox quien se propuso, con su Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, generar una primera medición oficial de la pobreza en México.

### **3. La medición de la pobreza monetaria en México**

El 9 de julio del año 2001, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) convocó a un conjunto de académicos, representantes de la Secretaría General del CONAPO, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), representante de la Presidencia de la República y de la propia SEDESOL, para que trabajaran en un comité cuya encomienda fue proponer una medición de pobreza.

El comité técnico para la medición de la pobreza (CT) entre las diversas opciones para medir la pobreza optó por el método de línea de pobreza. El valor de la línea corresponde al gasto monetario en aquellos bienes y servicios que se consideran necesarios, para solventar la vida cotidiana (Comité Técnico, 2005). El argumento central que se empleó para optar por esta medición es que contrasta con la complejidad teórica y las dificultades de interpretación de las medidas que agregan indicadores no monetarios de necesidades insatisfechas.

El CT tomó una serie de decisiones para proceder a la construcción de la medida pobreza, empleando para ello el método de líneas de pobreza:

- 1) Para medir la disponibilidad de recursos emplear el ingreso.
- 2) Utilizar la canasta alimentaria INEGI-CEPAL de 1992 en lugar de la Canasta Normativa Alimentaria de Coplamar de 1982.

- 3) Estimar los requerimientos no alimentarios expandiendo el valor de la canasta de alimentos con el coeficiente de Engel.
- 4) Proyectar la canasta de 1992 a agosto del 2000 con los subíndices pertinentes del Índice Nacional de Precios al Consumidor.
- 5) Para tomar en cuenta la diversidad en la composición demográfica de los hogares se optó por emplear medidas per cápita en vez de medidas que corrijan el poder adquisitivo por adulto equivalente o economías de escala.
- 6) Se decidió no ajustar a Cuentas Nacionales.
- 7) No se ajustó la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del año 2000 (ENIGH2000) por ingreso cero o no respuesta.

Tomando en cuenta la utilización de las cifras de pobreza, tanto por los organismos de gobierno, la academia, como las organizaciones de la sociedad civil y el público en general, se decidió generar tres mediciones de pobreza (Cortés et al, 2005):

- i) Pobreza alimentaria: permite calificar como pobre a todo hogar (y sus miembros) cuyo ingreso total no alcanzaría para adquirir la canasta alimentaria.
- ii) Pobreza de capacidades: se consideran pobres de capacidades a los hogares (y sus miembros) cuyo ingreso total no es suficiente como para comprar los bienes de la canasta alimentaria, ni para hacer frente a los gastos en salud, educación y alimentación.
- iii) Pobreza de patrimonio: un hogar (y sus miembros) están en pobreza de patrimonio si su ingreso es insuficiente para cubrir los gastos corrientes en alimentos, vivienda, vestido, transporte, salud y educación.

Estos conceptos generaron mediciones que inician en 1992 y oficialmente se dejó de calcular en 2014. Sin embargo, es posible extender las cifras de las pobrezas alimentaria y de patrimonio hasta la fecha, con base en los datos de la actual medición oficial de la pobreza.

#### 4. La Medición Multidimensional de la Pobreza (MMP)

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), promulgada en el año 2004, creó al CONEVAL con dos funciones principales, a saber: *i)* Normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y *ii)* Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza<sup>39</sup>.

La LGDS establece que el concepto de pobreza tiene como dimensiones los derechos sociales, el bienestar y la cohesión social, y, adicionalmente, en su artículo 36 especifica que el CONEVAL deberá utilizar para el cálculo de la pobreza, la siguiente información generada por el INEGI: el ingreso corriente per cápita, el rezago educativo promedio del hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios en la vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social. Además, mandata al CONEVAL calcular la pobreza con representatividades estatal cada dos años y municipal cada cinco años.

Considerando que los derechos sociales y el bienestar son dimensiones de naturaleza distinta el CONEVAL, respetando las normas establecidas por la LGDS, decidió medirlas por separado. En el plano del bienestar empleó el método de líneas de pobreza para lo cual *i)* construyó una canasta alimentaria y *ii)* una canasta no alimentaria. Para seleccionar los productos de esta canasta se combinaron métodos econométricos y criterios empíricos aplicados a los gastos registrados en la ENIGH del año 2006. La suma del valor de la canasta alimentaria y no alimentaria genera el valor de la canasta total.

Una vez que se dispuso de los valores de las canastas, se comparan con el ingreso del hogar,<sup>40</sup> si éste resulta inferior al valor de la canasta alimentaria entonces el hogar y sus miembros pasan a formar parte de la categoría “Población con ingreso familiar menor a la línea de bienestar mínimo” y si resulta menor que el valor de la canasta total se incluye en la categoría “Población con ingreso inferior a la línea de bienestar”.

---

39 Esta sección se beneficia del documento de CONEVAL (2009). *Metodología para la medición de la pobreza en México*.

40 En la MMP se usa el ingreso per cápita o medio del hogar, corregido por economías de escala y adulto equivalente.

Las definiciones empleadas por el CONEVAL para medir las carencias en la dimensión de bienestar son conceptualmente equivalentes a las que utilizó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. De este modo, a pesar de que ambas difieren en la forma de medir el ingreso y en la construcción de las canastas, las mediciones en el plano del bienestar que ofrece el MMP son equivalente a la pobreza alimentaria y la pobreza de patrimonio.

En la dimensión de los derechos sociales (rezago educativo, acceso a la salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a servicios en la vivienda y acceso a la alimentación) se construyó el “Índice de Privación de los derechos sociales”. En la arquitectura de este índice se tomó en cuenta que los derechos sociales: *i)* son “universales”, lo que quiere decir que se extienden al género humano en todo tiempo y lugar; *ii)* son indisolubles, son un conjunto inseparable de derechos, basta que se viole uno, para que se vulnere el derecho, y *iii)* son indivisibles, no tienen jerarquía entre sí.

De estos principios deriva que en la medición de los derechos sociales contenidos en el artículo 36 de la LGDS, éstos solo pueden ser medidos por una variable dicotómica (se satisfizo o no). Además, basta que un derecho no sea acatado para que la dimensión sea calificada de carente, por ejemplo, si la vivienda no dispone de electricidad, aunque tenga agua entubada dentro de la vivienda, y saneamiento de acuerdo a las normas, será calificada como carente en el acceso a los servicios básicos en la vivienda. Este mismo principio, lleva a calificar a un hogar como carente en la dimensión de los derechos si presentan una o más carencias en las seis dimensiones que conforman el ámbito de los derechos sociales.

Sobre la base de este conjunto de principios, tomados del discurso jurídico, se define el “Índice de privación de los derechos sociales” como la suma de seis variables dicotómicas, una por cada derecho social considerado en el artículo 36 de la LGDS.

En función del resultado que arroje la medición en el ámbito del bienestar y de los derechos, se postula la siguiente definición: **una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando presenta por lo menos una carencia social y no tiene ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades.**



Tomando en cuenta que la política social debiera tener como principio favorecer prioritariamente a los más pobres entre los pobres, se generó una medición de pobreza multidimensional extrema. Para ello se contaba, en el plano del bienestar con la línea de bienestar mínimo, faltaba buscar el equivalente en la dimensión de los derechos. Al no disponer de criterios teóricos que ayudaran a la identificación del umbral, se recurrió a la estadística. Los modelos alternativos empleados para determinarlo coincidieron en que el punto de quiebre es 3.

De acuerdo con lo anterior: una persona se encuentra en pobreza multidimensional extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir los bienes incluidos en la canasta alimentaria.

Además, si una persona es pobre, pero no pobre extremo, entonces se considera en la categoría de pobre moderado.

La información que proporciona el CONEVAL también distingue a: *i)* las personas vulnerables por carencia social como aquellas que tienen un ingreso superior a la línea de bienestar económico, pero presentan una o más carencias en la dimensión de los derechos sociales; *ii)* Las personas vulnerables por ingreso son aquellas que no presentan carencia alguna, pero su ingreso es menor a la línea de bienestar, y *iii)* La población que no presenta carencias sociales ni económicas se denomina no pobre ni vulnerable.

En la sección que sigue se presentan los principales resultados relativos al comportamiento bienal de la pobreza entre los años 2008 y 2020.

## **5. El comportamiento de la pobreza en el tiempo (2008 a 2020)**

En la tabla 1 se presenta la información oficial sobre la evolución de la pobreza en México, permite formarse una idea de la evolución de la pobreza en México, entre 2008 y 2020.

**Tabla 1. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2020.  
Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, 2008-2020**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos													
	Porcentaje							Millones de personas						
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
	<b>Pobreza</b>													
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9	44.5	49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	52.4	56.6
Población en situación de pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	34.5	35.4	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	43.1	45.1
Población en situación de pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	7.4	9.0	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	9.3	11.5
Población vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	29.3	26.3	36.0	32.1	33.5	31.5	32.9	36.7	33.6
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	6.9	7.7	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	8.6	9.8
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	21.9	21.5	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	27.4	27.4

**Tabla 1. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2020.  
Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, 2008-2020 (continuación)**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos													
	Porcentaje							Millones de personas						
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
<b>Pobreza</b>														
Privación social														
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4	70.4	71.2	70.8	85.5	85.0	86.9	86.8	86.3	89.1	90.2
Población con al menos tres carencias sociales	31.7	28.2	23.9	22.1	18.7	18.8	21.5	35.4	32.4	28.1	26.5	23.0	23.5	27.4
<b>Indicadores de carencia social</b>														
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	16.9	16.3	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3	21.1	20.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	16.2	28.2	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1	20.2	35.9
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8	57.3	56.7	72.5	69.6	71.8	70.1	68.4	71.7	72.3

**Tabla 1. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2020.  
Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, 2008-2020 (continuación)**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos													
	Porcentaje							Millones de personas						
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
<b>Indicadores de carencia social</b>														
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	11.1	9.4	19.7	17.4	15.9	14.8	14.8	13.8	11.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	19.8	18.0	25.5	26.3	24.9	25.4	23.7	24.7	22.9
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	20.4	20.8	24.3	28.4	27.4	28.0	24.6	25.5	26.5

**Tabla 1. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2020.  
Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, 2008-2020 (continuación)**

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos													
	Porcentaje							Millones de personas						
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
	<b>Bienestar</b>													
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5	16.8	20.3	18.7	22.2	23.5	24.6	21.4	21.0	25.9
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.0	52.0	51.6	53.2	50.6	48.8	52.2	54.7	59.6	60.6	63.8	62.0	61.1	66.5

Fuente: Estimaciones del PUED con base en el MCS-ENIGH (2008, 2010, 2012, 2014) y el MEC del MCS-ENIGH (2016, 2018 y 2020).

En el período, la prevalencia de la pobreza en México se mantuvo relativamente estable. La pobreza oficial de México creció después de la crisis de 2008, pero tuvo dos caídas consecutivas en 2016 y 2018, de modo que este último año el país alcanzó el menor nivel, probablemente a consecuencias del alza en el salario mínimo que empezó a recuperarse en 2016 (Ver Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/814885/\\_ndice\\_de\\_Salario\\_M\\_nim\\_o\\_Real\\_Marzo\\_2023.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/814885/_ndice_de_Salario_M_nim_o_Real_Marzo_2023.pdf)), pero en 2020 volvió a elevarse a la altura del año 2008, como producto ese año de los efectos de la paralización económica que sufrió el país a raíz de la crisis sanitaria provocada por el virus del SARS-CoV2. El ingreso recabado por la ENIGH del año 2020 cubre los meses comprendidos entre febrero y octubre, y la COVID inició en marzo de 2020.

La cifra de pobreza multidimensional extrema no fue sensible a la crisis de 2008 probablemente a consecuencia de que Oportunidades apoyó a los hogares pobres participantes en el Programa, con sumas extraordinarias de dinero para la compra de alimentos y combustible para cocinar. Además, exhibe una tendencia decreciente que se desacelera en 2020, incluso revierte la tendencia que presentó en los años anteriores. En 2019 PROSPERA ya había sido desmantelado y no hubo acciones especiales de la política social para mitigar los efectos de la crisis sobre las condiciones de vida de los pobres. A pesar de ello, al considerar todo el período, la pobreza extrema experimentó una reducción de 11 a 9 por ciento.

La tabla 1 da cuenta de las intensidades o prevalencia de la pobreza y pobreza extrema en México entre los años 2008 y 2020, pero ¿Qué pasó con el número de mexicanos viviendo en pobreza y pobreza extrema?

En los 12 años que median entre 2008 y 2020 el número de mexicanos viviendo en la pobreza ha aumentado en alrededor de siete millones, mientras que en 2020 hubo 800,000 personas menos viviendo en la pobreza extrema que en 2008.

Enseguida se examina el comportamiento en el tiempo, de las dos dimensiones que conforman la Medición Multidimensional de la Pobreza (MMP). Se ha visto que en el plano del bienestar se distingue entre pobreza y pobreza extrema por ingreso y en el espacio de los derechos se diferencia entre carencias sociales y carencias sociales extremas.

De igual forma muestra que la prevalencia de la pobreza por ingresos, si bien se estabilizó en un nivel mayor después de la crisis económica de 2008, exhibió movimientos a la baja en 2016 y 2018 y volvió a subir en 2020, en consecuencia, el período 2008 a 2020 registró un alza de la pobreza por ingresos de 3.2 puntos porcentuales.

La pobreza extrema por ingresos registró un alza de 3.5 puntos porcentuales en el período, aunque en 2018 alcanzó el mismo nivel que en 2008. Después de la crisis 2008-9 la pobreza extrema por ingresos al igual que la pobreza por ingresos experimentó alzas hasta 2014 y en 2016 y 2018 se redujo.

En general, la pobreza por ingresos (pobreza y pobreza extrema) se elevó a partir de la crisis originada por los “bonos tóxicos” en los Estados Unidos de Norteamérica, alcanzando la cúspide en el año 2014. En 2016 y 2018 se observó reducciones, es muy probable que en parte sino en su totalidad sea un reflejo del comportamiento del salario mínimo que aumentó en términos reales en 2016, después de un largo período de reducción sistemática.

La tabla 1 muestra la evolución del número de mexicanos que han vivido en pobreza monetaria o en pobreza monetaria extrema entre 2018 y 2020.

En ambos casos se observa un alza en el número de pobres por ingreso después de la crisis de 2008. Además, en el período, el número de personas en situación de pobreza aumentó en 11.8 millones, y en 7.2 millones en pobreza extrema. En ambos casos, estos aumentos se observan a pesar de que a partir de 2016 hubo una leve recuperación, que como se ha señalado debe ser producto del alza de los salarios mínimos reales.

El ingreso de las personas es el indicador que se emplea para dar cuenta del bienestar y su evolución en el tiempo. Las carencias sociales, sintetizadas en el “índice de privación de los derechos sociales” es el indicador que se usa para medir la satisfacción de los derechos sociales de la población.

También exhibe la prevalencia de las carencias y carencias extremas. Como se puede observar el porcentaje de personas que han experimentado carencias sociales ha sido decreciente a todo lo largo del período 2008 a

2020. Entre los años extremos las carencias se han reducido en 5.4 puntos porcentuales. Por otra parte, las privaciones extremas también muestran una tendencia decreciente a lo largo del tiempo, sin embargo, registró un leve aumento entre 2018 y 2020, a pesar de ello, en el período considerado, la reducción fue de 10.2 puntos porcentuales.

Ahora bien, la caída tendencial en las carencias no fue suficiente para absorber el crecimiento de la población, la tabla 1. muestra que el número de personas que tienen una o más carencias aumentó, entre 2008 y 2020, en 4.7 millones de personas y entre las personas que experimentaron tres o más privaciones se redujo en 8 millones de personas.

La relativa estabilidad de la pobreza en México entre 2008 y 2020 resulta de la compensación del aumento en la prevalencia de la pobreza por ingresos y la reducción en la prevalencia de las carencias sociales. La caída de la prevalencia de la pobreza extrema, se debió a que el aumento de la prevalencia en la pobreza extrema por ingresos fue más que compensado por la fuerte reducción de las privaciones sociales.

Estos resultados llevan a sostener que, en general, la política pública ha logrado contener parte de la pobreza que se origina por el funcionamiento de la economía. Los resultados también muestran que la demografía ha jugado un papel fundamental en la proliferación de la cantidad de personas en condición de pobreza en el país.

La tabla 1 exhibe los comportamientos de cada una de las seis carencias. Las características sobresalientes de esos resultados son:

Las prevalencias y el número de personas que tienen falencias en el rezago educativo, calidad y espacios en la vivienda y acceso a los servicios básico de la vivienda, presentan una reducción sistemática a lo largo del período 2008 a 2018.

Acceso a la seguridad social merece mención aparte pues su prevalencia ha sido decreciente, pero a su vez es la más elevada de todos los derechos incluidos en la medición; pasó de 65.0 a 2008 a 56.7 %, lo que equivale a 8.3 puntos porcentuales, sin embargo, el número de personas carentes por acceso a la seguridad social se mantuvo en 72 millones de personas en 2008 y en 2020.



La privación por acceso a la alimentación aumentó después de la crisis de los bonos hipotecarios y se redujo a partir de 2010 hasta 2016, fecha en que se ha estabilizado. Es muy probable que este comportamiento refleje la operación “salvamento de pobres” que organizó Oportunidades.

La carencia por acceso a la salud es la que muestra la mayor disminución desde 2008 hasta 2018, 12.2 puntos porcentuales y 22.6 millones de personas. El aumento espectacular que registran los datos en 2020 genera muchas dudas respecto a su validez debido a que la actual administración (2018 a 2024) eliminó el Seguro Popular y lo reemplazó por el INSABI, muy cerca de la fecha del levantamiento de la ENIGH 2020 (de julio a octubre), de modo que la población no estaba en condiciones de responder con claridad la pregunta del cuestionario, además de que en teoría la pregunta ya no tendría sentido debido a que el acceso al INSABI era universal. Es sabido que el fracaso del INSABI originó que se incorporara al IMSS-BIENESTAR.

### **Consideraciones de política social**

El análisis de las tendencias de los resultados que arroja la MMP muestra que el principal escollo que enfrenta la reducción de la pobreza en México es el comportamiento de la economía. No solo es la falta de dinamismo del crecimiento sino también de la desigual distribución funcional del ingreso. En efecto, una economía que crece a tasas elevadas y que mantiene constante la repartición del producto entre capital y trabajo, reducirá la pobreza por ingresos y por esa vía la pobreza, pero si la economía crece a tasas mezquinas, del orden del crecimiento natural de la población o menos, entonces la reducción de la pobreza solo será posible a través de aumento de los salarios reales, como queda registrado a partir de la medición de 2016, lo que implica modificar la repartición del producto entre el capital y el trabajo.

Por otra parte, como se ha visto en los datos presentados, la carencia por acceso a la seguridad social, y el acceso a la alimentación, están ligadas al ingreso del hogar y son justamente las dos variables en el espacio de los derechos que han mostrado un comportamiento distinto al resto de los indicadores de esta dimensión.

Para reducir la pobreza hay que crecer y repartir con mayor equidad. El crecimiento económico es el aumento en el tamaño del pastel a repartir, y la equidad es lograr una distribución más igualitaria en la distribución del producto generado. Las tendencias que se han presentado muestran que repartir sin crecer no es suficiente para abatir la pobreza, aunque disminuya la desigualdad. En otros términos, con crecimiento nulo la redistribución del ingreso tiene un alcance limitado sobre la pobreza.

En la coyuntura se ha abierto la posibilidad de que aumente significativamente la inversión extranjera en el país, lo que, en principio, de hacerse efectiva, debiera tener un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento económico. Pero, hay que aprender de la historia reciente. Es necesario plantearse la posibilidad de tener una política industrial para vincular las inversiones extranjeras con la industria nacional, para de este modo crear encadenamientos productivos.

Pero, además se necesita complementar la política industrial con la política social de modo que los trabajadores de las nuevas empresas cuenten no solo con seguridad social, con viviendas adecuadas, dotadas con todos los servicios, cerca de los lugares de trabajo, con escuelas para sus hijos y centros médicos a los cuales acudir en casos de emergencia, así como tiendas y almacenes en donde adquirir los productos necesarios para la vida cotidiana, con calles y caminos pavimentados que los conecten con otros espacios y lugares de recreación como parques, zonas específicamente dedicadas a la práctica de deportes y al gozo y desarrollo de las diferentes manifestaciones de la cultura.

Si no se toma conciencia del esfuerzo de coordinación que deben realizar los tres niveles de gobierno para dotar a la población de los bienes y servicios necesarios para facilitar, el trabajo, el transporte de todos los miembros del hogar, crear las condiciones para llevar una vida placentera, en que haya lugar para el ocio y la recreación de los pobladores, se corre

el riesgo, como dice Clara Jusidman (2003) de repetir los errores que se cometieron en Ciudad Juárez a la llegada de la industria maquiladora de exportación.

Es probable que con una estrategia de industrialización que considere no solo los aspectos económicos de las nuevas inversiones sino también los sociales, se puedan abatir los altos niveles de trabajadores informales que ostenta el país (hoy alrededor del 55% de los trabajadores mexicanos son informales) , ya sea empresarios en pequeño, trabajadores por su cuenta, trabajadores sin pago, en el sector urbano, a los cuales hay que agregar empleadores, trabajadores por cuenta propia y trabajadores no remunerados del sector rural.

Por último, es necesario profundizar en la posibilidad de poner en práctica el ingreso básico universal (IBU). En los últimos tiempos se han realizado una serie de análisis (Boltvinik, J. (2010), Cantú R (2017), Cortés F. y S. Valdés (2021), Marín E. (2018), Del Val E. (2019)) que permiten concluir que, dependiendo del monto, las reducciones en pobreza y desigualdad pueden llegar a ser importantes, y que, además reduce las inequidades regionales. Estos primeros resultados deberían provocar la realización de estudios más profundos, que no solo se limiten al análisis de los efectos sobre la pobreza y desigualdad, y sus correspondientes costos, sino también a examinar la posibilidad de reemplazar los programas sociales por el IBU.

## Referencias

- Amable, B. (2011). Morals and politics in the ideology of neo-liberalism *Socio- Economic Review* 9.
- Boltvinik, J. (2010). Ingreso ciudadano universal y economía moral. En E. Valencia (ed.), *Perspectivas del universalismo en México*. Universidad de Guadalajara e ITESO.
- Bourguignon, F. (2004). The poverty-growth-inequality triangle. *Ponencia, Indian Council for Research on International Economic Relations*, Nueva Delhi.
- Bourguignon, F. (2017). *La globalización de la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica.
- Cantú, R. (2017). *Ingreso básico en México: ¿A quién beneficiaría y cuánto costaría? Estudios Macroeconómicos y del Desarrollo*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- Cardoso F. H. (1972). Comentarios sobre los conceptos de población excedente relativa y marginalidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* 1 y 2. FLACSO, Chile.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México. (2005). *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*. En Székely M (ccord.). *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. SEDESOL, CIDE, ANUIES, M.A. Porrúa.
- CONAPO y PROGRESA, (1998). *Índices de marginación*.
- CONASAMI. (2023). *Incremento a los Salarios Mínimos para 2023*. <https://www.gob.mx/conasami/es/articulos/incremento-a-los-salarios-minimos-para-2023?idiom=es#:~:text=El%20salario%20m%C3%ADnimo%20general%20pasa,recibir%C3%A1n%20un%20incremento%20de%2020%25>.
- CONEVAL. (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*.
- CONEVAL.(2014). Medición multidimensional de la pobreza en México. *El Trimestre Económico*, Vol. LXXXI (1), enero-marzo.

- Cortés F. y Valdés, S. (2021). Ingreso básico universal, pobreza y desigualdad. En Cordera R. y Provencio E. (coords.). *Coordenadas para el debate del desarrollo*. UNAM-PUED.
- Cortés F., Hernández, D., Hernández-Laos, E., Székely, M. y Vera, V. (2005). Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX. En Székely M. (ccord.). *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. SEDESOL, CIDE, ANUIES, M.A. Porrúa.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M. (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Banco Mundial.
- Del Val, E. (2019). Ingreso Ciudadano Universal. En Cordera, Rolando y Provencio, Enrique (coords.). *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de Desarrollo en México*. UNAM-PUED-GNCD.
- Germani G. (1962). *Política y sociedad en una época de transición*. Paidós.
- Jusidman, C. (29 de marzo de 2023). Los riesgos sociales del nearshoring. *La silla rota* [sección opinión].
- Kuznets, S. (1965). Economic growth and income inequality. En S. Kuznets, *Economic Growth and Structure: Selected Essays*. págs. 257-287 .
- Marín, E. (2018). *Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: lecciones de política pública para México*. Centro de Estudio de las Finanzas Públicas.
- Nun J. (1972). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* 1 y 2. FLACSO.
- Roemer, J. (1998). *Equality of Opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Tokman, V. (1979). Dinámica del mercado de trabajo urbano: el sector informal urbano en América Latina. En Katzman R. y J. L. Reyna (comps.). *Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina*. El Colegio de México.

## **Derechos, desigualdades, pobreza y política de salud**

*Abelardo Ávila Curiel*

El sistema nacional de salud mexicano (SNSM) ha evolucionado con profundas raíces a partir de las estructuras encargadas de las funciones de control sanitario de las epidemias, la asistencia social, los servicios médicos y la seguridad social. La forma como estas funciones han predominado alternativamente y se han articulado institucionalmente ha dejado una pesada impronta en el actual sistema de salud. El SNSM actual expresa los resabios del asistencialismo, la atención médica centrada en el profesionista liberal orientado a la práctica privada, los servicios de salud considerados como una mercancía, la seguridad social asociada a la condición laboral, la salud concebida como resultado de la práctica médica, la falta de integralidad en la comprensión y el manejo de los determinantes sociales, la precariedad sanitaria y el descuido de la gobernanza y de la construcción de ciudadanía necesarias para una reforma integral. Todo ello ha impedido que México pueda contar con un sistema de salud universal, integral, centrado en la persona, gratuito, no condicionado, eficiente, preventivo y de calidad, como institución central del estado de bienestar.

Los diagnósticos del SNSM realizados por los principales organismos internacionales relacionados con el bienestar, revelan que las condiciones de salud de la mayoría de la población mexicana presentan graves rezagos e inequidades, tanto por la limitada calidad y cobertura efectiva de los servicios de salud destinados a la población general, como por la escasez de recursos de los servicios de primer y segundo nivel de atención, la dificultad de acceder en forma oportuna al tercer nivel de atención, la escasa capacidad preventiva del sistema y la magnitud del daño a la salud de la población a causa de un conjunto de determinantes sociales que actúan en forma sinérgica para producir una enorme carga patológica, sobre todo entre la población en situación de pobreza. La

pandemia de COVID-19 vino a exponer dramáticamente las precarias condiciones del sistema de salud y la alta vulnerabilidad de la mayoría de la población por la elevada prevalencia de obesidad y síndrome metabólico ocasionados por la mala alimentación. El déficit de camas de hospital, de terapia intensiva, así como de equipamiento y de personal, tuvo que ser compensado con medidas extraordinarias de reconversión hospitalaria, adquisición de equipo, contratación y capacitación de personal, logrando evitar una catástrofe mayor, pero sin poder abatir la elevada letalidad de la enfermedad en la población vulnerable contagiada.

Un estudio, referido a los años recientes, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) caracterizó al sistema de salud mexicano como un sistema al que no se destinan los recursos financieros suficientes, tiene un gasto administrativo elevado y descansa excesiva e ineficientemente en el gasto de bolsillo de los propios pacientes. Considera además que presenta un alto grado de segmentación y fragmentación de sus componentes, así como atributos de inequidad y de exclusión social. Señala que gran parte de la población que formalmente tiene acceso a servicios de salud a través de los diversos subsistemas, en la práctica no puede acceder a ellos efectivamente, por lo que tiene que recurrir a la medicina privada para compensar el desabasto de medicamentos y evitar largos tiempos de espera en la asignación de consultas, estudios clínicos y procedimientos quirúrgicos. Los sistemas de referencia entre diversos servicios, especialidades y niveles de atención, lejos de constituir un mecanismo de racionalización operativa de la eficacia terapéutica del sistema, funciona como un mecanismo burocrático de contención de la demanda, con graves consecuencias por el retardo en la atención de patologías que se agravan y encarecen su tratamiento por falta de atención oportuna. El informe concluye que el sistema de salud de México debe cambiar para brindar una atención de alta calidad y centrada en las personas<sup>41</sup>.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe 2011 sobre desarrollo humano en México, señalaba que el país se encontraba entre aquellos con los sistemas de salud pública más

---

41 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Estudios de la OCDE sobre los sistemas de Salud* – OCDE. (2016), pág. 204.

inequitativos de la región: las considerables diferencias entre los indicadores de salud de los grupos más ricos y más pobres ponían de manifiesto la gravedad de las condiciones de salud ligadas a la pobreza extrema. Como conclusión del informe, el PNUD consideraba que la solución estratégica del rezago de las condiciones de salud en México era el establecimiento de un sistema realmente universal equitativo y de calidad<sup>42</sup>.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su histórico documento del 2010 “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, tras reconocer que los mercados laborales no han logrado transformarse en la puerta de entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social, plantea un nuevo paradigma de desarrollo en el que el Estado debe adquirir mayor peso estratégico en la búsqueda de soluciones a los problemas de desigualdad y bienestar asumiendo un papel central en las funciones de educación, salud y protección social con un enfoque de derechos.<sup>43</sup> La universalización de la protección social, la seguridad social y el acceso pleno al derecho a la salud universal juegan el papel central en la renovación de las políticas económicas y sociales

A conclusiones similares han arribado diversos informes estratégicos de organismos como la Comisión sobre determinantes sociales de la salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS);<sup>44</sup> la iniciativa de Renovación de la Atención Primaria de la Salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS);<sup>45</sup> la iniciativa para el desarrollo de Sistemas Alimentarios Sostenibles para la Alimentación Saludable de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO);<sup>46</sup> el trabajo conjunto de la OMS y el Grupo del Banco Mundial sobre combate a la

---

42 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Salud y gasto público: de un sistema fraccionado y desigual a uno universal de calidad. En *Informe sobre Desarrollo Humano PNUD*, (2011), pp 87- 107

43 Comisión Económica para América Latina. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* CEPAL. (2010), pág. 289.

44 Organización Mundial de la Salud. Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. *¿Qué es, por qué, y cómo?* OMS, (2005), pág. 3.

45 Macinko, J., Montenegro, H., Nebot Adell, C., Etienne, C. y Grupo de Trabajo de Atención Primaria de Salud de la Organización Panamericana de la Salud. (2007). La renovación de la atención primaria de salud en las Américas. *Panam Salud Publica*; 21(2/3):73–84.

46 Organización Mundial de la Salud. (27 de enero de 2017). *Programa de trabajo para el Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición, 2016-2025*.pág. 17.



pobreza y la cobertura universal en salud;<sup>47</sup> así como el proyecto de análisis de la Cobertura Universal de Salud en Latinoamérica de la CEPAL<sup>48</sup> todos ellos alineados en torno a la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El Informe de la OMS sobre la salud en el mundo 2010, Financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal, dio inicio a un proceso de análisis para la construcción en todos los países de sistemas de salud de cobertura universal. El informe identificó tres obstáculos principales: el primero la escasa disponibilidad de recursos; segundo, el sistema de pago directo de los servicios por evento individual impone costos elevados, limita su accesibilidad oportuna y puede causar el empobrecimiento de los pacientes; el tercer obstáculo es el uso ineficiente y no equitativo de los recursos; se estima, conservadoramente, que se malgasta entre 20 % y 40 % de los recursos destinados a la salud. A partir de la estimación de los costos de la cobertura universal, el informe visualiza su viabilidad financiera mediante esquemas de recaudación fiscal, diversificación de fuentes de ingreso, cooperación internacional, la eliminación de los pagos directos, la priorización de los servicios a grupos vulnerables, eficientar los recursos, eliminar el gasto innecesario en medicamentos, racionalizar la hospitalización, fortalecer la asistencia resolutiva en el primer nivel, consolidar sistemas de compras estratégicas, evitar el despilfarro y la corrupción, entre otros. El informe concluye con la propuesta de una agenda para la acción inmediata<sup>49</sup>.

La 64 Asamblea Mundial de la Salud (WHA) en mayo de 2011 hizo eco a la iniciativa de la OMS, mediante la resolución WHA64.9, la cual mandata promover las estructuras financieras sostenibles para una cobertura universal de salud justa y equitativa, a la par que delinea un plan de acción de 19 puntos para tal propósito y dispone la creación del Grupo Consultivo para la Cobertura Universal de Salud con Equidad con la tarea de elaborar la guía para el mejor desarrollo posible de sistemas nacionales de salud

---

47 Organización Mundial de la Salud y Grupo del Banco Mundial. (Mayo de 2014). *Monitoreo del progreso hacia la cobertura universal de salud a nivel nacional y global*. pág. 14.

48 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Cobertura universal de salud en Latinoamérica*. MEDICC Review Suppl Vol 17(1). <http://www.medicc.org/mediccreview/index.php?iissue=33>

49 Organización Mundial de la Salud. (2010). *Informe sobre la salud en el mundo: la financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal*. pag. 120.

con cobertura universal justa y equitativa.<sup>50</sup> En octubre del mismo año, en la Declaración de la Reunión Internacional sobre Determinantes Sociales de la Salud en Río de Janeiro, Brasil, se destacó la necesidad de crear a escala nacional sistemas de salud de calidad con cobertura universal, comprehensivos, equitativos, efectivos, accesibles y responsables.

El Informe 2013 de la OMS fue dedicado a la investigación para la cobertura universal en salud destacando la necesidad de fortalecer la generación de conocimiento y la investigación en salud pública de acuerdo con las necesidades del proceso. En este informe se definen como temas centrales la profundización del concepto de cobertura universal, la capacidad financiera para la protección de la salud, la cobertura y la calidad de los servicios.<sup>51</sup> El tema también alcanzó la máxima relevancia en el “Programa General de la OMS 2014-2019” y fue incluido como objetivo principal en la agenda para el desarrollo sostenible 2005-2030.

El Grupo Consultivo concluyó su encomienda en enero de 2014. En su informe final plantea que la Cobertura Universal en Salud requiere de inicio avanzar al menos en tres dimensiones: expandir los servicios prioritarios, extender la cobertura a más personas dando prioridad a los más pobres y vulnerables, y reducir el gasto de bolsillo en el financiamiento de los costos en salud. Señala que la definición específica de las prioridades de cada país debe estar guiada por criterios de costo beneficio basados en principios de justicia y el enfoque de derechos; ello requiere que en las decisiones haya una amplia participación y deliberación ciudadana concretada en figuras sólidamente instituidas, así como transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos. El acceso a los servicios de salud de calidad debe partir de las necesidades de las personas y no de su capacidad de pago, de su condición laboral o de algún otro criterio discriminatorio; la satisfacción de las necesidades de salud no debe estar ligada a un riesgo de daño financiero ni empobrecimiento. Se requiere también establecer un eficiente sistema de información que dé cuenta eficiente y oportunamente

---

50 Asamblea Mundial de la Salud. (24 mayo 2011). *Estructuras de financiación sostenible de la salud y cobertura universal*. <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21474es/s21474es.pdf>

51 World Health Organization. (2013). *The world health report 2013: research for universal health coverage*. WHO, pág. 147.

del funcionamiento del sistema en relación con los objetivos de calidad para el bienestar de toda la población, la participación ciudadana y la contraloría social<sup>52</sup>.

En octubre del 2014 los Estados Miembros de la OPS aprobaron la Estrategia para el Acceso Universal a la Salud y Cobertura Universal de Salud con este enfoque, en respuesta a las inequidades en las condiciones de acceso a los servicios de salud integrales. La Estrategia propuesta supera la perspectiva de cobertura universal limitada al aseguramiento explícito de la población, como era el caso de México, e integra la equidad en el acceso a la salud y a los servicios de salud integrales de calidad, como los objetivos estructuradores de los procesos de transformación de los sistemas de salud.

La Comisión de Alto Nivel OPS-MS, encabezada por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, presentó en 2019 su informe "Salud universal en el siglo XXI", alineado con el enfoque de la transformación de los sistemas de salud a partir de un nuevo modelo de atención orientado a las necesidades de la población, en interacción con el sistema de protección social integral, que permita garantizar la equidad y la justicia social. El informe define cinco ejes temáticos que se requieren precisar para transformar el sistema de salud en este sentido: 1) modelo de atención de salud, 2) modelo institucional, 3) modelo de financiamiento, 4) salud y protección social, y 5) recursos humanos de salud.

La viabilidad del modelo de derechos humanos para alcanzar los objetivos propuestos implica ir más allá del discurso ético que lo fundamenta y desarrollar la capacidad técnica que construya efectivamente el modelo de sociedad que postula. El reto consiste precisamente en trazar la ruta a seguir para construir un sistema de salud acorde con el mayor grado de desarrollo alcanzado en las mejores prácticas internacionales. Por supuesto que este proceso no puede darse sino en forma integral con los cambios que requiere el país para reconstituirse como un estado que finque su desarrollo el grado máximo de bienestar para toda su población.

---

52 World Health Organization. (2014). *Making fair choices on the path to universal health coverage. Final report of the WHO Consultative Group on Equity and Universal Health Coverage.* pág. 81.

El sistema de salud desempeña, con una lógica propia, un papel fundamental para contener las tendencias económicas inequitativas que se traducen en obstáculos para el propio crecimiento económico y para el progreso de la sociedad. El sistema de salud no solo representa un elemento necesario para atender las necesidades de la población en este aspecto, sino también puede ser el eje articulador de un nuevo curso de desarrollo, basado en un nuevo pacto social, que dinamice el conjunto de la vida nacional. Para este fin se precisa de un intenso trabajo de construcción de ciudadanía y de capacidades institucionales que garanticen la gobernanza requerida para el funcionamiento de un estado de bienestar avanzado.



## **Diversidad creativa y democracia cultural**

*Déborah Chenillo Alazraki*  
*Cuauhtémoc Cárdenas Batel*  
*Juan Meliá Huerta*  
*Martín Alejandro Lévenson*  
*Eduardo Vázquez Martín*

### **Invitación al diálogo**

Este documento, concebido de manera colectiva a partir de la invitación del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas a un grupo amplio de profesionales y especialistas en distintas disciplinas para desarrollar la propuesta de un proyecto de nación democrático y progresista, retoma muchas de las experiencias y planteamientos expuestos por académicos, creadores, colectivos, gestores y funcionarios culturales, que en las últimas décadas han participado de los procesos de investigación, gestión y administración de la cultura, en México y en otras partes del mundo. Aún así, más que como un puerto de llegada, quienes hemos participado en su redacción lo consideramos un punto de partida para la reflexión pública, que debe ser necesariamente ampliado, profundizado y enriquecido, mediante el ejercicio del diálogo, en el que deben participar los muy diversos sectores que conforman las comunidades culturales y las instituciones con las que éstas se relacionan.

### **I. El papel de la cultura en un proyecto democrático y progresista**

La cultura tiene un lugar central en el diseño y organización de un proyecto democrático y progresista; entendemos que ningún desarrollo se podrá calificar como sostenible sin la consideración de la importancia

central de los procesos creativos y críticos que involucran al arte y la cultura en la vida social, económica y política de cualquier colectividad humana. La preservación del patrimonio, el respeto y promoción de la diversidad creativa y la democracia cultural deben ser el punto de partida de un debate nacional en el que deberán participar no solo los diversos actores que conforman las comunidades culturales de nuestro país, así como las instituciones públicas y la sociedad civil con las que éstas se relacionan, sino un conjunto amplio de actores políticos y académicos, organizaciones sociales y comunidades, con el propósito de generar una agenda nacional que garantice el pleno ejercicio de los derechos culturales de las generaciones presentes y futuras.

Sabemos que el desarrollo humano, en un sentido amplio del término, depende del ejercicio libre de la cultura y de la vitalidad con que ésta se manifiesta en la convivencia social, y que la cultura está constituida por sistemas de pensamiento, lenguas, conocimientos, valores, el patrimonio heredado y las diferentes formas de creación, con los que la persona, individual o colectivamente, manifiesta su humanidad y expresa su identidad. A través de la cultura se preserva la memoria y se construyen identidades individuales, comunitarias, regionales, nacionales e incluso globales, porque la cultura es un ejercicio creativo ininterrumpido que amplía las capacidades humanas para remontar la adversidad, anteponerse a la incertidumbre y concebir el futuro.

El intenso intercambio simbólico que sucede en los ámbitos de la cultura y las artes es una actividad esencial para la vida humana. Las artes y los muy diversos procesos creativos que se desarrollan al interior de los territorios de la cultura "son imaginación creativa en acción (y en juego). Sus técnicas implican improvisación, intuición, espontaneidad, pensamiento lateral, provocación, heterodoxia, deconstrucción, innovación, fortaleza, capacidad y voluntad de escarbar bajo la superficie, más allá del presente, por encima de lo práctico y en torno a lo establecido (...) aspectos de la conducta humana que los científicos sociales han identificado como fuentes y manifestaciones de creatividad e innovación... los elementos esenciales para la supervivencia".<sup>53</sup> La acción creativa le sirve a la humanidad para ejercitar el pensamiento crítico, observar desde diferentes

---

53 Hawkes, J. (2001). *El cuarto pilar de la sostenibilidad. El papel esencial de la cultura en la planeación pública.*

perspectivas las realidades complejas en que vivimos, interpretar el patrimonio cultural como fuente de experiencias y conocimientos, y para imaginar, concebir y crear otros mundos posibles. Por eso pensamos que un proyecto democrático y progresista de desarrollo sostenible debe incorporar la dimensión cultural con similar atención a la que se debe brindar, por ejemplo, a la lucha contra la pobreza, la construcción de la paz y la consolidación de la democracia.

Todas las personas son portadoras de cultura y participan en su elaboración y creación constante, lo que permite entender e interpretar la realidad, brindando a los individuos, las comunidades y a la sociedad en general, capacidades para mejorar y transformar su realidad. Por ello, las sociedades más prósperas, igualitarias y democráticas son aquellas donde la vitalidad artística y cultural se expresa con mayor libertad, cuenta con mayores estímulos y recursos sociales, y donde la pluralidad viene acompañada de la inclusión y la participación en todos los órdenes de la convivencia democrática. De ahí la necesidad de que cualquier proyecto que se proponga un desarrollo sostenible incorpore la dimensión cultural de manera tan explícita, operativa y dinámica, como los pilares relativos a la sostenibilidad medioambiental, el desarrollo económico, la justicia social, la educación o la salud.

Para el desarrollo de estas ideas partimos del reconocimiento de que la riqueza de la cultura mexicana resulta de un complejo proceso histórico, donde están presentes componentes culturales provenientes de los muy diversos pueblos originarios, la herencia novohispana, las aportaciones de los afrodescendientes y las influencias del oriente, y por supuesto del sincretismo cultural que se produce a partir de muchas otras influencias globales. La cultura mexicana se alimenta de las ideas ilustradas y libertarias que devinieron en la Independencia y el nacimiento de México como nación soberana, de la memoria de las guerras de intervención y de las tensiones comerciales del siglo XIX, de la lucha revolucionaria de principios del siglo XX y las ideas sociales y nacionalistas que surgieron tras el triunfo de la Revolución, de la modernidad del capitalismo industrial, de las distintas migraciones europeas, del cercano y lejano Oriente, de Latinoamérica y el Caribe, del impacto de la hegemonía estadounidense de la segunda posguerra mundial y del influjo de las revoluciones socialistas



y los movimientos de liberación nacional. Si a lo largo del siglo XX México transitó de una sociedad rural a una mayoritariamente urbana, y formó una identidad cultural en la que mucho influyó el esfuerzo de los gobiernos surgidos de la Revolución, hacia principios de siglo XXI es evidente que el proceso homogeneizador de la modernidad encontró sus límites en la condición pluricultural de México y el mundo.

Los pueblos originarios, sus territorios, lenguas, cosmovisiones y sistemas normativos, destacan como el fundamento de la nación mexicana, por lo que es compromiso de la sociedad y del Estado reconocer y defender sus derechos, no solo porque el conocimiento de las raíces, la historia y la cultura constituye parte esencial de la idea de nación y humanidad, sino porque todos dependemos de la riqueza de la diversidad cultural para afrontar con múltiples saberes los complejos retos del mundo que vivimos. Por eso afirmamos que es el tiempo de la diversidad cultural, para que todas las culturas vivas del mundo, así como la memoria y el gran patrimonio cultural con que contamos formen parte de las riquezas y recursos necesarios para trabajar por una humanidad más incluyente, justa, solidaria y pacífica. Somos una nación porque, además de compartir un territorio y una historia, nos reconocemos en manifestaciones culturales cuya fuente de riqueza radica justamente en la pluralidad que la fundamenta, y nuestra viabilidad depende de dicha pluralidad, tanto como nuestra supervivencia como humanidad depende cada día más de la capacidad que tengamos de preservar la rica biodiversidad de nuestro planeta.

Además de la emergencia de las identidades étnicas, de las manifestaciones culturales de clase y de los diferentes sectores que conforman nuestra realidad social, hoy vivimos una revolución feminista de carácter global que denuncia la violencia, inequidad y desigualdad de siglos y pone en marcha procesos de lucha y emancipación que significan un cambio civilizatorio en marcha. Se trata de una transformación cultural con enfoque de género de carácter libertario que involucra a toda la sociedad y que de forma paralela y coincidente participa de las agendas reivindicativas de los derechos de las personas y comunidades de lesbianas, gays, bisexuales, transexual, queer, no binarias y de otras manifestaciones de la diversidad (LGBTQ y +). Estas transformaciones

profundas tienen una dimensión cultural que requiere del reconocimiento, apertura, permeabilidad, apoyo y acompañamiento de las instituciones culturales.

Del mismo modo, resulta importante examinar y visibilizar las nuevas identidades, procesos y formas de expresión que manifiestan las infancias, las adolescencias y las juventudes en un contexto post pandémico, de múltiples violencias y transformación acelerada de las tecnologías. Sin duda estas condiciones han dado lugar a otras maneras de relación y acercamiento entre las infancias y juventudes con el mundo. A estas nuevas realidades, que imponen retos diferentes cuando se trata de diseñar políticas públicas, hay que sumar sectores sociales no menos dinámicos, protagónicos y demandantes, como los adultos mayores, las personas con cualquier tipo de discapacidad, las personas privadas de su libertad, o las personas migrantes, por mencionar algunas. En estos nuevos contextos, la tarea de las políticas públicas deberá consistir en propiciar las mejores condiciones para que toda la vitalidad cultural que emana de la diversidad se exprese con libertad y en las mejores condiciones que faciliten su desarrollo, la convivencia intercultural y la sostenibilidad.

Por eso afirmamos que el siglo XXI es el siglo de la diversidad cultural, y que todas las culturas forman parte de las riquezas de nuestro mundo, y en el marco de los derechos humanos pueden interactuar y compartir experiencias y conocimientos, con el propósito de avanzar hacia una humanidad más incluyente y solidaria. En este contexto la tarea de las políticas públicas consiste en propiciar las mejores condiciones para que la vitalidad cultural se exprese en condiciones de plena libertad y consistente sostenibilidad.

En México, es el momento de superar la escala de valores que considera a la actividad cultural como un tema de segunda importancia, acotado a un sector muy delimitado de creadores y públicos específicos, y considerar en toda su dimensión la aportación de la cultura a la vida de la nación y sus habitantes. Llegó la hora de reimpulsar la rica actividad cultural de nuestro país, concentrando los esfuerzos en un mayor apoyo a los procesos de formación y educación artística, de producción y difusión de las distintas expresiones del arte y la cultura, manifestando un apoyo decidido, continuo y sostenido a la actividad creadora.

Porque la inmensa diversidad de nuestras culturas no alcanza a expresarse en los términos de la representación política, la legitimidad de las políticas culturales precisa de la democracia cultural, entendida como la participación de creadores y comunidades en el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas, así como en la creación de amplios márgenes de autonomía de gestión que garanticen el desarrollo del pensamiento crítico y la libre creación y expresión de las ideas.

En la escala de valores del capitalismo neoliberal, la actividad cultural es considerada como un tema de segunda importancia y se le han dedicado espacios y recursos marginales, concentrados mayoritariamente en la difusión de algunas expresiones artísticas y el apoyo a un importante, pero muy acotado, perfil de creadores. A la vez, los medios de comunicación masivos están normados por criterios mercantiles, ante los cuales la creación y difusión cultural y artística solo merecen ser considerados mientras maximizan su rentabilidad económica, por lo que los contenidos que difunden y promueven tienden a ser definidos por las grandes industrias transnacionales y nacionales del entretenimiento, pero también por los que imponen el poder económico que generan las industrias de la guerra y el crimen. Por otro lado, el populismo político considera la inversión en el desarrollo de la cultura como un costo que debe ser minimizado, incluso como un lujo injustificado, del que puede prescindir una sociedad precarizada y desigual, y a menudo confunde la política cultural con la propaganda política.

Es por ello que la cultura aparece en las políticas públicas, las más de las veces, de manera casi testimonial, y en muchas ocasiones no supera los anquilosados discursos que hacen referencia a la difusión de las manifestaciones artísticas y el apoyo a los creadores, mientras mantienen todavía la decimonónica división entre alta y baja cultura, y se inclinan ya sea a promover lo que consideran manifestaciones de "excelencia" u optan por el apoyo a lo que consideran cultura popular o comunitaria, entendidas éstas como las expresiones anquilosadas de un folklore restringido a los términos del discurso regionalista y/o nacionalista.

Esta deformidad se refleja en buena medida en el sector educativo, que padece la sucesiva reducción, cuando no la eliminación, de contenidos relevantes para la formación integral de las personas, como la apreciación

artística, el ejercicio de la creatividad y el pensamiento crítico, o el conocimiento del patrimonio artístico y cultural de México y el mundo. Reducir a su mínima expresión el arte en los programas de educación básica, así como en los de formación media y superior, adelgazar o suprimir los programas para formar nuevos públicos y dejar que la oferta cultural y artística sobreviva mediante subsidios residuales o sea sostenida por la vocación, el entusiasmo y el esfuerzo de los propios creadores, son factores que expresan, de otro modo, el deficiente desarrollo social y democrático.

Resulta impostergable la reflexión y el análisis en torno a la precariedad en la que viven y se desarrollan los profesionales del arte y la cultura. La inestabilidad salarial y la falta de derechos laborales, así como la escasa información al respecto, obligan a cualquier proyecto de política pública en materia de cultura no sólo revisar esta situación, sino asumirla como uno de los mayores retos que enfrentamos.

En la actualidad, las expresiones artísticas universales y la difusión de manifestaciones culturales de vanguardia se concentran únicamente en algunos centros urbanos, y aún en estos solo quedan al alcance de sectores muy minoritarios de la población. Este fenómeno exacerba las desigualdades, inhibe el diálogo social y recrea las condiciones que favorecen la marginación, pues acotan el acceso al ejercicio de la creatividad, la imaginación y el pensamiento crítico, lo que se traduce en un perjuicio para las mayorías, cuya formación cultural queda sujeta a los criterios comerciales, de publicidad y consumo, que difunden los medios masivos y las industrias que dominan los mercados.

Especial atención necesitan aquellos grupos sociales para los que la violencia que padecemos es tan aguda y dolorosa que, además de provocar la muerte y extender el miedo, los despoja también de la libertad necesaria para expresarse.

A este fenómeno se suma el la pandemia COVID-19, entre otros fenómenos postpandémicos ha desatado una ola migratoria y de refugiados inusitada en nuestro país, misma que a la fecha no cuenta con una adecuada política nacional que responda a la crisis humanitaria en curso. Desde el punto de vista de los derechos humanos, migrantes y refugiados son sujetos de derecho, incluidos los culturales, sin importar

su ciudadanía ni condición migratoria. Por lo mismo, es responsabilidad del estado mexicano, de su gobierno y sociedad, garantizar los derechos culturales de esta población, de manera que se reconozca su cultura, se valore y difunda, al tiempo que se abren los espacios para el diálogo intercultural y el acceso a los bienes y servicios públicos que en esta materia gestiona la autoridad.

Para hacer posible el reconocimiento y estímulo de la diversidad creativa y la democracia cultural es preciso impulsar una política de carácter transversal, que involucre al conjunto de las políticas públicas e instituciones del estado en el ejercicio de los derechos culturales, porque el desarrollo de la creatividad y el pensamiento crítico, la libre expresión de la diversidad y la contribución de las artes y la cultura son factores necesarios para la consolidación de la democracia, la convivencia pacífica, la creación y distribución equitativa de la riqueza.

Pensamos necesaria la puesta en marcha de una política cultural que contribuya al proyecto de una nación democrática, progresista y sustentable, que garantice la libre expresión de ideas e identidades como fundamento legítimo de nuestra convivencia, y para ello es imprescindible entender el papel de la cultura en el desarrollo económico de la nación. Para ello, es importante reconocer que la actividad creativa, artística y cultural, forma parte cada vez más importante de la actividad económica y comercial de la que participan todas las clases y grupos sociales. Según la cuenta satélite de cultura del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2022, los indicadores del sector en el Producto Interno Bruto (PIB) reportan que el sector contribuyó con un monto de 815 mil 902 millones de pesos, 2.9 % del PIB nacional, con alrededor de un millón, 494 mil 745 puestos de trabajo, 3.6 % del total del país. La misma fuente expresa que mientras la economía nacional tuvo un crecimiento de 3.8 % en 2022, el sector cultural pasó de 8.9 % a 12.6 %. También destaca que los subsectores que más crecieron fueron el de las artes visuales y plásticas (37.5 %), las artes escénicas y espectáculos (26 %), los libros, impresiones y prensa (14.9 %) y el patrimonio cultural y natural (14.6 %).<sup>54</sup> Más allá de un análisis minucioso de los datos estadísticos, lo que resulta

---

54 <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CSCM/CSCM2022.pdf>

evidente es que el creciente papel de la cultura en el desarrollo económico de México no viene acompañado de una política pública que lo apoye y encauce —no existe ni siquiera un área responsable de la materia en la Secretaría de Cultura—, y que si tomamos en cuenta que el total del gasto federal en cultura se compone del presupuesto de la Secretaría de Cultura y de una parte del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública y se considera como gasto para el Desarrollo Social, es posible determinar que el presupuesto público federal para la cultura será un poco mayor a 20 mil millones de pesos. Esta cifra representa aproximadamente 0.1 % del PIB, es decir, diez veces menos que lo que UNESCO recomienda como mínimo. Es urgente superar esta incongruencia injustificable.

Por todo lo anterior, sostenemos que, en términos de un proyecto democrático y progresista, nuestra tarea es garantizar los derechos culturales de toda la población, entendidos como parte integral de los derechos humanos esenciales. Nadie debe infringir tales derechos, garantizados por la Constitución y los instrumentos internacionales, ni limitar su alcance. Las libertades culturales de los individuos y las comunidades son una condición esencial de la democracia, pero también uno de sus más significativos, generosos y fecundos resultados. Desde nuestro punto de vista, la ciudadanía, en su dimensión cultural, implica derechos, libertades y responsabilidades, y el acceso al universo cultural y simbólico, en todos los momentos de la vida, constituyen factores esenciales para el desarrollo de las capacidades que permiten la interacción de lo diverso, la construcción de una ciudadanía y comunidad participativas, la gobernabilidad democrática, el bienestar y la paz.

## **II. Los derechos culturales y la diversidad**

La historia educativa y cultural de México tiene como antecedente la evangelización colonial y novohispana, así como el proceso de independencia y la urgencia por definir los rasgos esenciales de una identidad común en la creación de la nación soberana. A la división entre gachupines, criollos, mestizos, indígenas y negros, y a la diversidad de castas derivadas de los múltiples cruces étnicos, heredadas del orden virreinal, el México independiente hizo de la enseñanza del español, de su lectura y escritura,

el punto de partida del proyecto educativo y de ciudadanía de la República. Más tarde, las reformas liberales del juarismo introdujeron la divulgación del pensamiento científico y robustecieron la vocación instructora del estado, y aún cuando más adelante el proyecto educativo de la Revolución Mexicana reconoce el papel de indígenas, campesinos y obreros como nuevos sujetos en la construcción de la nación, su principal ideólogo en términos educativos y culturales, el maestro José Vasconcelos, consideró que la diversidad étnica heredada del virreinato era un impedimento para el desarrollo de la nación y la consideraba fermento del atraso y la pobreza, la desunión y el conflicto, por lo que promovió una política de integración y unidad nacional con el mestizaje como el horizonte ideal del proyecto nacional, basado en gestación de una sola "raza", resultado de la fusión de todas las presentes en nuestro territorio, la "raza cósmica".

Desde el México independiente hasta el que emerge de la Revolución, la política de Estado ha visto con desdén la diversidad cultural y ha apostado por la homogeneización, por lo que ha considerado como tarea esencial de las instituciones divulgar y promover, pero también imponer, la idea de una sola cultura, la considerada nacional. La noción de cultura nacional se ha redefinido en el tiempo pero no se ha discutido en lo esencial desde que las primeras generaciones de criollos y mestizos en el poder asumieron como fundamentos de su identidad la herencia antigua de un pasado indígena imperial y glorioso, pero definitivamente desaparecido, y la adscripción nacional a los valores y referentes de la cultura europea y occidental, aquella con la que la independencia no se propuso romper nunca, sino de la que se propuso formar parte, no ya como una entidad subordinada sino como una nación libre y soberana.

Este proceso ha provocado, a lo largo de nuestra historia, la idea de que la acción cultural es la continuidad del proceso de evangelización, es decir la conversión de lo diverso a la cristiandad occidental primero y al nacionalismo decimonónico y revolucionario después. Llevar la cultura a quien supuestamente carece de ella, hacer de ese ejercicio un trabajo de carácter misionero, garantizar el acceso a la cultura de quienes carecen de ella, son formas. más o menos sutiles y aparentemente generosas, de no reconocer la riqueza cultural que florece en la diversidad y de imponer una visión, desde la dominación, de la cultura.

Esta lógica ha creado muchas tensiones y producido diversas formas de disidencia y resistencia, porque la diversidad cultural emerge de raíces muy profundas y ha sido fundamental en la estrategia de los pueblos contra la invisibilización y la dominación, y ha sabido prosperar y fortalecerse en la medida que se ha multiplicado gracias a los movimientos emancipatorios, como sucedió durante el periodo cardenista, y se ha visto reflejada en los movimientos de liberación nacional, contrarios al colonialismo y al neocolonialismo, por los derechos civiles y políticos de las minorías, en la acción feminista del siglo pasado y de la diversidad sexual, en las reivindicaciones de tipo generacional de los años sesenta y setenta, en las luchas por la paz y la no violencia, en las resistencias e imaginación de los movimientos políticos y sociales de los pueblos –muy particularmente a partir del levantamiento maya zapatista de 1994–, en el más reciente tsunami feminista y en la urgente búsqueda de proyectos de vida alternativos al modelo extractivista y de consumo industrial, responsable de la devastación ecológica de los territorios y de la crisis climática global.

Los movimiento de resistencia y reivindicación han propiciado la aparición de una nueva generación de derechos, entre ellos los culturales, que más allá de lo que universalmente se conoce como derechos humanos –cuya aparición se debe a la Revolución francesa pero que no se convertirá en un proyecto compartido de carácter mundial sino hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, con la Declaratoria Universal de los Derechos Humanos– y más adelante con los derechos colectivos, los DESC (Derechos económico, sociales y culturales), mismos que reconocen a todos los pueblos, comunidades y personas, como poseedores de una cultura a la que tienen derecho.

El concepto, más reciente, “Derechos Culturales”,<sup>55</sup> ha permeado en muchas de las legislaciones democráticas del mundo, y no hace mucho fue incorporado primero a la Constitución de la Ciudad de México (2017) y poco después a la Ley de los derechos culturales de los habitantes y visitantes de la Ciudad de México y a la Ley General de Cultura, lo que ha propiciado que algunas entidades de la república comiencen a incorporarlo a sus marcos jurídicos locales. Sin embargo, aun cuando hoy está presente

---

55 Derechos Culturales. Declaración de Friburgo. [https://culturalrights.net/descargas/drets\\_culturals239.pdf](https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf)



en el ámbito legislativo y ocasionalmente se le menciona en el político, su traducción en políticas públicas, programas y acciones de gobierno sigue siendo marginal, lo que nos invita a poner los derechos culturales sobre la mesa de un proyecto democrático y progresista, como lo que deben ser: el punto de partida esencial para el diseño de una política cultural que reconozca nuestra naturaleza diversa, así como el derecho de todas y todos a participar de la vida cultural. Por eso consideramos pertinente glosar aquí algunos de los derechos culturales que en el marco de los derechos humanos deberán sustentar las políticas públicas orientadas a garantizarlos:

- Asegurar la expresión de nuestras identidades y diferencias como componentes esenciales de la convivencia, la ciudadanía y la construcción pacífica de la sociedad, ya que la diversidad cultural, producto de miles de años de historia y fruto de la contribución colectiva de todos los pueblos, constituye nuestro principal patrimonio colectivo.
- Valorar y proteger el patrimonio cultural, desde la memoria al paisaje, como algo vivo y en constante evolución, ya que constituye el testimonio de la creatividad humana y de la riqueza de la naturaleza y es un recurso para la identidad de las personas y de los pueblos.
- Garantizar el desarrollo de modelos económicos con respeto a la cultura y la dignidad de las personas, ya que la reducción de la cultura al valor económico de sus expresiones limita su dimensión de bien común, su aportación al bienestar colectivo y a la capacidad de innovación y transformación de la sociedad.
- Garantizar las condiciones que reconozcan lo que recientemente se ha dado en llamar “estatuto del artista”, que incluye a los creadores, intérpretes y técnicos, sus especificidades laborales y sus derechos sociales, y con ello estimular los procesos creativos de las comunidades, el desarrollo artístico de los habitantes y asegurar el derecho a la educación artística a lo largo de toda

la vida. Acceso a la seguridad social y prácticas laborales en condiciones de trabajo dignas. Remuneración justa y financiación suficiente.

- Garantizar a todas las personas, en especial a quienes están en situación de desventaja, aislamiento o pobreza, el acceso a servicios y bienes culturales y garantizar su participación en los diversos procesos que promueven la vitalidad cultural, desde la definición de las políticas y los programas, hasta su participación en la operación y evaluación.
- Garantizar el derecho a producir, recibir, buscar y transmitir información fiable por parte de toda la ciudadanía. Es menester reforzar la libertad de expresión fomentando el desarrollo de medios de comunicación culturales, sociales y comunitarios, públicos más no de gobierno, donde se generen dinámicas colectivas, colegiadas y autónomas en la definición de los contenidos, que lejos de la propaganda gubernamental garanticen la diversidad el ejercicio crítico de la cultura.
- Proponer nuevos esquemas de organización de la actividad cultural que fomenten una lógica de cooperación, de trabajo en red, de coordinación e innovación, para fortalecer el desarrollo cultural basado en la interacción de todos los actores que constituyen el ecosistema cultural, incluyendo instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y actores privados.
- Garantizar los derechos digitales y las oportunidades de acceso a los espacios digitales para toda la población, como parte de sus derechos de acceso a la cultura en el siglo xxi, ya que hoy en día las prácticas culturales no sólo tienen lugar en los espacios físicos sino también, y cada vez más, en un mundo virtual, digital e interconectado.
- Garantizar la gobernanza democrática de las instituciones culturales, promoviendo en ellas el desarrollo de estructuras deliberativas y directivas colegiadas, que promuevan la expresión

de la diversidad y amplíen los márgenes de autonomía necesaria para el desarrollo de la libertad creativa. Es decir garantizar el ejercicio de la democracia cultural.

### **III. Políticas públicas y vitalidad cultural<sup>56</sup>**

En la defensa y promoción de los derechos culturales como derechos humanos fundamentales los gobiernos democráticos son actores imprescindibles. Por ello es fundamental la participación social en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos culturales, como son las siguientes estrategias y líneas de acción:

- A. Desarrollar un sistema de formación artística y cultural que permita a todos los individuos el acceso a la creación y a la práctica artística, asegurando el derecho a la educación artística a lo largo de toda la vida.
  1. Incorporación de contenidos artísticos y culturales en la educación básica con la finalidad de desarrollar las capacidades de análisis y comprensión de las manifestaciones artísticas, promover el ejercicio creativo y estimular el conocimiento y valoración del patrimonio cultural.
  2. Fortalecimiento y articulación de los procesos de educación artística formal a nivel nacional y local, con la finalidad de construir un sistema de educación artística y cultural en todo el territorio nacional que garantice la diversidad, la inclusión, la capacitación y la profesionalización y especialización de los creadores.
  3. Promoción de los sistemas de formación artística no-formal a través de una amplia red de espacios culturales para la formación en artes y oficios a los que se deberán integrar

---

<sup>56</sup> El concepto de "vitalidad cultural" busca sustituir en lo posible el de "desarrollo cultural", pues implica una crítica al discurso desarrollista cuyas consecuencias negativas en términos de la sustentabilidad están a la vista.

servicios sociales comunitarios y deportivos desde la perspectiva de género, diversidad, infancias, adultos mayores, personas con discapacidades, migrantes y refugiados, donde se incorporen los contenidos y procesos propios de la cultura de paz y la noviolencia. Debemos recuperar experiencias nacionales muy valiosas como las Fábricas de Artes y Oficios, los Faros, los Centros de las Artes de muchos estados del país y más recientemente las Unidades de Transformación y Organización Para la Inclusión y la Armonía Social de Iztapalapa, mejor conocidas como Utopías, así como valorar las aportaciones de proyectos como los Pilares en la Ciudad de México y el programa federal Semilleros culturales. También será pertinente estudiar otros modelos internacionales de similar contexto y vocación, desarrollados tanto en América Latina como en Europa, Asia, África y Medio Oriente.

4. Promover la descentralización de la formación profesional hacia nuevos estados y regiones, a través de la creación e impulso de los Centros de las Artes, proyectos universitarios específicos y extensiones de los programas de educación artística del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (inbal).
5. Fortalecer el carácter nacional de algunas de las instituciones que a pesar de ser concebidas como tales concentran su actividad en el centro del país, tales como, por ejemplo, la Cineteca Nacional.
6. Apoyar de múltiples maneras las iniciativas que desde la sociedad civil y la iniciativa de las comunidades o los particulares se proponen el desarrollo de proyectos culturales de carácter independiente, colectivo y comunitario. Es necesario que se deje de entender el apoyo a las culturas comunitarias como la acción vertical, de arriba hacia abajo, de los gobiernos en los territorio, y se entienda como el apoyo de las instituciones públicas a las iniciativas comunitarias debe partir del respeto a su autonomía e independencia, en concordancia con sus derechos culturales.

- B. Asegurar la asignación de presupuestos suficientes, con los consiguientes mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, para dar condiciones de viabilidad a las instituciones públicas garantes del pleno ejercicio de los derechos culturales de los habitantes, así como para el desarrollo y operación de la infraestructura cultural, en particular la comunitaria y pública, con particular atención a aquellas zonas consideradas prioritarias por sus niveles de marginación o sus índices de violencia.
1. Multiplicar la inversión en cultura, de manera que superemos el presupuesto marginal de 0.1 % y nos acerquemos, de manera gradual, progresiva y sostenida 1 % que recomienda la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
  2. Asignación de presupuesto suficiente, fortalecimiento y renovación de las capacidades institucionales de los organismos nacionales de cultura y protección del patrimonio: SC, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), INBAL, entre otros.
  3. Creación de un fondo específico para el desarrollo y operación de infraestructura cultural pública en zonas prioritarias a partir de los ejemplares modelos nacionales e internacionales referidos en el inciso 3 del párrafo A.
  4. Desarrollar un modelo que articule lo federal, lo regional, lo estatal y lo local, con diferentes competencias y alcances, para encontrar tanto correctas lecturas de las necesidades como un alcance realmente nacional de las políticas y programas federales, como un mecanismo legítimo de garantizar el ejercicio del federalismo y el fortalecimiento del municipio.
  5. Redefinición de la política y programas de los centros culturales públicos, haciendo énfasis en que deben ser productores y no solo programadores –es necesario entender la diferencia y la complementariedad entre un espacio solo de promoción,

a un centro de producción y uno desarrollo comunitario. En la actualidad padecemos un modelo poco consciente que tiende a homologar y a no diferenciar una cosa de la otras, lo que es muy importante para que se cumpla una cadena integral de creación, producción, experimentación, divulgación, vitalidad comunitaria, convivencia social y renovación cultural.

6. Propiciar la investigación, el rescate y la difusión del patrimonio cultural de México, e involucrar a las autoridades estatales y municipales, así como a las universidades, en las tareas de preservación del patrimonio, sin contravenir las leyes de carácter nacional y bajo la coordinación y supervisión de los institutos nacionales (INAH e INBAL).
7. Es imprescindible definir políticas y programas específicos, con amplia participación social, que contemplen los diferentes y diversos públicos, desde la primera infancia a la tercera edad, desde personas con debilidades físicas o mentales, hasta aquellas que reivindiquen diferentes identidades y tendencias.
8. Debemos buscar una integralidad en los procesos de revitalización de la cultura, que abarque el conocimiento y difusión de la cultura universal –no exclusivamente occidental pero sin prescindir de ella– así como de la aquellas manifestaciones que tienen su fundamento en los pueblos originales y en los procesos de sincretismo y mestizaje, locales y regionales.
9. Es urgente apoyar desde el ámbito cultural a las víctimas de la violencia y desarrollar un programa nacional de cultura de paz y no violencia.
10. Promover de manera amplia, entre todos lo públicos, las diversas manifestaciones del arte contemporáneo y de vanguardia, de México y del mundo, de manera que las reflexiones que promueven aquellas manifestaciones y las nuevas aproximaciones a la realidad que significan, para que los nuevos lenguajes y patrimonios en construcción sean

accesibles a públicos mucho más amplios de los que hoy tienen acceso a esas manifestaciones.

- C. Garantizar el apoyo al desarrollo cultural comunitario a partir de convocatorias que reconozcan las formas propias de organización de las comunidades y contemplen las condiciones de autonomía y autogestión que requieren las agrupaciones culturales para el desarrollo de sus proyectos.
1. Crear un fondo nacional de apoyo al desarrollo y operación de las infraestructuras culturales comunitarias, con reglas de operación claras y transparentes que estimulen la creación y desarrollo de este tipo de organización social.
  2. Multiplicar las convocatorias para artistas, gestores y colectivos para el desarrollo de proyectos culturales tanto en comunidad como en lo individual.
  3. Fortalecer el desarrollo de las artes populares, indígenas y comunitarias, e incluir en este aspecto políticas específicas que reconozcan otras formas de organizaciones de la diversidad cultural, como aquellas que se reúnen en torno al territorio, el género, las identidades sexuales o generacionales, la autoadscripción o la filiación artística.
  4. Es necesario incluir en las políticas públicas el ejercicio crítico de los diversos feminismos hacia los procesos y dinámicas heteropatriarcales que se reproducen dentro los sectores culturales, así como la lucha de las diversas minorías y poblaciones prioritarias contra todas las formas de violencia y discriminación por razones de género, condición social, origen o adscripción étnica, tendencia sexual, discapacidad, origen nacional o condición migratoria.
- D. Establecer mecanismos de regulación a través de los cuales el Estado fomente, facilite y sienta las mejores condiciones posibles para el desarrollo de iniciativas e industrias culturales nacionales, que fomente la economía cultural con todas las herramientas a

su alcance y reconozca la existencia de un escenario de claras asimetría en los mercados, muchas veces dominados por las industrias transnacionales.

1. Levantar el censo nacional de trabajadores de la cultura.
2. Desarrollar estudios, en conjunto con el INEGI y los diferentes observatorios culturales existentes, muy especialmente aquellos de carácter universitario, para conocer de manera más certera el estado que guarda cada disciplina, sus necesidades, y el desarrollo de nuevas disciplinas artísticas e interdisciplinas.
3. Crear un programa nacional de incubadoras y aceleradoras de empresas culturales.
4. Garantizar desde la banca pública la oferta de créditos para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa cultural y promover su creación en la banca privada.
5. Impulsar un programa nacional que posibilite a los trabajadores de la cultura acceder al derecho a la seguridad social.
6. Fortalecer, facilitar y ampliar los mecanismos de participación público-privados en la financiación de la cultura, tales como Eficine, Efiartes, de teatro y danza, así como otros que habrán de crearse para reimpulsar proyectos individuales, colectivos, cooperativos, comunitarios y de las industrias nacionales e independientes del libro, la producción audiovisual y el mecenazgo en los museos, entre otras.
7. Crear o fortalecer incentivos fiscales para quienes inviertan en la restauración, la conservación o el mantenimiento de bienes patrimoniales tangibles o intangibles, para quienes creen puestos de trabajo desde el sector cultural o para aquellos que inviertan en procesos de formación artística de grupos o individuos, por citar solamente algunos ejemplos.



8. Es necesario un proceso de revisión de los diversos marcos jurídicos que rigen la vida cultural del país para actualizarlos donde sea necesario y para incorporar las nuevas formas de producción cultural que aún no contemplan las leyes, respetando desde luego los derechos adquiridos de los trabajadores y reconociendo el aporte positivo que las instituciones públicas han dado al país.
9. Asimismo, es necesario desarrollar mecanismos que permitan acercar al sector cultural con las autoridades hacendarias, laborales, de salud y seguridad social, entre otras, para estimular su vitalidad e incorporar a la protección social y jurídica que su trabajo demanda.
10. Democratización y activación de la vida cultural a través de esquemas de planeación, operación y evaluación participativa de las políticas culturales.
11. Establecer la creación de consejos ciudadanos que involucren a las comunidades culturales y su diversidad en la toma de decisiones de las instituciones públicas, en cuya conformación se apliquen criterios de inclusión como parte de la operación de los proyectos culturales financiados con recursos públicos.
12. Aplicar marcos de gobernanza en diálogo con la sociedad civil y el sector privado, y desarrollar formas de organización transversal que coloquen la dimensión cultural en el conjunto de las políticas públicas.
13. Convocar a un Encuentro Nacional de Cultura, en el que participen los creadores y trabajadores de la cultura, colectivos y asociaciones, instituciones públicas nacionales, estatales y locales, con la participación de la academia y las universidades, donde se expresen las iniciativas y empresas culturales, los museos de todo tipo, las productoras de cine y artes escénicas, quienes trabajan en el mercado del arte así como editores, distribuidores y libreros; todos los diversos eslabones que participan en la formación, creación,

producción, difusión, comercialización e investigación de las creaciones artísticas y culturales, sin olvidar la diversidad de públicos, consumidores y destinatarios de los mismos. La finalidad de un encuentro de estas características será esbozar los trazos esenciales de un nuevo proyecto cultural para el siglo XXI.

- G. Garantizar la equidad territorial: entre centros y periferias –en el seno de las ciudades– y entre las ciudades, pueblos, comunidades y las áreas rurales, a todo lo largo y ancho del país, poniendo énfasis en los territorios indígenas, en los de mayor marginación y donde el reino de la violencia amenaza los derechos y libertades.
1. Descentralización de la promoción de la actividad cultural hacia las periferias y zonas alejadas de los centros urbanos, no solo en cuanto a oferta de difusión se refiere sino a la creación de nuevos espacios de formación, producción, divulgación e investigación en temas de arte y cultura.
  2. Robustecer y ampliar los fondos de apoyo a las actividades artísticas y a la promoción del acceso a bienes y expresiones culturales en las comunidades.
  3. Generación de programas de festivales culturales nacionales y regionales que promuevan la integración de las comunidades y posibiliten la creación de corredores culturales donde el impacto de las actividades se multiplique y los recursos se maximicen.
  4. Desarrollo de circuitos regionales que a través del trabajo en red que propicien la articulación y movilidad de los creadores e intérpretes y el encuentro e interacción con públicos diversos.
  5. Definición de competencias entre federación, estados y municipios, con el respectivo reparto de responsabilidades, recursos y proyectos en común.
  6. Impulsar la consolidación y desarrollo de asociaciones especializadas en los distintos ramos de lo cultural para una

correcta y eficiente representación de los distintos gremios ante las instituciones públicas.

- H. Incorporar a las políticas públicas una visión intersectorial y transversal de la cultural con el propósito de establecer políticas culturales intersectoriales que respondan a la vez al ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Incorporación de la perspectiva de las instituciones culturales y de los actores del arte y la cultura en los programas de gobernanza democrática, seguridad pública, desarrollo social, desarrollo económico, trabajo, planeación urbana y territorial, turismo, medio ambiente, medios públicos de comunicación, gobierno y participación ciudadana, etc.
1. En relación a la construcción de la paz es fundamental el ejercicio que debe hacerse desde la perspectiva cultural en torno a la memoria y la reivindicación de las víctimas de la violencia, por lo que además de desarrollar políticas específicas para la atención de las víctimas y sus familias desde las perspectivas del arte y la cultura habrá de concebirse un gran museo de la memoria y la verdad como parte de una amplia política de justicia y reparación para las víctimas de las diversas violencias que México padece.
  2. Prevenir y castigar el acoso laboral y la discriminación en los sectores culturales.
  3. La lucha contra todas las formas de discriminación y violencia de género y la promoción de la igualdad de género en los sectores cultural y creativo.
  4. Garantizar la más plena libertad artística.
- I. México es un país donde se encuentran y dialogan diversas culturas del mundo, de intensas migraciones y desplazamiento interno, por nuestro territorio también transitan miles de migrantes y muchos de ellos se asientan y buscan oportunidades de desarrollo aquí.

1. Las políticas públicas nacionales y locales en materia cultural deberán considerar a estas poblaciones y garantizarles, como parte de sus derechos humanos, el pleno ejercicio de sus derechos culturales. Para ello deberemos de desarrollar políticas específicas de acceso a los bienes y servicios culturales públicos, el reconocimiento y colaboración con sus organizaciones culturales, así como el acercamiento de los públicos y creadores mexicanos al conocimiento y disfrute de sus múltiples manifestaciones culturales. Todo ello con una perspectiva intercultural que promueva el diálogo, la convivencia, el respeto y la valoración de todas las manifestaciones culturales.
2. México es una potencia cultural cuya presencia e influencia global es perceptible. Nuestras artes plásticas y visuales, el cine y la música, la literatura, las manifestaciones de nuestros artistas populares y de los pueblos originarios, participan del gran diálogo mundial de las culturas. Además, nuestro país ha promovido la creación de organismos internacionales para la educación, la cultura y la paz, como la UNESCO, mientras algunos de los gobiernos locales, como el de la Ciudad de México, han tenido una participación muy activa en organismos internacionales como la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU, por sus siglas en inglés) y han participado en la redacción de la Agenda 21 para la Cultura.<sup>57</sup> Así mismo, formamos parte de organizaciones como el Consejo Internacional de Museos (ICON, por sus siglas en inglés). Por todo ello, México debe tener como una de sus tareas culturales sustantivas promover en lo local y en lo internacional el reconocimiento de la relevancia de la cultura para el desarrollo sostenible.

---

<sup>57</sup> Patrice Meyer-Bisch. *Los derechos culturales en la gramática del desarrollo*. <https://agenda21culture.net/es/documentos/patrice-meyer-bisch>.

3. Es necesario revisar el conjunto de los tratados internacionales que involucran a la cultura firmados por México, incluidos los de índole comercial, con la intención de propiciar un mayor intercambio cultural entre los pueblos y las naciones, incrementar la presencia de nuestras manifestaciones culturales en el extranjero así como la presencia en nuestro país de las más diversas manifestaciones culturales del mundo, y favorecer el desarrollo de las economías creativas e industrias culturales de México.
4. En lo que va del siglo xxi nuestra política internacional en materia cultural ha carecido de rumbo y continuidad; si ha principio de los años dos mil se pensó en crear institutos de cultura de México en el mundo, ese proyecto no prosperó y las consejerías de cultura de nuestras embajadas han carecido de una política común, articulada a nuestra institucionalidad cultural y sostenible. Es necesario crear una política de Estado, donde participen las secretarías de Cultura y Relaciones Exteriores, los institutos de Antropología e Historia y de Bellas Artes, las academias y colegios nacionales, las universidades, las comunidades culturales y las iniciativas e industrias creativas. Estas políticas tendrán que definir líneas de trabajo y programas específicos para establecer una verdadera diplomacia cultural que propicie una mayor presencia de México en el mundo y una mayor vitalidad de las culturas del mundo en México.

La política cultural, por sí sola, no nos permitirá romper el círculo de violencia en el que nos hemos sumido, de pobreza y desigualdad, pero sin el ejercicio pleno de los derechos culturales será imposible la construcción de una nueva ciudadanía, creativa, empática con los otros, responsable y orgullosa de su patrimonio, de su territorio, de su diversidad y de su memoria, con las capacidades y saberes necesarios para superar los

retos civilizatorios que enfrentamos y las adversidades que como nación debemos superar por el bien común de todos los habitantes presentes y futuros de nuestra nación<sup>58</sup>.

---

58 Para la redacción de este documento se tomaron como textos de referencia *El cuarto pilar de la sostenibilidad* (2001), de Jon Hawkes; la *Declaración de Friburgo* sobre derechos Culturales (2007); la *Agenda 21 para la cultura* desarrollada por la Comisión de Cultura de CGLU en 2004; el *Libro verde*. Secretaría de Cultura, 2012; el *Programa de Fomento y Desarrollo Cultura* (2014-2018) de la Ciudad de México así como el libro *Derechos Culturales y Políticas Públicas* (Secretaría de Cultura de la Ciudad de México, 2018, coordinado por Martín Alejandro Lévenson), *Los derechos culturales en México*, 2018, coordinado por Bolfy Cottom; la propuesta cultural presentada para la plataforma *Por México Hoy. Repensar en colectivo el proyecto de nación*, elaborado por Déborah Chenillo, Marín Levenson y Eduardo Vázquez Martín, entre otros, como respuesta a la convocatoria del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en 2018; el trabajo interdisciplinario *Para salir de terapia intensiva. Estrategias para el sector cultural hacia el futuro*, 2020, elaborado por la Coordinación de Difusión Cultural de la UNAM bajo la dirección del Dr. Jorge Volpi y coordinado por Graciela de la Torre y Juan Meliá y *Por una democracia progresista*. 2022, de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. También se consideró el trabajo realizado para la redacción de la Constitución de la Ciudad de México, en el que participaron los doctores Jorge Sánchez Cordero, Bolfi Cottom, Alejandro Salafranca, entre otros, bajo la coordinación de Porfirio Muñoz Ledo. La redacción final de este documento es responsabilidad de Déborah Chenillo Alazraki, Cuauhtémoc Cárdenas Batel, Juan Meliá, Martín Alejandro Lévenson y Eduardo Vázquez Martín.



## **Trabajo, ingreso y protección social, ante un nuevo entorno mundial**

*Norma Samaniego Breach  
Claudia Esther Schatán Pérez  
Saúl Escobar Toledo*

### **Introducción**

**El trabajo es un elemento central en la definición de la estrategia para el desarrollo socioeconómico de un país como México.** Este tema requiere estar presente desde la formulación misma de la definición de objetivos y prioridades de la estrategia. No podría tratarse como un subproducto o un asunto independiente. El trabajo no solo es un factor determinante del potencial de crecimiento de la economía, sino que constituye la fuente preponderante de ingresos de los hogares mexicanos, del nivel y calidad de vida de la población, y un elemento crítico de la estabilidad social.

La generación de empleos de calidad debe ser un objetivo primordial en un contexto en que su creación ha sido insuficiente, donde predomina el trabajo informal y donde una proporción considerable de la población ocupada recibe muy bajos ingresos. Se necesita promover una estrategia que cambie a fondo las condiciones del trabajo en México y esto detone un efecto transversal en la economía y en la sociedad. Esa estrategia, que se propondrá en los siguientes apartados, tiene que ser pensada aún en medio de las incertidumbres que hoy enfrenta el país respecto a diversos factores.

En la actual coyuntura existen elementos que pueden jugar a favor o en contra de una expansión de inversiones en el sector productivo en México y, por tanto, habrá fuerzas encontradas sobre la producción y el empleo en el corto y mediano plazos. A favor juegan las oportunidades que ofrece el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), y



sus reglas de mayor contenido regional para los bienes que se producen y se comercian en Norteamérica. Esto podría favorecer mayores inversiones para la integración de las cadenas productivas y generar empleo en México. También las tensiones geopolíticas entre Estados Unidos y China podrían favorecer a México a través de una estrategia de *near-shoring* de las empresas cuyo mercado es principalmente Estados Unidos y que así esperan esquivar obstáculos al comercio que se originan en ese conflicto. Asimismo, las nuevas leyes aprobadas en Estados Unidos *Infrastructure Investment and Jobs Act* y la *Inflation Reduction Act* (esta última orientada en gran parte a enfrentar el cambio climático a través de reducción de emisiones) pueden ofrecer oportunidades a la economía de México, especialmente en la industria automotriz, en la cual la meta es electrificar el transporte en el país del norte, lo que requerirá un aumento muy grande en la producción de este sector. Sin embargo, será necesario encontrar los nichos adecuados para aprovechar esta oportunidad, pues las leyes recientes de Estados Unidos están escritas teniendo en mente la creación de empleos en ese país y no en otros.

Hay fuerzas que paralelamente pueden actuar en contra de la expansión del empleo en México en 2022 y 2023, como son el bajo crecimiento esperado en la economía mundial, Estados Unidos y México (3.2 %, 2.3 % y 2.4 %, respectivamente en 2022 y 2.9 %, 1.0 % y 1.2 % respectivamente en 2023, de acuerdo a las proyecciones del Fondo Monetario Internacional «FMI»). A esta desaceleración están contribuyendo las medidas contra la elevada inflación, especialmente el alza en las tasas de interés, lo que, sumado a otros factores como el elevado costo de la energía, golpeará las inversiones físicas en diversos sectores productivos. A ello hay que agregar que la falta de una reforma fiscal en el país y el costo creciente del gasto esperado en el sistema de pensiones, representan una fuerte restricción que enfrentará el gasto social en rubros esenciales como la educación y la salud, y un factor limitante de la expansión de la inversión pública. Todos estos elementos restringen la posibilidad de crecimiento económico en México y la generación de empleo.

Además de enfrentar una coyuntura incierta, México necesita hacer cambios estructurales, en primer término, una transformación en la especialización productiva que logre generar mayor valor agregado y

mejores empleos, a través, entre otras cosas, de una mejor inserción en las cadenas de valor internacionales y, en segundo lugar, requiere asegurar una cobertura social universal y una mayor justicia laboral, entre muchas otras mejoras urgentes de lograr y que se tratan a continuación.

1. Generación de empleos de calidad e inclusión. Es urgente detonar una dinámica de creación de empleos de calidad, así como fortalecer las políticas de protección e inclusión al trabajo digno, todo ello enmarcado en una visión de futuro que permita responder a los grandes cambios que están ocurriendo en el mundo del trabajo y los que desde hoy se vislumbran, así como atender viejos rezagos. Esta estrategia requerirá contemplar, entre otros, los siguientes elementos esenciales:

- a. **Evolucionar hacia una estructura productiva generadora de mayor valor agregado y de empleos de mayor nivel de calificación e ingreso.** Será necesario transitar hacia una distribución territorial más equilibrada de la actividad productiva y del empleo, mediante acciones específicamente orientadas a las regiones en desventaja y a los grupos de la fuerza de trabajo con mayores niveles de desempleo e informalidad, particularmente los jóvenes, y las mujeres, que han enfrentado obstáculos a una mayor participación laboral, mejores salarios y mejores pensiones. Esta estrategia deberá estar sustentada en una clara política industrial y de planeación territorial, que contemple elevar sustancialmente la inversión en infraestructura y en investigación y desarrollo bajo la rectoría y el mayor financiamiento del Estado.
- b. **Transitar hacia una inserción distinta y de un nivel superior en los mercados globales.** La inserción basada en bajos salarios no es sostenible, no solo porque ello es un obstáculo al avance económico-social, sino porque existen otras cualidades del trabajo, como la calificación de la mano de obra y los incrementos en la productividad que están convirtiéndose en las verdaderas ventajas comparativas. Además, el modelo

seguido, centrado preponderantemente en tareas de maquila o de ensamblaje, es altamente vulnerable ante el avance tecnológico (especialmente la robotización) y la competencia con otros países de muy bajos salarios. Se requiere promover una estrategia coordinada en materia de política económica, educativa y social para poder participar en los eslabones de mayor valor agregado de la cadena global de valor (CGV), que provean empleos de mayor calidad, mejores salarios y niveles de calificación.

## 2. Fortalecimiento de los ingresos del trabajo

- a. **Continuar el fortalecimiento del salario mínimo.** En materia de salarios, se ha iniciado ya el fortalecimiento gradual del salario mínimo a fin de que pueda llegar a cumplir con el mandato constitucional y, a la vez, fungir como un piso efectivo de la estructura salarial. Dentro de este objetivo, será preciso un avance gradual pero firme, especialmente en períodos inflacionarios que tienden a erosionar los ingresos reales, y mantener un permanente seguimiento del impacto dentro de la estructura salarial del país.
- b. **Promover que las ganancias de la productividad se reflejen en el salario.** Para el resto de los salarios, la mejoría está estrechamente ligada al proceso de cambio hacia una estructura productiva generadora de mayor valor agregado y de empleos de mayor nivel de calificación. En el caso de los salarios contractuales, se debe evitar la estrategia de utilizar el salario como el principal instrumento de contención inflacionaria y la variable más socorrida de ajuste macroeconómico ante situaciones críticas. Es necesario buscar fórmulas consensuadas para que las ganancias de una mayor productividad se reflejen de manera efectiva en las remuneraciones al trabajo.

3. Evolucionar hacia un régimen de protección social universal. Es necesario transitar hacia un sistema de protección social universal, como un derecho de cada individuo, más que como una prestación restringida a un tipo específico de trabajo -el trabajo asalariado, formal, de carrera continua- especialmente ante un mundo cambiante en el que existen otras formas de trabajo y donde las mutaciones en el estatus laboral son cada vez más frecuentes. En esta materia, se propone:
  - a. **Construir un sistema público universal de salud**, financiado a través de impuestos generales y, por otra parte, fortalecer los actuales sistemas de pensiones y de protección al ingreso de los individuos y las familias frente a los riesgos de incapacidad, edad avanzada y desempleo.
  - b. **Establecer el seguro de desempleo para el trabajo asalariado.** Un seguro de desempleo para el trabajador asalariado, con el que hoy cuentan muchos países, ha sido una omisión en México de mucho tiempo atrás. Este instrumento, orientado a mitigar el impacto negativo de la pérdida del trabajo y del ingreso laboral de este tipo de trabajadores ante situaciones críticas, ha probado ser un estabilizador macroeconómico eficaz durante períodos adversos de la economía y del mercado laboral y un instrumento para evitar que quienes pierdan su empleo puedan caer en la indigencia o en la informalidad y puedan regresar al mercado laboral. Es importante, asimismo, explorar nuevas formas de mantener vivas la relación laboral y las fuentes de trabajo ante situaciones de crisis
  - c. **Establecer las bases para un ingreso vital como mecanismo de apoyo focalizado y temporal en momentos de crisis para trabajadores no asalariados.** Los trabajadores no asalariados – muchos de ellos del sector informal- tienen una situación bastante más vulnerable y requieren de formas de protección distintas a un seguro de desempleo. Por ello es importante

establecer las bases para un ingreso vital como mecanismo de apoyo focalizado y temporal en momentos de crisis, que impida que caigan en la pobreza extrema. Varios países de América Latina han puesto en práctica medidas similares, entre ellos, Brasil y Argentina en 2020 y 2021.

La adopción de un sistema de protección social universal no solo es justificable desde el punto de vista de los derechos humanos, sino que permitiría al país estar en mejor posición para adoptar los avances tecnológicos, y la innovación, limitando los costos humanos correspondientes. Dado el esfuerzo fiscal que este sistema supondría, se deberá contemplar como parte integrante de una estrategia articulada a una reforma hacendaria y significaría la transición de los múltiples enfoques residuales y programas en muchos casos duplicados, a un esquema de derechos básicos exigibles<sup>59</sup>.

4. Asegurar la protección al trabajador ante el surgimiento acelerado de nuevas modalidades del trabajo. El cambio tecnológico ha dado lugar a nuevas modalidades de trabajo que cobraron presencia y se multiplicaron desde el inicio de la pandemia, con una presencia cada vez mayor en nuestro país. Entre ellas, el trabajo a distancia, el trabajo híbrido y el trabajo asociado a las plataformas digitales.
  - a. **El trabajo a distancia e híbrido.** Si bien en el caso del trabajo a distancia, una reciente reforma se ha orientado a suplir esta omisión, es un proceso que aún está en ciernes y en la práctica poco ha cambiado, por lo que requerirá afinarse e implementarse.
  - b. **Trabajo vinculado a plataformas digitales.** Por lo que respecta al trabajo basado en plataformas digitales, que ha experimentado un crecimiento acelerado, particularmente en el reparto de mercancías de consumo final y en la contratación

---

<sup>59</sup> Esta propuesta ha formado parte de los planteamientos de quienes integramos el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo desde hace varios años

digital del servicio de transporte particular, se trata de modalidades de trabajo que ofrecen flexibilidad en horarios y han resultado atractivas sobre todo para los jóvenes.

En ambos casos tiende a diluirse la frontera entre el trabajador asalariado y el trabajador por cuenta propia, y quienes trabajan de esta manera quedan fuera de toda protección social. De acuerdo con las resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se deberá precisar si hay o no una relación de subordinación del trabajador a la empresa para determinar la existencia de una relación laboral y, por lo tanto, la existencia de derechos laborales plenos. Además, debe reformularse el esquema de seguridad social para este tipo de trabajadores.

#### 5. Un sistema de pensiones incluyente y sustentable

El tema de las pensiones es un asunto que requiere atención urgente, no solo por tratarse de una creciente carga fiscal que limita fuertemente la disponibilidad de recursos para otros gastos sociales prioritarios,<sup>60</sup> sino de un grave problema estructural que ha impedido que la gran mayoría de los adultos mayores gocen de una pensión digna o suficiente en el propio sistema de retiro.

El sistema de pensiones fue diseñado en su origen como un sistema exclusivamente orientado al trabajo asalariado formal, sustentado en aportaciones ligadas al salario que de inicio dejó fuera a la población trabajadora no asalariada. Además, ha operado en un contexto de alta informalidad y muy baja densidad de cotización, lo que ha repercutido en una muy baja cobertura, en un porcentaje menor aún de quienes pueden reunir en su carrera laboral el número de aportaciones exigibles para jubilación y en una carga fiscal creciente para el estado, que ha tenido que introducir elementos distributivos no contemplados en el sistema original.

---

60 El Instituto Mexicano del seguro social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) destinan más de 60 % de su presupuesto a este fin y el resto a atención a la salud y otros gastos. (En el caso del ISSSTE es 70 %). Zenteno. Pedro. La Jornada, 12 oct. 2022.

En los últimos 25 años el sistema de pensiones en México evolucionó hacia un sistema de dos pilares: el contributivo y el no contributivo. El primero es un sistema privado de cuentas individuales que sustituyó al de reparto solidario por uno de aportaciones a cuentas individuales y beneficios que dependen del número y monto de las aportaciones, de los rendimientos del mercado y de las comisiones cobradas por las administradoras. Este nuevo sistema, sin embargo, ha quedado lejos de cumplir con las metas que se propuso cuando se abandonó el anterior. Subestimó el alto costo que significaría para el estado la transición; obligó además a introducir elementos distributivos no previstos y sus cálculos de sustentabilidad se basaron en tasas de densidad (permanencia en un trabajo formal) poco realistas.

A pesar de reformas más recientes (2020), que lo han hecho más incluyente al reducir el número de aportaciones requeridas, su sustentabilidad sigue estando en riesgo debido al esfuerzo fiscal creciente que demanda el pago de la cuota mínima garantizada para un número mayor de trabajadores y al aumento gradual que prevé en los próximos años en las cuotas patronales que impactarán en el costo de la mano de obra. Por otra parte, siguen presentes algunos problemas estructurales como la inequidad en la distribución de los riesgos; la concentración del mercado por parte de las administradoras; la incertidumbre en los rendimientos de las inversiones de la Sociedad de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIFORES) y el riesgo de minusvalías al momento del retiro. Persiste la fragmentación, que se manifiesta en múltiples sistemas estatales, municipales, de organismos públicos y universidades con reglas distintas y en peligro de quiebra; se mantienen elementos de inequidad de género y de exclusión de los trabajadores con ocupaciones vulnerables (como los empleados del hogar y los jornaleros agrícolas) y los no asalariados.

Ante esta situación, el estado ha debido intervenir, no solo para cubrir el costo de la transición de los esquemas contributivos de beneficio definido a esquemas de contribución definida, que fue ampliamente subestimado, sino ha debido aportar para otorgar una pensión mínima garantizada a quienes, cumpliendo con el número de aportaciones requerido, no logren que su ahorro acumulado sea suficiente. Por otra parte, las tasas de retorno, es decir, la cantidad de dinero que recibe el jubilado en relación a su salario cuando estaba activo, han sido muy bajas, sobre todo en el caso de los trabajadores de menores ingresos. Por todo esto, se ha requerido crear un nuevo pilar, no contributivo, para garantizar una pensión mínima a toda la población de edad avanzada, independientemente de su estatus laboral.

Ambos sistemas, el contributivo y el no contributivo absorberán una cantidad cada vez mayor de recursos públicos, lo que apunta a un serio problema fiscal en el futuro inmediato. Debido a lo anterior, es indispensable una revisión integral del conjunto de los actuales esquemas de pensiones que contemple un proyecto de reforma de gran alcance. Lo anterior podría incluir analizar varias opciones y distintos pilares; entre ellos, a) en el caso de los sistemas contributivos privatizados, regresar (como lo han hecho otros países) a un esquema de carácter público y solidario, sustentable e independiente de la administración del sistema de salud; b) ampliar la cobertura diseñando un sistema especial para trabajadores independientes; c) dar sustentabilidad al pilar no contributivo considerando el alto crecimiento demográfico de la población a la que está dirigido; d) establecer un pilar complementario basado en el ahorro individual para trabajadores de altos ingresos que lo deseen, el cual podría ser privado o público. Sería necesario además analizar la posibilidad de transitar gradualmente de contribuciones basadas en el salario a un financiamiento proveniente de impuestos generales, a fin de eliminar los sesgos que el actual sistema contributivo agrega a



los existentes en el mercado laboral, así como la creación de un organismo público regulador no controlado por agentes privados, que incluya a representantes de los trabajadores y promueva el diálogo social. Lo anterior, requeriría una amplia discusión y un análisis de fondo para ajustar gradualmente el conjunto del sistema; ampliar su cobertura; incrementar el monto de la pensión; y tratar de garantizar su sustentabilidad financiera en el largo plazo.

6. Repensar la educación y la formación continua ante la presencia de la “Cuarta revolución industrial”.

Será fundamental reconocer el papel esencial de la educación y la investigación en ciencia y tecnología en el desarrollo; hoy el reto no solo será vencer problemas ancestrales como el analfabetismo, sino encontrar respuestas oportunas a la brecha digital y nuevas formas de extender el aprendizaje y la actualización a toda la vida laboral. A fin de adecuar la formación de los jóvenes a la era de la “Cuarta revolución industrial”, que ya comienza a permear la economía del país, es necesario contar con nuevos programas de enseñanza y de acceso a los medios digitales (junto con la alfabetización de toda la población para su uso). La sustitución de tareas repetitivas por la robotización y el surgimiento de empleos más complejos vinculados a las nuevas tecnologías requiere una capacitación para el trabajo diferente a la que predomina actualmente a fin de mantener vigentes las capacidades de los individuos y su adaptación a nuevos entornos.

7. Justicia laboral, libertad y democracia sindical.
  - a. **Consolidar la creación de las nuevas instituciones en esta materia**, a partir de la ratificación del Convenio 98 de la OIT, la reforma laboral de 2019 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, que amplían la libertad sindical, y que significaron un cambio de fondo en el marco legal, pero que aún están en un proceso de implementación que será

necesario concluir y consolidar. Esto constituye además un compromiso asumido por México en la firma del T-MEC. La implementación de estas reformas requiere de una dotación presupuestal suficiente y oportuna multianual, de tal manera que no se afecte la consolidación de las nuevas instituciones y la formación de nuevos especialistas como los jueces laborales.

- b. **Asegurar el cumplimiento de las reformas en materia de trabajo doméstico y de subcontratación.** Otras reformas de la presente administración han sido las relativas a la protección de las personas trabajadoras del hogar, y a la regulación de la subcontratación. En este campo, las autoridades del trabajo tienen ahora nuevas responsabilidades, particularmente en la inspección y en la necesaria difusión de los nuevos ordenamientos para orientar a los trabajadores y patrones. Adicionalmente sería importante homologar el registro de los trabajadores en el Instituto IMSS, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), a fin de evitar que se registre a los trabajadores ante la autoridad hacendaria para deducir costos empresariales, pero se eluda el registro ante el seguro social, lo que los deja fuera de esta protección laboral.
8. Grupos prioritarios y brechas que persisten.
- a. **Atención a la condición de la mujer en el trabajo y a las brechas de género.** Aún subsisten fuertes diferencias de género en el mercado laboral que se manifiestan en condiciones desfavorables para la mujer. Resaltan entre ellas su baja participación – menor que en países de similar nivel de desarrollo; menores salarios que los hombres a pesar de desempeñar trabajos similares; hostigamiento laboral y sexual en el centro de trabajo; mayor proporción que los hombres en trabajos informales y en puestos de trabajo vulnerables, y también mayor discriminación en la seguridad social. Para

fomentar una mayor inclusión e igualdad de las mujeres se requiere una vigilancia apropiada de la aplicación de la ley e incluso la revisión de algunos artículos; una campaña permanente en los centros de trabajo; y fundamentalmente, la atención al déficit importante de instituciones de cuidado.

b. **Atender el fuerte déficit de instituciones del cuidado.** El déficit de instituciones del cuidado ha sido un factor importante que ha hecho recaer estas tareas de manera desproporcionada en la mujer, privándola de oportunidades de desarrollo, pero también afecta a los hombres, a los niños, a los enfermos y a los adultos mayores, ya que la ineficiencia o falta absoluta de estas instituciones obliga a la familia a tomar en sus manos estas funciones o, en el mejor de los casos, a desembolsar una parte importante de sus ingresos para pagar estos cuidados a empresas privadas.

c. **Atención especial a los jóvenes en su inserción al trabajo.** Uno de los grupos en condición más vulnerable en el mercado de trabajo es el de los jóvenes. Es éste un grupo cuya condición en el mercado de trabajo requiere de la mayor atención. Son los jóvenes los más afectados durante los períodos de crisis, tienen altos índices de desempleo y para la gran mayoría de ellos, la informalidad constituye la puerta de entrada a una ocupación. Por ello es urgente una política laboral que haga énfasis en los mecanismos de intermediación, capacitación, educación y protección en los centros de trabajo y en las ocupaciones que desempeñan los jóvenes, en mayor medida que otros grupos etarios.

9. *Ante este nuevo entorno, se requiere repensar muchas de las instituciones del trabajo, la educación y la seguridad social creadas para otros contextos.* Todo esto deberá formar parte de una estrategia de desarrollo e inclusión que defina con claridad el rumbo en el que deberá avanzar el país en materia productiva, de inserción global y empleo, y adecuar, en torno a dicha estrategia,

el conjunto de instrumentos y acciones de política económica y social y las instituciones que permitan dar viabilidad a la creación de trabajo digno y de calidad.



## **Por una nueva concepción de la política económica**

*Francisco Suárez Dávila*

*Juan Carlos Moreno-Brid*

### **Antecedentes: Raíces de la destrucción económica.**

Desde 1988 hasta 2018, la economía mexicana registró una expansión insuficiente, a tasas medias de 2 % anual. Su impulso entre 2019 y 2022 es aún más débil, con una caída media anual del producto interno bruto (PIB) real -en nivel y en términos per cápita-, un aumento de la pobreza y de la desigualdad. Este frustrante desempeño económico y social del país se explica, en buena parte, por la aplicación de una agenda de desarrollo errada, que ha priorizado sistemáticamente los objetivos de baja inflación y muy acotado balance fiscal -sustentado en políticas neoliberales de estabilización- por encima de los objetivos de abatir la desigualdad e impulsar el crecimiento económico y la transformación de la estructura productiva. Con excepción de la política laboral y del salario mínimo, la anterior agenda de políticas ha seguido en vigor bajo la 4T. Persistir aplicando esas políticas macro -y los efectos de la pandemia- han deteriorado todavía el desempeño y panorama de la economía mexicana, y con ello el bienestar de su población. Las proyecciones apuntan a que, para fin del sexenio, el PIB per cápita estará debajo de su nivel en 2018; la desigualdad se habrá agravado y la población en pobreza habrá aumentado en más de 3 millones

La tozudez del gobierno actual en: *i)* no aplicar una reforma para fortalecer la recaudación en sus montos y en su impacto progresivo sobre la desigualdad de ingresos, *ii)* no contraer deuda pública, *iii)* no registrar un déficit primario (es decir excluyendo los pagos de interés) y *iv)* evitar una depreciación persistente de largo plazo del peso frente al dólar acentuaron

los efectos adversos del choque externo. Esta prioridad de Hacienda por la austeridad contable nominal por encima de consideraciones sobre los efectos reales de las políticas fiscales en el bienestar económico y social de la población fue una aberración. Las debilidades de Nacional Financiera (NAFINSA)/Bancomext, lejos de ser banca de desarrollo moderna, con recursos e instrumentos suficientes, con visión y misión comprometida con financiar la inversión para la transformación productiva, la innovación y para apoyar con fondos frente a choques adversos externos, son un obstáculo mayúsculo al desarrollo nacional.

En estas condiciones, México fue una de las economías en todo el mundo cuyo gobierno otorgó menos apoyo a pequeñas/medianas empresas y familias para aminorar los impactos de la pandemia. La austeridad fiscal se tradujo en que el, de por sí limitado, sistema de salud recibiera recursos insuficientes en la emergencia.

Hacia una nueva concepción de la política económica para la reconstrucción<sup>61</sup> de la economía nacional y su inserción en una senda de desarrollo robusto, incluyente y sustentable.

La actual política económica -excluyente, ineficaz, y depredadora del ambiente- debe reformularse casi de raíz en su visión de largo plazo, objetivos e instrumentos, y criterios de seguimiento y evaluación.

En la construcción de esta nueva política económica destacamos los siguientes elementos:

- I. Conseguir un crecimiento del PIB real a tasas anuales mínimas de 4 %, con una distribución del ingreso que sea incluyente y con un impacto ambiental sustentable en el marco de una baja inflación y conducción responsable socialmente de las finanzas públicas debe ser la prioridad central de la nueva política económica<sup>62</sup>.

---

61 Es curioso que la palabra "reconstrucción" se utilizó por primera vez desde la mitad de los 1920's para "reconstruir" los daños sufridos durante el Porfiriato y la lucha armada, promoviendo la construcción de nuevas instituciones, como la creación del Banco de México, las Comisiones Bancarias, de Caminos e Irrigación, la introducción del Impuesto Sobre la Renta, inter alia, en un giro hacia una conducción fiscal más comprometida con el gasto para el desarrollo.

62 Como antecedente, tenemos que de inicio de la década de 1940 hasta mediados de la de 1970 bajo la política económica del llamado "desarrollismo", la economía mexicana creció a un promedio anual de 6 %. Otras naciones semi-industrializadas en el sudeste asiático -siguiendo políticas económicas cuya prioridad es el impulso de la actividad productiva y la innovación- en épocas más recientes han sido capaces de insertarse en trayectorias de

- II. Requisito indispensable para lograr la meta previa es incrementar de manera muy significativa la formación bruta de capital fijo, es decir la inversión pública y privada- para lograr una transformación profunda de la estructura productiva de la economía mexicana. Dicha transformación debe estar guiada por el convencimiento de que la competitividad internacional del país debe ya no ser la precariedad y pobreza laboral, y cimentarse en conocimiento e innovación como fuente de generación de valor agregado con base en empleos dignos.

La inversión total actual apenas alcanza alrededor de 20 % del PIB: la pública 3 % y la privada 17 % del PIB. Debe lograrse un mínimo de 25 %, con alzas tanto de la componente privada como de la pública. Su fortalecimiento deberá estar guiado por un Plan Nacional de Inversiones e Infraestructura, que rijan de manera obligatoria a la pública y, con regulaciones, incentivos y procesos de concertación de una agenda de desarrollo nacional sea capaz de inducir, de impulsar a la inversión privada con criterios de rentabilidad económica y social desde una óptica de inclusión y sustentabilidad ambiental.

- III. El pilar indispensable de la nueva agenda de desarrollo e impulso a la inversión es una reformulación integral de la política hacendaria, en sus tres componentes: ingreso, gasto y financiamiento. Esta revisión debe tener como punto de partida la identificación de las necesidades o prioridades en la búsqueda de bienestar económico y social de la población, para su presupuestación y diseño de su financiamiento sea vía impuestos o endeudamiento en una trayectoria sostenible de la deuda pública.

La aplicación de la Austeridad como criterio prioritario en la conducción de las finanzas públicas junto al rechazo del actual gobierno a toda reforma fiscal profunda ha llevado a un deterioro brutal de la infraestructura, a recortes irresponsables en gastos

---

expansión dinámica e incluyente, cerrando las brechas con respecto a los países desarrollados.



corrientes incluyendo en la oferta de bienes públicos y en la salud, y en el capital humano e institucional de la administración y el Estado mexicano. Esta política fiscal de Austeridad, mal llamada Republicana, con recortes -algunos necesarios, pero en general indiscriminados- en múltiples ámbitos ha lesionado severamente la capacidad del Estado para actuar en áreas fundamentales como la salud y la educación; aspectos clave del desarrollo en los que ya teníamos rezagos y falencias importantes. Por demás alarmante la tributación y el gasto público en su conjunto de manera integral no tienen impacto perceptible en corregir las desigualdades económicas y sociales del país; un país que se clasifica entre los más desiguales del mundo.

Han sido también muy graves los recortes sobre los cuadros técnicos de la administración pública, que limitan la capacidad del gobierno para actuar en todos los niveles. La revisión de la estructura del gasto público significa contar con un sistema de evaluación de proyectos con controles externos.

- IV. Hacer un mayor uso del espacio fiscal disponible vía un financiamiento deficitario y de la política de endeudamiento moderado. Frente a las políticas liberales ortodoxas que profundizaron la caída de la economía mundial en la Gran Depresión de 1929, con altísimo costo en términos de desempleo y daños sociales, surgió la revolución keynesiana. Esta demostraba cómo en fases recesivas -y con las debidas precauciones- podría el gobierno gastar más que los ingresos y financiarlo con deuda para canalizarlo a la inversión y estimular el crecimiento y el empleo. Con estas políticas que impulsó el Nuevo Trato de Roosevelt y otros países, el mundo salió de la Gran Depresión; también México, con las políticas del Secretario de Hacienda Pani y, luego, el gobierno del Presidente Cárdenas.

Lamentablemente se abusó de estas políticas con gran irresponsabilidad fiscal, buscando crecer: primero, Echeverría, que provocó la devaluación y la crisis de 1976; luego, López Portillo

que en 1981 alcanzó niveles de déficit fiscal de 17 % del PIB y una deuda externa cercana a los \$100 mil millones de dólares, lo cual, aunado a factores de origen externo, provocó nuestra propia crisis y la crisis mundial de la deuda de 1982. Eso provocó el movimiento pendular liberal en las políticas económicas de las décadas de 1980 y 1990 de Thatcher y Reagan y los monetaristas, hacia equilibrio fiscal, y austeridad monetaria, pero que resultaron en casi nulo crecimiento. Sin embargo, con la Gran Recesión de 2008 y ahora con la Pandemia y la nueva Gran Recesión, el péndulo nuevamente está cambiando. En 2008 Obama y Brown inyectaron cuantiosos volúmenes de recursos fiscales y monetarios. En la Unión Europea, Draghi inmortalizó la frase: el Banco Central Europeo “actuará y hará todo lo necesario” (“*do whatever it takes*”). Así se superó esa recesión. Los apoyos de entonces palidecen frente a los apoyos que han dado Trump, Biden, la Unión Europea, incluyendo Alemania, con apoyos que alcanzan 15 % del PIB para atacar la pandemia y compensar los efectos sobre el bienestar de la población, empleo, consumo, actividad empresarial. ¡Allí estamos ahora!

En México incomprensiblemente, partiendo de finanzas públicas sanas y baja inflación, López Obrador optó por una extrema y muy neoliberal política de contención del gasto público, rechazo a toda reforma tributaria y lograr un superávit primario como meta del presupuesto anual, incluso en la pandemia. Múltiples especialistas, centros académicos e incluso el FMI han recomendado a México - incluso antes y sobre todo ya con la pandemia- hacer uso del espacio fiscal disponible, con un endeudamiento responsable que permita obtener y canalizar recursos adicionales hacia políticas sociales y de inversión tanto para reducir los efectos adversos de los choques externos de corto plazo, como para impulsar una agenda de inversión y desarrollo sustentable de largo plazo. El Fondo invitó a que dispusiéramos de la línea contingente de \$60,000 millones de dólares (5 % del PIB) para esos propósitos. El

gobierno lo rechazó, se obstinó en la ortodoxia de la política fiscal pro-cíclica con pésimos resultados tanto en lo económico como en materia de salud y mortalidad. Estamos entre los países con mayor exceso de mortalidad per cápita en la pandemia.

Frente a la necesidad de “reconstruir” nuestra economía, se puede ampliar de manera importante el limitado espacio fiscal, incrementando el déficit -en especial en fases recesivas del ciclo económico- para fortalecer el gasto social y la inversión productiva con mayor uso del endeudamiento de manera responsable.

- V. Se requiere una reforma fiscal integral, frente a la insuficiencia crónica de recursos tributarios. Para realizar sus objetivos y cumplir sus funciones, el Estado Mexicano, a todos los niveles de gobierno, carece de los recursos necesarios. Tenemos uno de los coeficientes tributarios más bajos del mundo –relación impuestos a PIB- alrededor de 13 %. Con una mínima reforma realizada por el Secretario Videgaray, en lo relativo a imposición a empresas y sobre todo cambios importantes tecnológicos en la administración tributaria del SAT, se aumentó en 3 por ciento.

La economía y el fisco se des-petrolizaron, ya que esta recaudación representaba 40 % del total, pero con la caída de la producción petrolera solo se generan ingresos por 3 % del PIB (y no 7 %). Lo que procede ahora es lo siguiente:

Primero. La Reforma Fiscal Integral, bajo un necesario plan de ruta, requiere un aumento significativo de la recaudación, inicialmente de un mínimo de 5 % del PIB. Pero no debe presentarse solo con un objetivo recaudatorio, si no como el medio para aumentar el bienestar social, a través de reformas en el Sistema de Bienestar social en salud, educación, pensiones y, a través de una mayor inversión que genere mayor empleo.

La estructura tributaria está de cabeza. En las comparaciones internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde recaudamos más impuestos,

tanto en recaudación total -4 % del PIB-, como teniendo de los más altos niveles de tasas, es en el impuesto a las empresas con tasas de 30 %. Hay una tendencia mundial a la baja. El promedio de la OCDE es 25 %. Esto afecta la competitividad de nuestras empresas y disminuye la inversión. En cambio, tenemos niveles muy bajos de recaudación global en el Impuesto Sobre la Renta en las personas físicas, que es el que más recauda en los países más avanzados, porque se grava progresivamente a las personas de mayores ingresos. Además, en tasas tenemos un piso muy bajo, pues se empieza a pagar impuestos a los niveles más bajos de ingresos, más que en el promedio de América Latina. Por otra parte, se tiene un techo muy bajo para los de altos ingresos, 35 % vs niveles de 40 % a 45 % en países avanzados y emergentes importantes. Igual sucede en el impuesto al valor agregado (IVA), que es un impuesto regresivo en tanto que todos pagan la misma tasa; con una tasa básica -de hecho baja- de 15 %. La tendencia global es "arriba" de tasas de 20 % y, en Europa y Sudamérica de 22 % a 25 %, y se cobra con pocas exenciones. Las recaudaciones en otros países nos superan ampliamente.

Segundo. La reforma debe ser integral.

- i) Bajar el Impuesto sobre la Renta (ISR) a las empresas a una tasa de 25 %, el promedio de la OCDE, contra compromisos de una mayor inversión. Ello nos permitiría aumentar la competitividad al impulsar la transformación de la estructura productiva. Esta reforma puede ser parte de una negociación con el sector privado.
- ii) Lo más importante es instrumentar un impuesto a las personas físicas que recaude más y sea más progresivo. Subir el piso de tasa mínima, aumentar la tasa marginal máxima y considerar imponer una "sobretasa" al grupo de ingresos más rico, 1 % 5 %. Se requiere revisar la estructura para desgravar a la clase media.

- iii) Aumentar el IVA, pero manteniendo la tasa "0" para alimentos y algunas medicinas básicas, etiquetando el aumento para financiar un ingreso básico. Diseñar un paquete de impuestos verdes ambientales, como impuesto a las gasolinas, al carbón, a la extracción de petróleo y gas, y canalizarlo a energías limpias.

Tercero. Debe reformarse el sistema de coordinación fiscal que está también muy atrasado. En lo referente a los municipios, el mayor rezago es en el impuesto predial donde solo se recauda 0.5 % del PIB, un coeficiente patético a nivel internacional. Se trata de un "buen" impuesto, fácil de cobrar, difícil de evadir, es progresivo. Pero sí se requiere revisar los catastros y las valuaciones de los inmuebles, con asistencia técnica a los pequeños municipios. La determinación de las tasas y, en muchos casos, la supervisión del cobro, debe corresponder a los estados. Debe establecerse un buen sistema de cobros a los servicios públicos, aumentando las tarifas para un bien escaso, como el agua. Es inadecuado que los Estados solo tengan exiguas fuentes de ingreso propias, como la ocupación hotelera y la tenencia de autos, que ni se cobran. La tendencia es hacer partícipe a los estados en los impuestos indirectos, mediante un impuesto a las ventas de 2 %-3 % y una sobretasa de los ingresos personales

Cuarto. Reforma al Sistema de Pensiones. El sistema de pensiones es clave como elemento de bienestar social de las familias y como apoyo al proceso de formación de ahorro nacional. El sistema basado en contribuciones individuales fue un acierto. De allí surgió el Sistema de ahorro para el retiro (AFORES). Tiene 15 millones de usuarios y tiene recursos por más del 10 por ciento del PIB. Sin embargo, representa ahora una pesada carga sobre las finanzas públicas, absorbe casi todo lo recaudado por el IVA. Crece exponencialmente y amenaza la "quiebra" fiscal. La reforma va a requerir un aumento de cuotas al sistema tripartito más allá del pequeño ajuste realizado por este gobierno; aumentar

el periodo de contribuciones y el periodo de retiro, como lo han hecho países similares al nuestro como Chile o Perú; definir bien la pensión mínima en el momento del retiro; revisar las reglas de la canalización de los recursos para que no se concentre en compra de papel gubernamental e inviertan en proyectos de largo plazo bien evaluados.

VI. Reformas en el sistema financiero para que contribuya más al proceso de desarrollo y la reconstrucción de la economía. El sistema financiero, en su conjunto, no da suficiente crédito a la actividad empresarial y, por ende, contribuye escasamente al desarrollo económico. Como en materia fiscal, México tiene uno de los coeficientes más bajos en la relación crédito total de la economía, alrededor del 27 % del PIB, frente a países comparables al nuestro: Brasil, Colombia, Chile y los países asiáticos, que tienen coeficientes superiores al 40 por ciento.

1. La banca de desarrollo debe reconstruirse, pasar de ser una banca del “subdesarrollo” a volver a ser una auténtica banca de desarrollo. Esta banca jugó un papel importante en la construcción de la economía a partir de 1940. Ahora se ha “destruido”. Solo otorga crédito por alrededor de 4 % del PIB. En 1970 NAFINSA sola financiaba 7 % del PIB y daba 50 % del crédito a la industria. En Brasil, el Banco de Desarrollo financia 25 % del PIB. En China, su principal banco de desarrollo, 80 % del PIB. NAFIN, lamentablemente se transformó en “Nacional Factoraje”, dando financiamiento a proveedores por cuentas por cobrar, liberando de obligaciones a grandes empresas, y en otorgar garantías y redescuentos a los grandes bancos en forma concentrada para que no asuman el riesgo. Actualmente prácticamente carece de programas estructurados. En las condiciones actuales, se ha desaprovechado como instrumento de “política contracíclica” y “parafiscal” para complementar las insuficiencias del presupuesto.

La reconstrucción del sistema requiere que se transformen en bancos de política: NAFIN, eje de la política industrial; BANCOMET, de la política comercial; BANOBRAS de la política de infraestructura y desarrollo regional; Financiera Rural, de la política de desarrollo agropecuario; INFONAVIT, el banco de la vivienda. Requieren en su campo desarrollar programas, conformados por proyectos bien evaluados hacia inversiones. El apoyo estructurado a PYMEs es fundamental.

Requiere tener adecuada y periódica capitalización del gobierno, que es buen negocio, porque apalanca y multiplica los recursos. Acceso a fuentes económicas de fondeo del mercado a tasas similares a los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), y acceso a líneas de financiamiento del Banco de México. Deben colocar su papel de deuda y sus proyectos en las AFORES. Debe volver a ser un semillero de cuadros técnicos, asegurando la mayor capacitación de sus cuadros técnicos y asegurarles mayor estabilidad.

2. La banca comercial privada debe vincularse más a los objetivos del desarrollo nacional. México es el único país importante en que la banca comercial está mayoritariamente en manos de extranjeros. Sus grandes bancos son españoles, canadienses, norteamericanos. Contribuyen, en términos relativos, poco al crecimiento de la economía nacional. Sí contribuyen de manera oligopólica fundamental a las utilidades de sus matrices y sus grupos financieros a nivel global. Por ello favorecen el crédito al consumo con márgenes leoninos. Sí hay crédito empresarial, muy concentrado en términos de empresas. Carecen de programas de asistencia técnica para las PYMES. Otorgan un crédito muy limitado a la agricultura. Deben aumentar su financiamiento a niveles comparativos internacionales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe emitir lineamientos generales de política para que explícitamente los bancos tengan programas y metas de crédito sectorial y regional industrial, apoyo al comercio internacional, a la agricultura, que contribuya al desarrollo nacional, a proyectos de infraestructura. Deben disminuir los márgenes de intermediación.

3. Desarrollar una mayor inclusión financiera, fomento de la banca popular, pero también adecuada supervisión de los intermediarios financieros no bancarios.

El Patronato del Ahorro Nacional cumplió un papel importante de apoyo a pequeños ahorradores y usuarios del crédito. Ahora el Banco del Bienestar debe quedar debidamente estructurado y con una buena definición de sus funciones, no solo como distribuidor de apoyos asistenciales-clientelares, sino promover la inclusión financiera en un sentido amplio y contribuir al apoyo y la supervisión de la banca popular como prestamista de última instancia.

La llamada banca paralela, “los intermediarios financieros no bancarios”, Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOME) y Sociedad Financiera de Objeto Limitado (SOFOL), cumplen una función útil, pero sin adecuada supervisión cuando hay caídas de la actividad económica, pueden ser una fuente de riesgo sistémico, como lo han sido en el pasado aquí y en otros países, por ejemplo, las uniones de crédito. Véase el caso actual de Crédito Real.

4. Reformas al Banco de México (BANXICO) y a las autoridades financieras. BANXICO es una de las instituciones de mayor prestigio en el proceso del desarrollo nacional. Se ha singularizado como una de las instituciones que más contribuyeron al proceso de “Reconstrucción” y



“Construcción” nacional a partir de su creación en 1925. Ha sufrido sin embargo cambios de orientación según las modas económicas.

Actualmente tiene como principal función la estabilidad de precios y del sistema financiero, función que ha cumplido muy bien. Sufre el sesgo que se ha dado a toda la política económica de la cual es un eje. Se le ha otorgado un alto grado de autonomía, que no debe ser autarquía.

En la nueva política económica, el Banco debe tener dos objetivos: sí preservar la estabilidad financiera -entendida como una baja y estable inflación- pero también promover el crecimiento y el empleo. La Reserva Federal y el Banco de Canadá, dos de los bancos modelos del mundo tienen el objetivo dual. A diferencia de momentos de “excesos” en el pasado, en el que el gobierno abusó del financiamiento del Banco, propiciando inflación, ¡la “autonomía” debe funcionar como “candado”.

5. Fortalecimiento de la supervisión bancaria. La Comisión Nacional Bancaria. La salud del sistema bancario depende de las leyes, la regulación y de la calidad de la supervisión. La banca a nivel internacional pasará por tensiones y riesgos complejos en el próximo futuro post-pandemia, con estanflación: inflación y recesión. La Comisión Nacional ha pasado por dos factores de debilitamiento: supervisión laxa sobre los grandes bancos, porque los supervisores aspiran con el tiempo a ser contratados por ellos. Recientemente se aceleró la fuga de técnicos por los topes o baja de sueldos. Se necesita fortalecer y examinar la calidad real de las carteras, que pueden ser aparentemente sanas, pero en la práctica, vencidas y renovadas. Vigilar su grado de adhesión al nuevo proceso de desarrollo del país.

6. Para que el crecimiento sea balanceado y sostenible, para que el financiamiento se canalice y contribuya a los nuevos objetivos de desarrollo, se requiere que el Nuevo Sistema Financiero sustente cuatro nuevas políticas (*temas transversales*):
  - i) Una política industrial. Dentro del proceso de destrucción se dio la célebre frase de un Secretario de Economía que dijo: *“la mejor política industrial es la que no existe”*. El concepto ha resurgido a nivel internacional. Los países asiáticos nunca dejaron de practicarla; Biden, Macron y otros la han resucitado. Aquí todo mundo habla de ella, pero no se concreta. Requiere varios elementos: su dimensión horizontal, que significa capacitación de mano de obra, buena regulación, apoyo tecnológico y desde luego financiamiento. La dimensión sectorial, que son las políticas sectoriales: sectores industriales, la agricultura, el comercio. Apoyar a las empresas campeonas nacionales. Ahora con los cambios que están ocurriendo en el mundo, requiere realizar una tarea de “Reconstrucción”, como en 1930, y de “Construcción” en nuevas orientaciones de la economía, con nuevos cambios estructurales, ya no la industria automotriz tradicional, sino la eléctrica, la economía digital, la informática, la nanotecnología, la salud, etcétera.
  - ii) La política industrial va de la mano de una reforma científica, tecnológica y educativa. También supone reconstruir el sistema educativo con los rezagos ancestrales y la destrucción ocasionada por la pandemia. Debe construirse un sistema educativo de vanguardia, de nivel internacional, preparando a los jóvenes para la nueva economía en todos los niveles: de la primaria a la universitaria. Fortalecer la formación científica y las aplicaciones tecnológicas, enlazando universidad y

enseñanza. El apoyo de 0.4 % del PIB para empresas en investigación y desarrollo es un ridículo mundial. Debe ser del 2 % del PIB. De especial importancia es crear más institutos técnicos para la formación obrera. Sin todo esto no puede haber una política industrial.

- iii) Política comercial. Ésta se vincula con la política industrial. Requiere reformas importantes que inciden y deben transformar el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) contribuyó a desarrollar un importante sector exportador, pero como lo dijeron destacados economistas (Moreno Brid y Ros): *"fomentamos export led growth"*, pero *"with no growth"*. No se generó crecimiento, nos mantuvimos en el estancamiento secular de "2 % mexicano", como el célebre "3 % hindú". Esto sucedió porque se generó una gigantesca maquiladora: exportamos, pero con un fuerte contenido importado; no se dieron los encadenamientos hacia "adentro", las cadenas productivas se dieron hacia "afuera", no hacia "adentro". Nuestra producción tiene limitado valor agregado local. La nueva política comercial va de la mano de la política industrial, debe promover mayor contenido local, integrar cadenas productivas exportadoras hacia "afuera" con producción hacia "adentro". Cierta sustitución de importaciones racional, como lo preconiza el gobierno americano, *"buy América"*, *"buy Mexican"*. Ahora integrar al valor agregado nacional, no solo mano de obra, sino tecnología de punta.

Sí existen condiciones propicias para fortalecer a América del Norte, como la más dinámica región y modernizar el proceso de integración. México puede, mediante acuerdos, suplir los evidentes “cuellos de botella” de mano de obra de Estados Unidos. México, con apoyo de recursos financieros de los socios, puede hacer su revolución verde hacia energías limpias, eólicas, solares, nuevas líneas de producción, como autos eléctricos. Puede haber acuerdos tecnológicos y educativos. Adoptar algunos instrumentos que sirvieron bien a la zona Europea. A través de un vigorizado Banco de Norteamérica (Nadbank), se pueden canalizar recursos hacia nuestras regiones más pobres, generando allí mayor empleo y producción y así frenando la migración, logrando convergencia de tasas de crecimiento, como se logró en Irlanda, Portugal, España, con los “fondos compensatorios”. Esto es una construcción institucional de gran calado.

- iv) Finalmente, el último vértice del cuadro, debe ser una vigorosa política regional de la cual hemos carecido. Ésta es otra manifestación de la desigualdad nacional. En este caso con Estados del norte y centro norte, con crecimiento dinámico casi tipo asiático frente a zonas muy pobres y rezagadas del sur sureste.

En este sentido, sí es correcto hacer un Plan de Desarrollo Integral para esa región, pero con objetivos claros, buena planeación y adecuado financiamiento. Sí tiene sentido un gran canal terrestre que comunique Golfo y Pacífico a través de un corredor multimodal y con varios polos de desarrollo. Requerirá un gran esfuerzo educativo, de formación y atracción empresarial, que requiere se den los estímulos y garantías de seguridad. Sería un gran proyecto de construcción económica, que requiere planeación cuidadosa, no buenos deseos y ocurrencias.

## **Reflexiones adicionales sobre la reconstrucción de nuestra economía y la construcción de una nueva política económica y de desarrollo**

Al redefinir una nueva política económica para la reconstrucción nacional, hemos planteado definir nuevos objetivos, darle la primacía a un crecimiento acelerado e incluyente de un mínimo de 4 %, alinear los instrumentos a ese fin. Fundamental es aumentar significativamente la inversión pública y privada, a través de un Programa Nacional de Inversiones. Revisar la actual estructura del gasto público, que es regresivo y la asignación de recursos deficiente en gastos de salud y educación, y eliminar una serie de proyectos despilfarradores disparatados. Revisar el uso de instrumentos del Estado, con uso juicioso uso del financiamiento deficitario y la deuda para la inversión y el crecimiento.

Carecemos de recursos, en ausencia de una reforma fiscal, el sistema tributario ni recauda recursos suficientes, ni redistribuye, en todos los niveles de gobierno. El sistema bancario destruyó el instrumento poderoso de la banca de desarrollo. La banca comercial privada, mayormente extranjerizada, marcha a la deriva del mercado, los grandes bancos son los principales contribuyentes a las utilidades de sus matrices, pero sus exiguos niveles de crédito a la economía, la industria, la infraestructura, no contribuyen al desarrollo nacional. Tienen que revisarse la orientación en línea de los nuevos tiempos de instituciones, como el Banco de México, para perseguir no solo el objetivo de estabilidad, sino de crecimiento.

Por ello, se propone para obtener los recursos necesarios: 1) una reforma fiscal integral en los tres niveles de gobierno; 2) una reforma a todo el sistema financiero, banca de desarrollo, banca múltiple, banca popular incluyente; es decir construir un nuevo sistema de financiamiento al desarrollo, modernizando y actualizado, con ajustes, como el que sirvió al país cuando crecíamos a 6 por ciento.

Estamos planteando una nueva visión integral con realineación de todos los instrumentos a los nuevos fines, con un crecimiento acelerado, que debe ser incluyente y sustentable. La reforma fiscal no es meramente recaudatoria, debe permitir financiar un nuevo sistema de bienestar social

con cuatro pilares: sistema de salud universal, seguro de desempleo, ingreso básico para los grupos de bajos ingresos y reforma de pensiones (tema transversal).

Estos serían algunos de los elementos de una nueva política económica para la "Reconstrucción" y la "Construcción" económica, elemento esencial de una reconstrucción nacional, frente a fenómenos de destrucción, una amenazante gran recesión internacional, con inflación... estanflación. Se puede aprovechar estos serios retos como gran oportunidad regeneradora.



## **Energía para el desarrollo**

*Juan Eibenschutz Hartman*

*José Manuel Muñoz Villalobos*

*Sergio Benito Osorio Romero*

*Fluvio Ruiz Alarcón*

*Ramón Carlos Torres Flores*

*Alejandro Villalobos Hiriart*

### **Introducción**

El Estado mexicano tiene la responsabilidad constitucional de garantizar la disponibilidad de energía para todos y, al mismo tiempo, de reducir las emisiones atmosféricas de carbono. Carece sin embargo de una estrategia institucional con legitimidad democrática y visión de largo plazo que facilite el cumplimiento de esa responsabilidad.

El presente texto pretende contribuir al debate nacional en el camino de construir esa estrategia. Se analizan vías potenciales de transformar el sistema energético--teniendo en cuenta el entorno externo y las tendencias de la transición mundial-- y se formula un conjunto de propuestas de reformas al orden jurídico e institucional que rige las actividades relacionadas con el uso y la transformación de la energía para el desarrollo.

Por requerimientos editoriales las propuestas se presentan de manera colectiva: Ramón Carlos Torres formuló las relativas a transición energética; José Manuel Muñoz, servicio público de electricidad; Juan Eibenschutz, la propuesta de energía nuclear; Fluvio Ruiz, producción de petróleo y gas; Alejandro Villalobos, proceso de hidrocarburos y petroquímica; y Sergio Benito Osorio, usos de la renta petrolera.



## **Entorno externo y crisis del sistema energético nacional**

El progreso y modernización de la economía mundial se cimentó desde hace dos centurias en el aprovechamiento y transformación de las energías de origen fósil. La explotación acumulada de esas fuentes fue intensa y acelerada, al grado que alteró el equilibrio ecológico planetario, la seguridad energética de las naciones y la distribución de los beneficios y costos que derivan de la actividad energética.

La acumulación atmosférica de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de la producción y quema de combustibles fósiles constituye una de las causas raíz del aumento global de la temperatura del planeta y del cambio climático. La seguridad energética es una aspiración de los estados difícil de lograr; disponer de energía, sin interrupción, a precios asequibles y de calidad, confronta el obstáculo de la finitud y desigual concentración territorial de las reservas de recursos fósiles, además de los impactos ambientales. La igualdad distributiva también es difícil de lograr; los precios de los energéticos no incorporan los asimétricos beneficios y costos sociales que irradia el uso y transformación de los combustibles fósiles.

La reacción de gobiernos, empresas, organizaciones civiles y en general de la comunidad internacional, ante las repercusiones por el uso exacerbado de esos combustibles, ha sido la de emprender la transición energética hacia las fuentes de energía limpia, mejorar la eficiencia y el aprovechamiento óptimo de los energéticos y hacer un uso racional y selectivo de los combustibles fósiles. El proceso ha sido complejo, influyen múltiples factores en direcciones dispares, se avanza no sin retrocesos, tensiones e incertidumbres.

A pesar de ello, se sostiene la tendencia a configurar un nuevo paradigma de producción y consumo de energía que atienda las necesidades sociales de seguridad energética y de igualdad distributiva de costos y beneficios y, al mismo tiempo, cumpla con el imperativo de cuidado al ambiente, mitigación del cambio climático y preservación de la biodiversidad. Involucra un formidable desafío internacional de gobernabilidad, del que

prácticamente ninguna nación se sustrae. Desde luego, las circunstancias de cada país son distintas, lo que obliga a enfrentar el desafío de modo diferente, en apego a sus propias necesidades, potencialidades e intereses.

En México los combustibles fósiles desempeñan un papel preponderante en la matriz energética nacional, por encima de la media mundial. Participan con 86 % en la oferta interna de energía primaria, 70 % de la generación de electricidad y 100 % de la demanda de combustibles líquidos (principalmente gasolinas, diesel y turbosina, para el transporte). Las finanzas públicas, la formulación y ejecución de la política económica, la formación de capital y el financiamiento del desarrollo dependen en medida importante del monto de renta petrolera que genera la actividad extractiva de hidrocarburos y del uso al que se destina.

A partir de 2004 la extracción petrolera disminuyó, ocasionando efectos adversos en las finanzas públicas y la seguridad energética nacional. Desde 2015 el país dejó de ser superavitario en energía, por primera vez en más de medio siglo. El abasto del mercado nacional de energía eléctrica depende ahora de importaciones crecientes de gas natural; también se importan petrolíferos (gas LP, gasolinas diésel y turbosina) y productos petroquímicos. El déficit de la balanza comercial petrolera en 2022 fue 35,000 millones de dólares, cifra sin precedente histórico (datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía «INEGI»). El suministro de los energéticos importados está sujeto a una alta exposición al riesgo, debido a su cuantiosa magnitud, alta dependencia de pocos proveedores, como es el caso del gas natural, y el papel estratégico y geo político que revisten en las relaciones del poder económico mundial y regional.

La prioridad del gobierno ha sido satisfacer los requerimientos de la demanda interna de energía, a pesar de la caída en la producción nacional y del alza registrada en los precios de los hidrocarburos. La administración actual decidió compensar con recursos públicos el perjuicio que ocasiona a los consumidores el aumento y volatilidad de esos precios, especialmente en los de menor ingreso. Perduran sin embargo desigualdades estructurales como la pobreza energética, el impacto asimétrico de las externalidades ambientales en la salud de la población y rezagos acumulados en la calidad y seguridad de los combustibles que consume la población de menos recursos (por ejemplo, leña y gas LP).

A pesar de la caída en la extracción desde 2004, las emisiones brutas de gases de efecto invernadero (GEI) siguieron creciendo, al menos hasta 2019, año de pre pandemia; el aumento en el período 2004- 2019 fue 18 % (cifras oficiales de INEGI). Se destaca que dos tercios de esas emisiones se emiten en actividades relacionadas con la energía: uno de ellos se genera en la extracción y transformación de hidrocarburos y el otro al quemar los combustibles que utilizan los demandantes finales de energía (el transporte, principalmente).

En suma, los efectos de la insuficiente extracción de hidrocarburos registrada en las últimas dos décadas han vulnerado la seguridad e igualdad energética nacional y ni siquiera ha contribuido a mitigar las emisiones atmosféricas de carbono. Todo esto ha sucedido de condiciones de escaso crecimiento de la economía (1.8 % la tasa anual de crecimiento del producto interno bruto (PIB) de 2004 a 2022) y de circunstancias de origen externo adversas al crecimiento, como son la crisis financiera global de 2008, la emergencia sanitaria por la pandemia COVID-19, episodios de la crisis petrolera mundial y repercusiones perturbadores por la reciente guerra europea.

## **Transición energética para la seguridad, igualdad y sustentabilidad**

**Propuesta.** Construir una estrategia de desarrollo con horizonte de largo plazo que garantice y concilie progresivamente objetivos de seguridad, igualdad y sustentabilidad en materia de energía (meta cero emisiones netas de carbono en 2050). La estrategia consiste en transformar gradualmente la matriz de producción y consumo de energéticos, ahora constituida mayormente por hidrocarburos, hacia otra fincada en fuentes limpias de energía. Todo ello además, en plazos compatibles con la pretensión de evitar el colapso climático planetario.

Ésta se alinea con la disposición constitucional de garantizar el derecho humano a un ambiente sano para el desarrollo y el bienestar; los compromisos asumidos por el país en materias de combate al cambio climático y preservación de la biodiversidad; y los esfuerzos compartidos

por gobiernos, empresas y organizaciones nacionales e internacionales, en torno a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Se propone la convergencia de cinco directrices tecnológicas:

- 1) Maximizar la participación de las fuentes de energía limpia en la generación de electricidad y en su uso directo como energético. La participación de esas fuentes en la generación es ahora de casi 30 % y la meta oficial a 2024 es llegar a 35 %. El potencial de crecimiento es muy amplio, confluyen varios factores, entre otros: el descenso acelerado en los costos de generación; mayor abundancia y heterogeneidad de fuentes; y avances e innovaciones tecnológicos de gran calado en el almacenamiento de energía, que conforme se desarrollan y son más competitivas, hacen posible incursionar en formas alternativas de aprovechar la energía intermitente que generan las fuentes renovables. El desafío técnico y económico es formidable: hacer crecer y flexibilizar los sistemas de transmisión y distribución de electricidad y de generación distribuida de energía eléctrica.
- 2) Aumentar la eficiencia energética en la cadena de producción y consumo de energía. El potencial es promisorio, se requiere disminuir la huella de carbono en los eslabones que integran la cadena de valor de las actividades energéticas.
- 3) Electrificar el abasto de energía en sus diversos usos finales: transporte, industria, agricultura, servicios públicos y urbanos y consumo residencial. Se impone priorizar la movilidad colectiva en vez de la individual y se abre la oportunidad de ofrecer a la sociedad mayor bienestar en la satisfacción de las necesidades de energía.

El aumento de la electrificación de los usos finales lleva implícito la modificación radical de los sistemas que soportan el Servicio Público de Electricidad (SPE), tal como hoy lo conocemos. Por ejemplo, la naturaleza variable, no programable, escasamente

predecible de dos principales fuentes de energía renovable --viento y sol-- hace que sea indispensable mejorar los sistemas de transmisión para aprovechar esa energía y llevar el respaldo a donde se requiera; se impone también una carga extra sobre los generadores llamados *convencionales* que deben absorber dicho respaldo. Además, en la medida que se desarrollen los sistemas de baterías para almacenamiento y que la energía proveniente de tales tecnologías sea competitiva, pagable, se podrá hacer uso de ellos. Un tema que merece atención especial es el de las materias primas utilizadas en la fabricación de baterías, como son los minerales escasos, entre ellos las tierras raras, cuya extracción reclama medidas estrictas de prevención ambiental.

- 4) Impulsar la investigación para reducir los costos de producción de hidrógeno verde y sus aplicaciones en soluciones energéticas.
- 5) Racionalizar el aprovechamiento de los combustibles fósiles. Las posibilidades son muy amplias, algunos ejemplos son: secuestro y almacenamiento de carbono; uso de los hidrocarburos como materia prima para la petroquímica; reemplazo de energía limpia en vez de fósil para atender las necesidades energéticas de las instalaciones petroleras; eventual reconversión de refinerías en plantas petroquímicas; recuperación y reciclaje de residuos (economía circular); eliminar la producción de combustóleo; limitar a estándares técnicos permisibles la quema y venteo de gas; y aprovechar las reservas de carbón mineral y coque en la producción de electricidad y de gas de síntesis, con la finalidad de elaborar amoníaco y metano por medio del proceso de gasificación

La contribución de esas rutas tecnológicas, en la senda de alcanzar la meta de cero emisiones netas de GEI en 2050, podría ser así: 25% energías limpias, 25% eficiencia, 20% electrificación, 10% hidrógeno y 20% uso racional de energía fósil.

La estrategia planteada hace necesario incorporar con rapidez cambios en los modos de producir y consumir energía en función del combate al calentamiento global. Se requiere reconstruir el orden jurídico e institucionalidad que facilite esos cambios, planear, volcar y ensanchar las decisiones de inversión pública en esa dirección --durante éste y los próximos cuatro sexenios-- e incentivar la participación privada en la transformación energética sustentable de las actividades usuarias de energía.

### Propuestas específicas

- 1) Planeación. Modificar el artículo. 26 constitucional y las leyes de Planeación y General de Cambio Climático, a fin de incluir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la formulación y seguimiento de la estrategia para transitar a una economía baja en carbono en horizontes transexenales (cero emisiones netas en 2050). Se debería establecer que al elaborar cada seis años los Planes Nacionales de Desarrollo, los Programas de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional y los Planes de Negocio de Petróleos mexicanos (PEMEX), se tome en cuenta lo dispuesto en la estrategia de largo plazo.
- 2) Política industrial. Formular y poner en práctica un programa nacional destinado a promover el pleno involucramiento del sector privado en la transformación de la matriz de producción y consumo de energía, orientada a garantizar la sustentabilidad del desarrollo, con seguridad e igualdad energéticas.
- 3) Consejo Nacional de Energía. Establecer un órgano de consulta, deliberación y concertación de acciones a fin de identificar y dar seguimiento a proyectos de inversión que contribuyan a cumplir los objetivos de la estrategia de cero emisiones netas, con la participación de representantes y organizaciones de los sectores público, privado y social, presidido por el Ejecutivo Federal.

## **Servicio público de energía eléctrica**

La prestación del servicio público de energía eléctrica desempeña un papel vital y esencial para el desarrollo, el bienestar y el buen desempeño de una economía. En numerosos países compete al sector público la obligación de garantizar en último recurso el acceso fiable, universal y sustentable de ese servicio, con la concurrencia activa de los sectores privado y social. En otros países esa responsabilidad queda liberada a las fuerzas del mercado, en su totalidad o en fracciones de la cadena de valor de electricidad, dependiendo de las condiciones institucionales, políticas, económicas y de mercado, prevalecientes para exigir a los particulares la responsabilidad social de cumplir esa obligación.

En México la legislación reserva en exclusiva las actividades de transmisión y distribución de electricidad a la Comisión federal de electricidad (CFE) (en su calidad de empresa productiva) y las de planeación y control del sistema eléctrico nacional a otros órganos del Estado (la Secretaría de Energía «SENER», la Comisión Reguladora de Energía «CRE» y el Centro Nacional de Control de Energía «CENACE»). En contraste, la generación de electricidad no se considera estratégica (excepto la nuclear), se libera a la participación de los sectores público, privado y social en los mercados de electricidad, a pesar de constituir una actividad crítica y estratégica en los eslabones que integran la cadena de valor de electricidad. En adición, la CFE está obligada a colocar y adquirir en los mercados la energía que genera y la que requiere para atender a sus clientes. También está obligada a suministrar en último recurso el servicio público de energía eléctrica a los pequeños y medianos consumidores que así lo soliciten (actualmente 47 millones de usuarios).

Todas esas disposiciones legislativas vigentes fueron producto de la reforma constitucional de 2013, de las modificaciones en 1992 a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (abrogada en 2014) y de la expedición de la Ley de la Industria Eléctrica en ese último año. Se configuró así un complejo diseño institucional donde se observa que los mercados de generación y comercialización de energía eléctrica no cumplen con los propósitos que dieron origen a su institucionalización; y menos aún garantizan que se pueda alcanzar los objetivos de una estrategia energética como la aquí planteada. Por su parte, la CFE enfrenta limitaciones

institucionales para cumplir con sus funciones asignadas; privan vacíos y decisiones discrecionales de las autoridades; falta certeza jurídica en los mercados; se carece de un sistema de planeación efectivo del sector que sea estable, vinculatorio y articulado; y son numerosos los litigios jurídicos y disputas entre empresas privadas e instituciones del Estado que inhiben las inversiones públicas y privadas. El rediseño institucional del sistema público de energía eléctrica debe ser tema prioritario de debate nacional informado.

La CFE está constituida por un conglomerado de catorce empresas productivas del Estado (EPE) –cada una con dirección general y consejo de administración- tanto de Suministro, como de Generación, Transmisión y Distribución, cuyo objetivo explícito no es la prestación del servicio público de energía eléctrica sino “generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario”.

## Propuestas

- 1) Convertir las catorce EPEs de la CFE en gerencias de la empresa central. Habrá que reorganizar éstas y dejar a la dirección general y a su consejo de administración, toda la responsabilidad de la empresa.
- 2) Fijar a la empresa un objetivo: el Servicio Público de Electricidad en acuerdo con las siguientes premisas: obligación del servicio, máxima calidad por Normas NOM, obligación de mínimo costo, cumplimiento de las metas nacionales de reducción de emisiones de GEI, restablecer la planeación, ejecutar el despacho económico por costo variable de generación (CVG).
- 3) Recuperar y mejorar las prácticas de la CFE: Monitoreo y estimación del crecimiento de la demanda, nacional y regional; planeación del crecimiento de capacidades de generación y de transmisión; definición de sitios para proyectos de generación y transmisión; y diseño, especificación, licitación, adjudicación de construcción, supervisión, verificación de capacidades especificadas y puesta en servicio de cada proyecto; y operación de los activos terminados,



que en el caso de generación deben ser los mejores de todo el parque, para generar en periodos largos con muy alto factor de planta, con costos variables y totales más bajos que el promedio, lo que permite recuperar la inversión en el menor tiempo posible –tres o cuatro años- lo que a su vez mejorará las finanzas de la empresa. Y aunque conviene que cada una de las fases sean asumidas por equipos de trabajo de la CFE, esto no tendría que ser obligatorio: su ejecución se puede contratar con terceros, incluso la operación.

- 4) Establecer un programa de crecimiento de la red de transmisión que permita garantizar la interconexión de los nuevos proyectos de generación renovable, nuclear y de otros de bajas emisiones, así como enmendar fallas en el crecimiento de la red que pudieran estar restringiendo la operación y el aprovechamiento de capacidades de generación existentes. Establecer metas de nueva longitud de la red de transmisión, que actualmente cuenta con 110,000 km, y que debieran ser unos miles de kilómetros por año.
- 5) Establecer un programa de construcción de centrales nucleares, a cargo exclusivo de la CFE, cuyo dimensionamiento tiene que surgir del cálculo de grandes reducciones en la emisiones de GEI. Un programa así podría resultar en una nueva central nuclear, de unos 1,500 MW, cada dos o tres años hasta llegar a unos 30 GW.
- 6) Almacenamiento de gas para ayudar a lograr el menor costo de generación, que es el principal concepto del CVG de las centrales termoeléctricas. Es necesario que la CFE emprenda proyectos de almacenamiento de gas natural, el que se acopia durante los periodos de precios bajos en el mercado existente en Norteamérica para usarlo en los periodos de precios altos.
- 7) Promoción de la generación de bajas emisiones ya que la llegada de 14,000 MW de generación renovable –solar y viento- ha hecho posible la reducción de la emisión de unos 30 MMTCO<sub>2</sub>/año de GEI

y la reducción del CVG, ello sin disturbios en el sistema eléctrico. La CFE debe adecuar su transmisión y su generación convencional para recibir más energía renovable y absorber las variaciones que ello trae consigo, sin importar que esas plantas sean propias o de particulares. Hay otras tecnologías sin emisiones: la nuclear y la geotermia, además de la cogeneración, con emisiones muy bajas, que deben ser promovidas también al máximo.

- 8) Regularizar el comercio entre particulares. Debe analizarse como dar status legal al comercio eléctrico entre particulares. Superar la etapa del autoabastecimiento simulado y de la violación a la ley, facilitar, en lugar de entorpecer, la migración de las centrales privadas con contratos de interconexión legados a las nuevas reglas de operación. Valorar la liberación de cargas financieras al estado. Entre los problemas a resolver con la generación privada, están las tarifas de porteo, el respaldo, la participación en los servicios conexos que –si hoy en día resultan bajas- habrá que corregirlas.
- 9) Promover la creatividad, entender el valor de la creatividad individual que puede resultar virtuosa, y lo ha sido en diversos momentos de la historia. El surgimiento de innovadores fundamentales en la historia reciente es muestra de esto, como Tesla y Edison.
- 10) Vigilar a las empresas del estado porque se enfrentan periódicamente a restricciones presupuestales y padecen inercias para responder a necesidades del servicio.
- 11) Reivindicar a la CFE ante la campaña de desprestigio de que ha sido objeto su actividad estatal. La CFE ha tenido momentos de creatividad y oportunidad, algunos ejemplos: nivel de cobertura nacional; inicio de la geotermia; grandes hidroeléctricas; desarrollo de la cuenca carbonífera de Río Escondido; decisión de entrar al mundo nuclear; desarrollo de los ciclos combinados; contratos con PEE; incursión en la generación eólica; creación del CENACE en los años setenta del siglo pasado; unificación de frecuencias y

creación del Sistema Interconectado Nacional. Ahora el desafío es prestar el servicio público de electricidad en apego a las premisas de acceso universal, fiable y sustentable.

- 12) Fortalecer la participación de los miembros del Consejo de Administración designados por los trabajadores, con las mismas responsabilidades establecidas para los demás consejeros.

## **Energía nuclear**

La participación de la energía nuclear en la generación de electricidad en el mundo es significativa, similar a la hidroelectricidad. En México la primera unidad nuclear inició operación comercial en 1990 en Laguna Verde, Veracruz y la segunda cinco años después en el mismo sitio. El aporte de ambas a la generación eléctrica del país es actualmente del orden de 4%, aun cuando su participación en la capacidad instalada es de 2 % (800 MW por unidad). Las licencias de operación se emitieron para treinta años y recientemente fueron renovadas para un período adicional de otros treinta.

La experiencia operativa y de seguridad de la Central se ubica en los estándares internacionales. Al igual que todas las centrales nucleares del mundo se sujeta a la reglamentación nacional implementada por la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, a las inspecciones periódicas que realiza el Organismo Internacional de Energía Atómica y a las inspecciones de grupos de operadores nucleares internacionales.

La Constitución reserva al Estado la operación de las centrales nucleoelectricas. Las sucesivas administraciones federales en las últimas décadas han programado la expansión de la capacidad instalada en períodos transexenales, con excepción de 2019. La administración saliente recomienda a la entrante la adición de capacidad nuclear, la nueva inicia estudios y al finalizar su gestión recomienda lo mismo. Esta práctica ha propiciado incluir en los compromisos nacionales de mitigación al cambio climático, cifras de emisiones de GEI que no se cumplen.

Numerosos países consideran a la energía nuclear fuente imprescindible para cumplir metas de des carbonización de la atmósfera, entre ellos China e India. En contraste, la oposición y resistencia a la instalación de centrales nucleoelectricas también es significativa, a pesar de sus impactos positivos en la mitigación del cambio climático. Uno de los argumentos predominantes es el temor y rechazo al almacenamiento de los residuos radiactivos. El almacenamiento de residuos radiactivos está técnicamente resuelto, la solución es un confinamiento monitoreado para asegurar su reparación en caso de fallas, de modo que se permita el escape de las sustancias radiactivas, fácil de detectar, con instrumentos simples (lo que no necesariamente ocurre con venenos químicos). El asunto constituye sin embargo fuente de confrontación y desacuerdo en muchas sociedades, México incluido, más allá de la valoración y administración de riesgos que sustenta la argumentación técnica.

Varios países y organizaciones internacionales desarrollan diseños de reactores modulares, pequeños y medianos, el propósito es explorar diversas tecnologías, para ser fabricados en planta, en lugar de construirlos in situ (buscando sustituir economías de escala con economías de producción en cantidad), simplificación operativa, estandarización efectiva, ciclos de combustible extendidos y programas de inversión más asequibles por su modularidad.

La decisión sobre la expansión de la energía nuclear es compleja. No se trata de una decisión absoluta y aislada, constituye una opción requiere ser socialmente valorada frente a la alternativa de las fuentes fósiles o como soporte de energía firme para facilitar la expansión de las fuentes renovables intermitentes.

## **Propuesta**

Promover el debate nacional informado, transparente y abierto sobre las opciones e implicaciones de instalar dos unidades nucleares en Laguna Verde, de mil mega watts cada una; la eventual instalación de otras adicionales en sitios distintos; y la elaboración de un programa de unidades modulares de rápida instalación, del orden de 300 MW de capacidad cada una, que estarían disponibles durante la próxima década.

## **Nueva política petrolera**

La exigencia de reducir las emisiones de GEI en las actividades de explotación y transformación industrial de los hidrocarburos plantea a la industria petrolera la urgencia impostergable de reorientar su desenvolvimiento. Se abre la oportunidad de renovar e integrar las cadenas productivas con criterios de seguridad energética y sustentabilidad ambiental.

En México la prioridad de las administraciones federales en turno ha sido, desde 1983, maximizar a ultranza y en la inmediatez los ingresos que recibe la federación como “derechos” por la explotación de los yacimientos. La consecuencia ha sido su sobreexplotación, contaminación y agotamiento prematuro. El volumen contabilizado de las reservas probadas de petróleo al inicio de 2023 (8,162 millones de barriles de petróleo crudo equivalente) equivale a solo 8.9 años de producción y las de gas a menos de seis años, a los ritmos actuales de aprovechamiento. A la exigencia de reorientar la política petrolera por razones ambientales se suma ésta otra, la menor capacidad extractiva de hidrocarburos.

En esas circunstancias un reto inmediato de la industria petrolera es abastecer las necesidades del consumo nacional de petrolíferos (gasolinas, diesel y turbosina) y gas natural. Actualmente se importa la mitad del abasto de petrolíferos y 90 % del gas natural, cuyo principal uso es la generación de electricidad. En los horizontes de mediano y largo plazo (2030 y 2050) la expectativa es que disminuirá la dependencia del abasto externo de petrolíferos, pero no así la de gas natural. El factor determinante de su evolución será la alternativa de que aumente significativamente la participación de fuentes alternas de energía en la generación de electricidad (renovable, nuclear y cogeneración eficiente).

A lo anterior se agrega que numerosos países industrializados han iniciado el reemplazo de motores de combustión interna accionados por hidrocarburos como fuerza motriz, por híbridos y eléctricos. Se prevé que el uso de esas tecnologías se extenderá rápidamente en la próxima década y se consolidará en las dos subsiguientes. Se trata de una transformación civilizatoria de los patrones producción y consumo de energía en el

transporte, las actividades productivas y comerciales de la economía y el consumo de energía en los hogares que refuerza la exigencia de reorientar la industria petrolera.

Su futuro debe cifrarse en la transformación de los hidrocarburos en productos de mayor valor agregado, como los productos petroquímicos y los fertilizantes; convertir las plantas de refinación en refinerías petroquímicas (en el tránsito energético hacia una economía neutra de carbono); lograr que las instalaciones petroleras sean sustentables (energía limpia para atender las necesidades internas); contribuir al reciclaje de residuos derivados de los hidrocarburos (plásticos por ejemplo) y hacer de la petroquímica un puntal en los propósitos nacionales de circularidad de la economía.

La reorientación de la nueva industria petrolera demanda que la empresa productiva del Estado (PEMEX) se desempeñe con efectiva autonomía técnica, operativa y de gestión, que la legislación le confiere y que en los hechos ejerce parcialmente por estar sujeta a la función de generar elevadas cargas fiscales, incluso por encima de las utilidades que genera. Es necesario una nueva arquitectura institucional de la empresa que integre y concilie su operación con los objetivos de seguridad energética, igualdad en el acceso a la energía y sustentabilidad ambiental.

La empresa enfrenta complejos retos operativos: carencia de una estrategia integral de largo plazo, asfixiante régimen fiscal, pasivos que superan con mucho sus activos, limitaciones presupuestales, económicas y regulatorias, costos de producción superiores a sus límites autorizados de deducción fiscal, deterioro de la infraestructura productiva, insuficiente capacidad de almacenamiento, instalaciones petroquímicas subutilizadas, riesgo de degradación crediticia generalizada, retraso en los pagos a proveedores, débil base científica y tecnológica y pérdida de recursos humanos calificados.

Se formulan al respecto algunas propuestas institucionales que podrían contribuir a su mejor desempeño operativo: eliminar el carácter excepcional de las asignaciones del Estado de campos petroleros y áreas para explorar y extraer hidrocarburos; precisar y delimitar los ámbitos de acción y facultades de los órganos reguladores del sector energético; establecer que las alianzas de PEMEX con otras empresas sean aprobadas

exclusivamente por el Consejo de Administración; mejorar la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción; modificar el régimen fiscal de PEMEX para permitirle una mayor capacidad de inversión a lo largo de toda la cadena de los hidrocarburos; otorgar a los trabajadores el derecho a incluir en el Consejo de Administración a representantes electos por voto universal, secreto y directo; y precisar las obligaciones y términos de corresponsabilidad que asumen en virtud de esa inclusión.

PEMEX requiere una sólida base científica y tecnológica para hacer frente a los desafíos que plantea la reorientación de una nueva industria petrolera. En ese sentido, es fundamental adecuar el papel que desempeña el Instituto Mexicano del Petróleo como apoyo en la atención de esos desafíos.

## Propuestas

- 1) Formular una política de manejo de las reservas y recursos prospectivos petroleros que limite gradualmente la extracción de hidrocarburos a los requerimientos del consumo nacional. Un primer avance institucional en esa dirección consiste en modificar el párrafo siete del artículo 27, a fin de que las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos se lleven a cabo con criterios de seguridad nacional y sustentabilidad ambiental y no como sucede ahora, donde el texto constitucional otorga primacía al valor de los recursos naturales como fuente de ingresos del gobierno. Un segundo avance institucional sería decidir el posicionamiento democrático e informado de la sociedad respecto al posible aprovechamiento de los recursos prospectivos en lutitas (no convencionales y no descubiertos) y los de yacimientos en aguas profundas. Y uno tercero, sería establecer una moratoria temporal o definitiva sobre su administración o, en caso establecer los términos y requisitos de impacto ambiental que deberían cubrirse antes de autorizar su eventual explotación.
- 2) Abrogar el primer párrafo del artículo 8° transitorio de la reforma constitucional de 2013, que señala

las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos .... se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.

El texto debería ser abrogado: confiere rango constitucional al extractivismo, omite la consideración de formas históricas de vinculación no material de comunidades y sociedad con el territorio y es fuente de arbitrariedades e injusticias.

- 3) Diseñar el nuevo sistema nacional de refinación que se constituirá con la rehabilitación, reconfiguración y modernización en curso de las refinerías, el inicio de operación comercial de la nueva, la integración de todas ellas con la infraestructura y las instalaciones de los centros petroquímicos y de procesamiento de gas de PEMEX y el combate a prácticas ilícitas de extracción de petrolíferos. El propósito es planear con antelación la operación eficiente y óptima del nuevo sistema nacional integrado de transformación industrial (refinación, petroquímica y proceso de gas), evaluar sus impactos ambientales previsibles, conocer su capacidad de cubrir los requerimientos de la demanda nacional en los próximos 25 años y promover el desarrollo de la petroquímica secundaria, incluso mediante alianzas con el empresas del sector privado.
- 4) Elaborar y desarrollar un programa estratégico de producción y aprovechamiento del gas natural y sus derivados, que comprenda:
  - i) explotar eficientemente los yacimientos convencionales terrestres y marinos;
  - ii) instalar las facilidades necesarias para procesar integralmente los productos extraídos y evitar la quema innecesaria de gas;
  - iii) modernizar los centros de procesamiento de gas y eliminar la contaminación de nitrógeno;
  - iv) investigar exhaustivamente los impactos sociales y ambientales que se atribuyen a las actividades de exploración y extracción en yacimientos no convencionales (cambio de uso del suelo, requerimiento de grandes volúmenes de agua, potencial de



contaminarla atmósfera y los mantos freáticos, entre otros); v) identificar soluciones tecnológicas que demuestren la viabilidad de prevenir y mitigar esos impactos, y vi) de resultar técnica, económica, social y ambientalmente factible, llevar a ejecución un proyecto piloto de exploración y extracción no convencional de gas natural.

- 5) Formular una estrategia de seguridad nacional para el manejo integral y la conducción de las negociaciones relacionadas con la producción nacional, el comercio y el consumo del gas natural, sin detrimento de que las autoridades actúen en los ámbitos de sus competencias y los participantes del sector privado en el de sus intereses particulares.
- 6) Planear la conversión de las instalaciones de refinación en plantas petroquímicas, a medida que disminuya la demanda de petrolíferos por el efecto de electrificación del transporte y de otras actividades productivas y de consumo de energía fósil.
- 7) Formular y poner en práctica un programa nacional de inversiones privadas y mixtas en actividades de transformación industrial de hidrocarburos, producción y uso de hidrógeno verde, desarrollo de las cadenas petroquímicas del etano y aromáticos, reciclaje de residuos plásticos, entre otras. Se propone crear una Comisión Petroquímica Público Privada para la identificación, concertación y promoción de proyectos de inversión en las oportunidades productivas que genera la nueva industria petrolera.
- 8) Revisar la legislación y disposiciones reglamentarias a fin de garantizar que Pemex opere con efectiva autonomía técnica, presupuestal y de gestión; con las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción e ilícitos que la legislación establece; el apego a mandatos de seguridad energética, responsabilidad social, protección al ambiente, seguridad industrial y creación de valor estipulados en su estatuto orgánico.

## **Renta petrolera para la estabilidad y el desarrollo**

La extracción de petróleo en México ha generado rentas gigantescas para las finanzas públicas, sin embargo, solo se han utilizado para la expansión del gasto público. No se ha considerado que la riqueza natural de la que provienen es también propiedad de generaciones futuras y que su inversión financiera pudiera tener mayor estabilidad y beneficio. Por el contrario, su gran magnitud, ha alimentado la ineficiencia recaudatoria de todos los órdenes de gobierno. La riqueza petrolera aún es considerable y el Estado seguirá percibiendo grandes ingresos, más allá de la tendencia mundial hacia fuentes limpias de energía. Por ello, es indispensable replantear la explotación de los hidrocarburos y construir instituciones cuyo fundamento sea el aprovechamiento racional del recurso, el cuidado al medio ambiente y la inversión transgeneracional de las rentas obtenidas.

De acuerdo con la experiencia internacional, el uso de las rentas derivadas de materias primas ha seguido, al menos, tres caminos: *a)* apoyar los procesos de industrialización, *b)* alimentar el gasto corriente, *c)* como ahorro e inversión a largo plazo. Podría decirse que en México la explotación de los hidrocarburos recorrió el primer camino con buenos resultados hasta los años ochenta: la industrialización avanzó de manera importante gracias a precios bajos de combustibles y a una oferta creciente de insumos petroquímicos para más de 60 ramas industriales.

Posteriormente, hacía finales de la década de 1990, se rompieron las cadenas industriales antes creadas y comenzó a producirse una gran dependencia de suministros y combustibles del extranjero (Texas). Desde entonces, la prioridad principal de la política petrolera ha sido alimentar el presupuesto de la federación.

El debate sobre el uso de las rentas petroleras ha sido constante, por las evidencias sobre la vulnerabilidad que introducen en la estructura fiscal y porque hasta ahora no se ha querido avanzar hacia una reforma fiscal que permita considerar a los ingresos petroleros como lo que son: recursos contingentes sujetos a cambios repentinos y agotamiento paulatino. Se observa que México tiene una de las recaudaciones fiscales más bajas del mundo. En 2019, año prepandemia, fue equivalente a 17 % del PIB (el promedio de la OCDE es 33 %).

El control político de PEMEX ha garantizado a la autoridad hacendaria una recaudación puntual de sus ingresos, pero también abusos como el pago adelantado de sus contribuciones o el control de sus inversiones por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que no tiene responsabilidad directa sobre su desempeño. La manera como se han usado los ingresos petroleros ha deformado la relación ingreso-gasto federal y ha facilitado el estancamiento de los tributos normales. Así, la bonanza petrolera de más de más de 30 años se diluyó sin que el país hubiese transformado la estructura de su economía o el nivel de vida de la mayoría de la población.

La reforma constitucional en materia energética de 2013, dispuso crear un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo (FMP), con objeto de recibir, administrar y distribuir los ingresos petroleros por exploración y extracción que recauda la Federación, con excepción de los impuestos, y poder constituir con ellos un fondo de ahorro para la inversión a largo plazo. Estableció además que el FMP debía transferir a la Tesorería de la Federación recursos para cubrir el presupuesto, hasta por un monto equivalente a 4.7 % del PIB. Sin embargo, desde que se creó el FMP los ingresos anuales han sido inferiores a esa cifra, en promedio 1.7 % del PIB. El objetivo de fundar una política de Estado para “des petrolizar” las finanzas públicas no se logró. Por el contrario, el fideicomiso funciona como candado para asegurar que todos los ingresos petroleros estén a disposición de la SHCP para el gasto anual.

Ahora entramos a circunstancias nuevas: el aporte de la renta petrolera se ha reducido de manera significativa (hasta 19%), el gobierno se prepara para abandonar la exportación de crudo y la crisis climática global se agrava.

Es momento de definir políticas de largo plazo donde la estabilidad y permanencia de estos recursos tuviera mayor ponderación que su gasto inmediato. Todo ello, debería conducirnos, entre otras medidas, a incorporar fuentes limpias de energía al máximo posible y avanzar en la transición de hidrocarburos-combustibles líquidos hacia petroquímicos; de lo contrario, el actual ciclo de precios altos de hidrocarburos y los

costos hundidos de la industria petrolera pueden prolongar y profundizar el modelo extracción de hidrocarburos que lastra el desarrollo del país. Al respecto, la Constitución establece que

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de ...regular el aprovechamiento de los recursos naturales con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equitativo del país y las condiciones de vida de la población... (artículo 27 párrafo tres).

Es una coyuntura que favorece el avance de una comprensión diferente sobre el uso que debe darse de las rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales.

## Propuestas

- 1) Eliminar la pretensión constitucional de que "... las actividades de los hidrocarburos se llevarán a cabo con el propósito de obtener ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación" (artículo 27, párrafo siete). En las condiciones actuales, el desarrollo nacional no debe fincarse en el objetivo de obtener ingresos de las actividades de los hidrocarburos, tal propósito puede ser incluso contrario a los de desarrollo sustentable y seguridad nacional.

- 2) Eliminar la obligación constitucional de que los ingresos petroleros aporten hasta 4.7 % del PIB para "...cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año" (artículo Décimo Cuarto Transitorio, numeral 4, del Decreto de reforma constitucional de 2013). Primero, porque es una obligación desproporcionada, difícil de cumplir; segundo, porque es contraria a lo que establece el artículo 27, párrafo tres, citado anteriormente.
- 3) Es indispensable reformar el artículo. 28 constitucional, párrafo seis, con objeto de que el FMP, además de "...recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos", establezca con claridad sus propósitos: la inversión para garantizar el beneficio transgeneracional y la conservación del medio ambiente.
- 4) Establecer en la ley del FMP dos destinos delimitados de los ingresos petroleros: el gasto presupuestal anual y el ahorro. Respecto al gasto, podría plantearse un programa que arrancara en una magnitud de 1.7 % del PIB y que bianualmente fuese reduciéndose (0.2 %), hasta llegar a 1 %; y el resto se destinaría al ahorro.

Dada la dependencia del gasto gubernamental respecto de los ingresos petroleros, es evidente que no se pueden desconectar radicalmente sin avanzar en una reforma recaudatoria y fiscal para suplirlos; es necesario también sacar a PEMEX del presupuesto federal para que pueda mejorar su situación financiera y transformarse verdaderamente en una empresa del Estado, hoy buena parte de la ley federal de presupuesto está relacionada con PEMEX y con sus ingresos.

La estructura y operación del FMP deben transparentarse. Hoy, entre la población, prácticamente nadie conoce qué es el FMP, los recursos que acumula y mucho menos sus políticas de inversión. Su buen funcionamiento depende que sea bien conocido y se mantenga siempre bajo el escrutinio público.

## **Infraestructura de Transportes y Comunicaciones**

*Aarón Dychter Poltolarek*  
*José Andrés de Oteyza y Fernández*  
*Carlos Ruíz Sacristán*  
*Guillermo Ruíz de Teresa*

### **Prefacio**

Es evidente que el sexenio actual ha sido desastroso para la antigua Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la han desbaratado y prácticamente todas las responsabilidades fundamentales las pasaron a otras áreas, modificando el espíritu, la visión, misión y responsabilidad de manejar la movilidad, la logística y la comunicación de bienes, servicios y personas.

La propuesta para el Sector es reconstruirlo y regresarle sus responsabilidades, pero para reconstruir el Sector debemos, necesariamente, iniciar por rescatar su propia casa.

El Centro SCOP que se inició en 1953 y se terminó catorce meses después, fue la imagen del México pujante y creciente que se vivía y los edificios destruidos, abandonados sin destino, son también la imagen de nuestros tiempos.

Hoy la Secretaría tiene dispersas sus oficinas por toda la ciudad, regresemos pues toda la operación a un solo conjunto, rescatemos sus esculturas, sus murales, su valor artístico e histórico, pero sobre todo, su capacidad operativa.

## I. Diagnóstico e importancia

### *El sector*

En México, el Sector de Transportes y Comunicaciones representa 10 % del producto interno bruto (PIB). El subsector transporte (6.6 % del PIB) está integrado por cuatro modos de transporte: autotransporte, ferroviario, marítimo y aéreo, además de su integración intermodal. El subsector comunicaciones (3.3 % del PIB) comprende telefonía, radio y televisión, así como tecnologías de la información y las redes de telecomunicaciones.

El sistema está conformado por dos grandes componentes: la infraestructura y los servicios.

En años recientes, las inversiones públicas en infraestructura productiva rondan 2.5 % del PIB y menos del 1% del PIB se aplica en infraestructura de comunicaciones y transportes. La parte mayoritaria se canaliza al sector de energía y una parte marginal a infraestructura de agua.

Este sector genera empleo productivo a 5.3 % del personal ocupado y representa el sostén económico de 6.8 millones de mexicanos.

### *Importancia*

Su importancia radica en su propia misión: enlazar eficientemente centros de producción y de consumo, el campo con la ciudad, las grandes metrópolis con las comunidades más remotas, los puertos marítimos y puertos aéreos con los parques industriales, y los mercados nacionales con los internacionales. En esencia, su misión es acercar a los mexicanos, conectar las actividades económicas, facilitar los intercambios de bienes, servicios, datos e ideas (al interior y con el resto del mundo).

Más aún, su verdadera importancia es estratégica. Es un motor del desarrollo económico. Para los países emergentes, invertir es algo indispensable para salir del subdesarrollo y abatir la pobreza. Requieren canalizar más recursos a la compra de maquinaria, equipos, plantas industriales y tecnologías. De igual modo, se requiere invertir en educación, capacitación y desarrollo tecnológico. Invertir en infraestructura productiva e invertir en la gente son las grandes prioridades de países como México.

Por ser estratégicos, los grandes proyectos de infraestructura de transportes y comunicaciones demandan grandes cantidades de recursos y tiempo (de ahí su complejidad).

- Crecimiento y productividad son las claves del desarrollo económico.
- La inversión en infraestructura incrementa la demanda de bienes y servicios en el corto plazo e incrementa a futuro la base productiva del país.
- El impacto de corto plazo tiene un efecto contracíclico. En tiempos de bajo dinamismo económico, atenúa la caída en la producción; y en tiempos de recuperación la acelera.
- En la fase de construcción, se generan numerosos empleos. En la etapa de operación se crean empleos permanentes.
- En un mundo globalizado e interconectado, es pieza fundamental para la conectividad y para participar con éxito en los mercados globales y detonar transferencias de recursos hacia los países emergentes.

En países emergentes de alto crecimiento como China o India, destaca su elevada inversión que ronda 43 % y 30 % del PIB, respectivamente. El gran reto para México es transitar de un bajo crecimiento económico (de 2 % o menos) e insuficientes montos de inversión productiva (20 % del PIB o menos) a niveles no menores al 25 % del PIB de inversión productiva y a no menos de 5 % del PIB de inversión de infraestructura.

### *Los retos*

Durante décadas, los esfuerzos en este sector se centraron en sus tres aspectos fundamentales: la infraestructura, los servicios y su marco normativo. Pero a lo largo de dos décadas el sector creció a un ritmo mayor al de la economía en su conjunto.

Como resultado, México pasó del lugar 64 (2006) al lugar 49 (2018) en competitividad de infraestructura, después de Chile.



Este proceso arrancó a fines del siglo XX y principios del XXI cuando se reposicionó el papel del Estado como rector y regulador de esta actividad productiva y se reorientó el gasto público hacia las necesidades básicas prioritarias, favoreciendo la participación privada en la inversión y la operación.

Sin embargo, en la presente administración, estas reformas se están revirtiendo. El sector transporte ha decrecido en el trienio, mientras las comunicaciones crecen a una tasa modesta. Sin duda afectó la pandemia, pero también el colapso de las inversiones. Las menores inversiones se explican por el cierre de espacios a la inversión privada y por la reorientación de las inversiones hacia los proyectos insignia del actual gobierno.

Las inversiones en la red carretera se contrajeron, el gasto en mantenimiento se está posponiendo y la infraestructura a cargo del gobierno empieza a mostrar claros signos de deterioro, mientras el servicio civil de carrera se colapsó. Ello ha frenado los avances en el fortalecimiento de las regulaciones y en la profesionalización de las autoridades responsables, lo que se refleja en el deterioro cada vez más evidente de la rectoría del Estado.

En el retroceso del sector ha sido clave la suplantación de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transporte (SICT) en muchas de sus tareas sustantivas y la usurpación de sus funciones por otras entidades (Fondo Nacional de Fomento al Turismo «FONATUR», Secretaría de la Defensa Nacional «SEDENA», Secretaría de Marina «SEMAR»).

### *El marco legal*

Muy grave es que se está socavando con celeridad el respeto a las leyes que nos hemos dado los mexicanos como antídoto frente al abuso y el atropello de terceros y en particular de las propias autoridades.

Vinculado al Sector de Transportes y Comunicaciones, tenemos leyes ambientales y leyes de responsabilidad presupuestal y hacendaria, que obligan a rendir cuentas a la sociedad. También existe una Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para alentar la profesionalización de los servidores públicos.

Asistimos hoy a la destrucción acelerada de un sector que fue construido con los esfuerzos, el talento y los recursos de varias generaciones de mexicanos.

## **II. Líneas de estrategia: recomposición y financiamiento**

El desarrollo del sector debe ser concebido en su integralidad, en donde la infraestructura y sus servicios se conjuguen para impulsar el desarrollo del país. Resulta claro que este proceso debe partir del reordenamiento del sector y que la infraestructura o es sostenible o su viabilidad es limitada.

La infraestructura sostenible se refiere a proyectos que son planificados, diseñados, construidos y operados y desmantelados (incluida la resiliencia climática) durante todo el ciclo de vida del proyecto.

Cabe destacar que la existencia de infraestructura origina que una actividad económica modesta pueda desplazar su producción hacia el mercado regional relevante, y que los sectores de mayor tecnología se integren a los mercados globales. En esta visión, tanto una carretera alimentadora como una autopista tienen un valor significativo para el desarrollo social y sostenible.

Lo anterior lleva a que la estrategia para el desarrollo de la infraestructura sostenible contemple:

Primero. Solidez en el anclaje institucional sostenible, es decir, que la dependencia responsable, la SICT, asuma a cabalidad el reto del desarrollo integral, tanto en lo que hace a las tareas normativas, como a las de desarrollo y ejecución de los proyectos, teniendo como principios básicos la certeza jurídica, reglas claras y la rendición de cuentas. Los proyectos del sector deben estar programáticamente en el sector. Privilegiar el mando civil (sobre el militar) y evitar los mandos paralelos es una prioridad importante, pero también lo es el ajuste normativo que ha sido alterado en estos años.

Segundo. Es la ciencia y la tecnología, que no la ideología, la que debe guiar las decisiones técnicas, económicas y políticas sobre todo en un sector como éste, anclado en el mundo físico y racional.

Tercero. Los recursos públicos no han sido, ni serán suficientes. Se debe involucrar al sector público (en sus tres niveles) y al capital privado (nacional y extranjero) para apuntalar el desarrollo del sector. Al efecto se tiene que revisar la ley de las asociaciones público-privadas, para que contemple incentivos de participación a los agentes privados y no sea una trampa presupuestal para los ejecutores. De igual manera, una alternativa adicional tiene que ver con adecuaciones al sistema fiscal que permita la etiquetación de impuestos para usos específicos; un ejemplo sería un impuesto a la gasolina y el diésel etiquetado al mantenimiento de carreteras.

En lo que hace a infraestructura el tema ambiental es pertinente. Por ejemplo, en el diseño de incentivos estratégicos para la conversión del transporte, el Estado debe vincularse de manera creativa.

### **III. Lineamientos sectoriales**

#### **III.1. Carreteras**

Las carreteras comunican a las principales ciudades, puertos, fronteras y centros de actividad y aseguran la conectividad de todas las regiones del territorio. Los caminos también son fundamentales para comunidades aisladas y dispersas para tener acceso a la educación, la salud y el comercio. Incluye autopistas de cuota de altas especificaciones, carreteras troncales, alimentadoras y caminos rurales.

Durante los próximos años se requerirá conservar la red carretera, modernizarla y complementarla con nuevos tramos que mejoren su conectividad.

La conservación de la red carretera nacional deberá asumirse como una tarea prioritaria en el sector. Las escasas inversiones están propiciando su creciente deterioro.

El crecimiento sostenido del tránsito, en particular en la periferia de las grandes zonas metropolitanas, requerirá ampliar su capacidad agregándoles carriles, construyendo entronques y eliminando puntos negros.

Por su parte, las obras nuevas seguirán siendo necesarias para asegurar la continuidad de los corredores troncales y mejorar su conectividad. En el ámbito rural habrá que seguir extendiendo la cobertura de los caminos de bajas especificaciones para eliminar el aislamiento que todavía padecen algunos núcleos de población.

A la vez se requerirá avanzar en el progresivo equipamiento de las carreteras y aumentar los niveles de vigilancia y seguridad. También será necesario avanzar en una red de centros de recarga de vehículos eléctricos que les de viabilidad y permita su gradual penetración como parte de la flota vehicular nacional.

Parte importante del esfuerzo a realizar consistirá en elaborar un programa para el desarrollo del sector carretero nacional en el mediano y largo plazos, el cual proporcione un marco de referencia claro para orientar las acciones, los proyectos y las prioridades del sector.

La implementación de los programas carreteros requerirá la integración de una cartera de proyectos, que incluya estudios y proyectos de ingeniería, estudios de impacto ambiental, análisis de los impactos sociales de los proyectos con sus correspondientes medidas de mitigación, así como liberación previa de los derechos de vía necesarios para la ejecución de las obras.

Para la realización de estas tareas se requerirán nuevos paradigmas de trabajo que encarguen al sector privado la realización de los trabajos detallados y mantengan en el sector público las capacidades de decisión, regulación y supervisión.

El criterio básico a seguir consistirá en canalizar la inversión privada hacia los proyectos que ofrezcan rentabilidades atractivas al sector privado, con objeto de canalizar los recursos públicos hacia proyectos que

no tengan fuentes de pago propias o que no sean atractivos para el sector privado. Esto obligará a revisar los esquemas actuales de asociaciones público privadas y a adaptarlos a las condiciones que se requieran para dar viabilidad a las inversiones.

En el corto plazo convendrá priorizar las inversiones del sector carretero en la conservación de las vías existentes.

La consecución de los objetivos del sector también requerirá un replanteamiento de fondo de los sistemas de contratación, fiscalización y control de las obras públicas, buscando una sana competencia que privilegie la calidad, la oportunidad de los proyectos y el óptimo uso de los recursos públicos, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

Aspectos importantes que se deben reforzar para el desarrollo de la infraestructura carretera:

La construcción, modernización y conservación de la infraestructura carretera debe considerar que sea accesible, segura, eficiente y sostenible, con una visión de desarrollo que permita la conectividad en todo el territorio nacional y propicie el desarrollo intermodal para hacerse más competitivo.

En razón de lo anterior, habrá que enumerar aspectos importantes que deben atenderse para lograr el propósito de mantener el estado físico de la Red Carretera Federal a través de la conservación en condiciones óptimas y de seguridad de los usuarios, así como consolidar la conectividad a lo largo y ancho del país con diversas acciones:

- Definir presupuestos mínimos para la conservación de la infraestructura.
- Establecer modelos de inversión para el desarrollo de los ejes carreteros que garanticen la conectividad total.
- Implementar la cobertura de los caminos rurales a todas las cabeceras municipales.
- Mejorar y ampliar los cruces fronterizos.
- Implementar el uso de tecnologías ITS (*Intelligent Transport System*).

### III.2 Autotransporte federal

En México, el autotransporte federal es el modo predominante en el movimiento de carga y pasajeros. En 2019 representaba 58 % en carga y 95 % en pasajeros. Es también el modo de transporte que mueve los mayores volúmenes de comercio exterior: participa con 51 % de las exportaciones y 64 % de las importaciones. Cuenta con 25 mil empresas de transporte de pasajeros y 202 mil empresas de carga, así como 1.2 millones de vehículos<sup>63</sup>.

Por el número de empresas y vehículos, es un subsector complejo en su regulación y rectoría; está compuesto por Cámaras y Asociaciones muy combativas (Cámara Nacional del Autotransporte de Carga «CANACAR», Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo «CANAPAT», Confederación Nacional de Transportistas Mexicanos, A.C. «CONATRAM» y Asociación Nacional de Transporte Privado antp») y observa grandes disparidades entre grandes empresas, PYMES y el llamado Hombre-Camión. El gran desafío es mejorar la competitividad, la seguridad y la calidad de los servicios.

#### *Principales retos*

Los principales retos se refieren a la provisión de servicios seguros, competitivos, sustentables y de calidad, cuya responsabilidad recae en los autotransportistas y en la autoridad reguladora (la Dirección General de Autotransporte Federal «DGAF»).

##### 1) Servicios Seguros (Prevención de Accidentes e Ilícitos)

El principal compromiso de los autotransportistas es brindar servicios seguros, y eso implica contar con unidades vehiculares seguras y con personal operador calificado. Por su parte, el compromiso de la DGAF es fortalecer la regulación y la supervisión para garantizar la seguridad de los servicios y la integridad de los usuarios, mientras que corresponde a la Guardia Nacional salvaguardar la red carretera para prevenir todo tipo de delitos.

---

63 Fuente: SICT, *Anuario Estadístico del Sector Comunicaciones y Transportes*.

## 2) Servicios Sustentables (Amigables con el Medio Ambiente)

El autotransporte no cumple con los estándares de una industria limpia y presenta problemas serios de contaminación de aire y de ruido. Hay mucho por hacer (por parte de autotransportistas y autoridades) para transitar hacia una industria limpia y consolidarla.

## 3) Servicios Competitivos y de Calidad

Para brindar servicios públicos de transporte de pasajeros y carga deben cumplirse estándares mínimos de calidad, algo que no todos los proveedores cumplen y menos los autotransportistas irregulares. De ahí el compromiso de proveedores y autoridades de mantener estándares mínimos de calidad. Y esto implica trabajar en los factores claves: *i*) Personal operador calificado; *ii*) Vehículos de óptimas condiciones físico-mecánicas; *iii*) Infraestructura Carretera y Complementaria (Terminales/ Paradores), y *iv*) Adecuada regulación y supervisión de la autoridad.

## 4) Planeación, Regulación, Supervisión y Vigilancia de la Autoridad (DGAF)

La mayor fortaleza de la autoridad ha sido el diseño y publicación de un enorme acervo de Leyes, Reglamentos y Normas que han marcado las reglas del juego del subsector. La gran debilidad, en tanto, es la deficiente supervisión y vigilancia, de modo que a veces las normas son letra muerta. Otra deficiencia mayúscula es la falta de planeación de largo plazo. Siendo el subsector más importante en términos de carga y pasajeros, no hay un rumbo estratégico claro.

Esta Agenda plantea grandes desafíos y enfrenta enormes obstáculos, siendo los principales la inercia burocrática, la falta de presupuesto y la escasez de liderazgo. Estos obstáculos se han presentado con mayor o menor grado a través del tiempo; hoy, sin embargo, están más vigentes que nunca.

### III.3 Aeropuertos y aviación

El sector aeronáutico en México, aeropuertos y aviación, debe ser sujeto de atención prioritaria; ello hace imperativo la necesidad de definir una política pública de estado en materia aeronáutica que se oriente al reforzamiento de la autoridad (Agencia Federal de Aviación Civil, «AFAC»), para apuntalar su capacidad reguladora y modernizar el accionar del órgano desconcentrado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM); consolidar un Sistema Metropolitano de Aeropuertos en la zona centro del país; promover la aviación mexicana con servicios eficientes y de calidad; e incentivar el desarrollo de una aviación regional para lograr una más eficiente conectividad entre las diversas regiones.

#### *Aeropuertos*

La red aeroportuaria del país se integra por 59 aeropuertos, de los cuales los principales en atención a pasajeros totales son el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), Cancún, Guadalajara, Tijuana y Monterrey. En materia de atención a pasajeros internacionales los principales son Cancún, AICM, Guadalajara, San José del Cabo y Puerto Vallarta.

Se debe analizar a fondo el estatus actual de la infraestructura aeroportuaria, derivado de la falta de inversión en mantenimiento que se percibe en los 19 aeropuertos operados por Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

El AICM es una pieza importante en esta red y, por supuesto, resulta indispensable considerar sus necesidades operativas y de mantenimiento a corto plazo, tanto a nivel del campo aéreo como de las terminales; ello, además de su participación en la atención de la demanda de pasajeros de la zona metropolitana del valle de México (ZMCM), en conjunto con los aeropuertos de Toluca y el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA). En este sentido, habrá que definir el rol de cada uno de ellos en un esquema de sistema metropolitano de aeropuertos a largo plazo.

La consideración de recuperar el proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAIM) en Texcoco habrá de requerir de un amplio debate para evaluar de manera realista y rigurosa los costos



y beneficios, técnicos, económicos y ambientales, respecto de la mejor alternativa, con visión de largo plazo, para aliviar las necesidades de conectividad aérea de la zona centro del país.

Avanzar en un esquema de descentralización de la operación aeroportuaria de la ZMCM, requiere que los aeropuertos de Cancún, Monterrey y Guadalajara, adquieran un papel cada día más importante en la distribución de la demanda de pasajeros que no tienen a la ZMCM como su destino final, de tal manera que puedan desfogar algo del tráfico que hoy atiende el AICM y, en la medida de lo posible, dirigirlo a esos aeropuertos.

Por su parte, los tres grupos aeroportuarios concesionados (Grupo Aeroportuario Del Sureste «ASUR», Grupo Aeroportuario del Pacífico «GAP» y Grupo Aeroportuario Centro Norte «OMA») han mantenido su nivel de inversión y mantenimiento en los 34 aeropuertos que operan.

Sin embargo se requiere poner una creciente atención a las obligaciones establecidas en los Títulos de Concesión para los tres grupos aeroportuarios, así como en la inversión y mantenimiento para los aeropuertos de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA).

Al mismo tiempo, existen necesidades de construcción de nuevos aeropuertos en algunas regiones del país como la zona de Ensenada en Baja California, la Riviera Nayarita a la zona del Istmo de Tehuantepec del lado de Oaxaca.

### *Aviación*

El reforzamiento integral de la autoridad aeronáutica es parte fundamental en el diseño de una política pública en materia aeronáutica. En este sentido, un tema de la mayor importancia para este sector es la degradación a Categoría Dos asignada por la Administración Federal de Aviación de Estados Unidos (FAA).

La recuperación de la Categoría Uno debe ser una prioridad para el Gobierno Federal; en cualquier caso, será necesario aplicar acciones urgentes vía la asignación de recursos suficientes para dotarla de personal especializado y su respectiva capacitación. De esta manera, será posible evitar degradaciones futuras por parte de la FAA o de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

La degradación a Categoría Dos ha tenido un efecto muy negativo en las aerolíneas nacionales, dado que el crecimiento del mercado de 38 % en enero-junio 2022 lo han absorbido en su mayoría las aerolíneas estadounidenses. En dicho lapso estas últimas participaron con 72 % y las mexicanas con 28 % del mercado entre Estados Unidos y México.

En este contexto, cabe destacar que las aerolíneas nacionales están pasando por un periodo de dificultades económicas que ponen en riesgo su viabilidad futura. Esto debe analizarse a profundidad por el impacto que tienen en el desarrollo del país, por lo que es oportuno considerar esquemas de reestructura que les permita a aquellas aerolíneas que tenían viabilidad financiera antes de la pandemia, apoyarlas a través de la banca de desarrollo y, en su momento, recuperar esos fondos, vía mecanismos de salida, que se destinen para su recuperación.

Por último, se deben fortalecer los esfuerzos de conectividad aérea de aquellas ciudades medias y pequeñas que tienen potencial turístico, industrial o de agronegocios, particularmente en un entorno de inseguridad en el tránsito carretero en algunas regiones del país. Al respecto, podrían promoverse proyectos de aerolíneas regionales que puedan cubrir este objetivo.

### **III.4 Ferrocarriles**

#### *Ferrocarril (FFCC) de carga*

El Sistema Ferroviario Mexicano está conformado por ocho concesionarios.

De 1995 a 2020, el transporte ferroviario ganó 7 puntos porcentuales en la participación del transporte terrestre, al pasar de 12 % a 19 % del total de la carga por esta vía. Medido en tonelada-km, la participación del FFCC en el mercado de carga terrestre aumentó de 19% a 26% en el mismo lapso

Lo anterior se debe en buena medida a la inversión privada, por parte de los concesionarios ferroviarios.

No obstante lo anterior, en los últimos años se han incrementado la inseguridad, los robos y las invasiones a los derechos de vía, sin que la autoridad desarrolle soluciones prontas y efectivas, lo que ha generado cuantiosas pérdidas para la economía nacional.

Asimismo, persisten problemas por la falta de una regulación más efectiva, tarea de por sí complicada porque el mercado es dominado por solo dos empresas (duopolio que forman *Kansas City Southern* de México «KCSM» y FERROMEX).

Los concesionarios se han dedicado a defender su “segmento de mercado”, lo que ha generado serios problemas que se manifiestan entre otros, en un bajo desarrollo del tráfico interlineal, desatención al movimiento de mercancías de largo recorrido que requiere la participación de los dos concesionarios, bajo aprovechamiento de los mecanismos de competencia como los derechos de paso largos, y encarecimiento de los servicios de interconexión y de terminal.

Hoy es indispensable avanzar en el uso de los derechos de paso, como fueron concebidos originalmente, para que el usuario tuviera la opción de que al menos dos FFCC sirvieran a las principales ciudades y puertos del país.

Aún hay un potencial de crecimiento significativo. Una mayor utilización del FFCC generaría igualmente menor presión en las finanzas públicas para el mantenimiento de carreteras.

La rentabilidad observada por las empresas ferroviarias demuestra que el transporte de carga es muy redituable, y por ende debería financiar su propio desarrollo y ser capaz de ampliar gradualmente su cobertura.

Las concesiones de los FFCC troncales tienen una vigencia de 50 años y 30 años de exclusividad. Una estrategia concreta para efectos de ampliar la infraestructura ferroviaria, podría ser extender la vigencia de las concesiones, a cambio de compromisos de inversión por parte de las empresas, como es el caso de *i) Acortamientos; ii) Líneas de alimentación a zonas industriales y centros logísticos, y iii) Libramientos de zonas urbanas.* En el Anexo 1 se muestra un listado de principales proyectos identificados en materia de carga.

### *FFCC de Pasajeros*

En México no se ha aprovechado el tren como alternativa de movilidad. Actualmente operan únicamente el Tren Suburbano en la Zona Metropolitana del Valle de México, el Ferrocarril Chihuahua Pacífico, de fuerte vocación turística y las líneas de Metro de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

En México, 80 % de la población vive en áreas urbanas y la tendencia es habitar en las periferias o incluso en las denominadas “ciudades dormitorio”, por lo que hay una necesidad creciente de transportes de pasajeros como suburbanos o interurbanos, que contribuyen, tanto a servir a estos centros de población con eficiencia, seguridad y bajos costos, así como ordenadores del desarrollo.

En el sector de transporte público de pasajeros, por lo general, los gobiernos aportan la inversión en infraestructura y en algunos casos subsidian también parte de la operación. Las experiencias en todo el mundo así lo confirman. México no es la excepción.

Precisamente por ello, en la mayoría de los proyectos es necesario complementar la participación pública con inversiones privadas.

Finalmente, es importante señalar que seguramente habrá que reestructurar el Tren Maya como está hoy concebido, ya que difícilmente podrá operar sin que represente una carga financiera muy pesada para el Gobierno Federal. Por tal motivo, habrá que realizar un análisis técnico serio para determinar qué tramo o tramos podrían ser económicamente rentables y concesionarlos a un privado para que los opere. En el Anexo 2 se muestra un listado de principales proyectos identificados en materia de pasajeros.

### **III.5 Puertos y marina mercante puertos**

Tanto por su tamaño y diversidad, así como la participación privada en su operación y movilidad, resulta obligatorio que los puertos formen una parte específica dentro del sector de comunicaciones y transportes, como se planteó desde la Constitución de 1917. Es un sector operativo primordial en las cadenas de suministro y logísticas y no un sector de seguridad

nacional. Para eso existen otras áreas. Este sector federal, además de operar y administrar los puertos de altura, debe regular con Estados y Municipios las marinas, muelles y todo lo que tenga afectación local.

Por sus características y su interacción con el mundo se debe fortalecer su participación en los órganos reguladores internacionales, al tiempo que se promueve el manejo de una mejor integración con carreteras y ferrocarriles.

Asimismo, la Marina Mercante debe ser recuperada para el sector.

El mundo está cambiando cada vez más rápidamente, con las consecuencias de que asuntos aparentemente regionales, como pueden ser concretamente los puertos, impactan en forma inmediata el suministro y distribución de bienes, servicios y personas en todo el mundo.

La función portuaria, para ser competitiva a nivel global, debe incorporar en su concepción y funcionamiento los adelantos tecnológicos que permitan atender los códigos de comercio mundial como aranceles, sistema de tracking, seguridad, accesos y salida en tiempos de calidad, resguardo y vigilancia, entre otros.

Los puertos modernos -Singapur, Busan, Shangai, New York, Los Ángeles, Rotterdam o Amberes- han privilegiado la tecnología de última generación y han logrado, por eso, ser pilares y modelos de la industria portuaria.

México, con la modificación y actualización del sistema portuario, iniciada en 1994 había avanzado sólidamente para aprovechar sus ventajas estratégicas de colindancia con los dos mayores océanos y su larga frontera con la mayor economía mundial, pero hoy la decisión de trasladar la sectorización portuaria del sector Comunicaciones a la Armada, con la excusa de que la seguridad nacional es lo más importante de la industria va en sentido contrario a la tendencia mundial, pues sacó a los puertos de las cadenas logísticas y de suministro.

Los puertos, aeropuertos y cruces fronterizos son clave para esta responsabilidad; en el caso de los Puertos marítimos o fluviales los códigos de salvamento y protección de la vida humana, la estandarización y manejo de la carga en contenedores, a granel, vehicular o general, es revisada, validada y supervisada por la el órgano especializado de Naciones

Unidas, la Organización Marítima Internacional (OMI en español), con sede en Londres y una afiliación de 174 países miembros y tres miembros asociados, donde solo once países tienen puertos con administraciones militares, países que no son democráticos.

En el caso de las Aduanas, la armonización de procedimientos, de aranceles, mercado y denominación de origen, es normado por el cuerpo técnico denominado la OMA (Organización Mundial de Aduanas en español), con sede en Bruselas, Bélgica y 183 países miembros.

Gracias a sus reformas, México era un serio competidor en el mercado latinoamericano, según el *ranking* de movimiento de carga de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2020:

1. Puerto de Colón, Panamá ( 4.3 millones TEUS «inglés Twenty-foot Equivalent Unit, que significa Unidad Equivalente a Veinte Pies»)
2. Santos, Brasil ( 3.9 millones TEUS)
3. Manzanillo, México ( 3.08 millones TEUS)
4. Cartagena, Colombia ( 2.8 millones TEUS)
5. Balboa, Panamá ( 2.5 millones TEUS)
6. El Callao, Perú (2.3 millones TEUS)
7. Guayaquil, Ecuador ( 2.06 millones TEUS)

Cabe destacar que México es el mayor exportador de América Latina con 35 % del total de la región y tiene el primer lugar mundial como productor de plata, aguacate, papaya y cerveza, así como el segundo lugar como productor de mango y tomate.

A nivel global, México es segundo exportador de pantallas de televisión, tercer exportador de computadoras, cuarto exportador de vehículos ligeros y sexto proveedor de partes aeronáuticas a Estados Unidos.

Con una visión logística y de conectividad multimodal México debe ser una plataforma global de alto valor agregado, para atender la creciente demanda de movilidad y del comercio nacional e internacional, con costos competitivos.

Esta visión logística integral permite conectar los nodos productivos, de distribución y de consumo.

El sector marítimo-portuario de México potencia la ubicación geográfica privilegiada de México mediante dos sistemas portuarios complementarios: Golfo de México y Océano Pacífico.

Para sus 11 mil kilómetros de litorales y 4,301 kilómetros de fronteras, México cuenta con polos portuarios que enlazan las cadenas logísticas que cruzan por los casi 2 millones de kilómetros cuadrados de su superficie continental.

México debe fortalecer a sus puertos como nodos logísticos, para crear un sistema de transporte intermodal, que promueva el desarrollo de cadenas logísticas, con estándares de eficiencia en el uso de la infraestructura.

La plataforma logística de México se consolida con su red carretera de más de 169 mil kilómetros, que conecta las regiones que tienen una posición estratégica y que generan alto valor comercial.

La infraestructura ferroviaria mexicana constituida por más de 26 mil kilómetros de vías, debe incrementar asimismo su conectividad dentro de los principales puertos mexicanos.

En los puertos federales de México, la iniciativa privada ha participado en los últimos años con 80 % de la inversión y la operación de terminales y la prestación de los servicios portuarios están a cargo de empresas privadas, pero la planeación, programación, regulación, control y las acciones de promoción y desarrollo del puerto, son responsabilidad de una empresa pública en calidad de Administrador Portuario Integral (API).

La iniciativa privada debe participar como lo ha hecho en los últimos años con 80 % de la inversión.

Hoy el Sistema Portuario Mexicano cuenta con infraestructura portuaria para manejar más de 530 millones de toneladas de carga pero solo lo podrá seguir haciendo si todo el sistema de movilidad se mueve articulando con una sola estrategia.

### III.6 Transporte intermodal

La eficiencia en los flujos de bienes es esencial para el crecimiento económico y el bienestar social. Por ello es necesario que los distintos modos de transporte de mercancías articulen las redes comerciales locales, regionales e internacionales.

- México se encuentra dentro de las 20 principales economías del mundo, ocupando el lugar número 16 de la economía mundial y siendo la segunda más fuerte en América Latina.
- Con gran apertura comercial tiene acceso preferencial a 46 países de Europa, América y Asia y con una posición geográfica muy favorable, México es altamente dependiente del comercio exterior que representa alrededor de 78 % del producto interno bruto (PIB).
- El transporte multimodal evita el congestionamiento en las carreteras y en los puertos marítimos, propicia un mayor control de las mercancías transportadas, reduce los tiempos de entrega y aumenta la seguridad.

No obstante que ha habido avances:

- Se carece de una adecuada interconexión entre el transporte terrestre, marítimo y ferroviario.
- Pese a sus altos costos (en recorridos largos), el autotransporte es el principal modo de transporte del país.
- El transporte ferroviario presenta problemas que se manifiestan en un bajo desarrollo del tráfico interlineal que afecta al movimiento de mercancías de largo recorrido que requiere la participación de los dos principales concesionarios.
- Se carece de una infraestructura adecuada en materia de terminales intermodales y puertos interiores relacionados y por supuesto de una red de corredores intermodales eficiente, que refuerce no solamente los corredores transcontinentales sino también los servicios nacionales y regionales.



- Las mercancías que llegan a los puertos marítimos y fronterizos, están sujetas a múltiples y tardadas revisiones por parte de las autoridades y de las aduanas, lo que afecta la fluidez de las cadenas.
- La inseguridad que prevalece en todo el país ha afectado a todos los actores, navieras, empresas de ferrocarril, autotransportistas, intermediarios y usuarios finales.

Por tales motivos, es sumamente importante impulsar la implementación de una estrategia para:

- Promover el fortalecimiento de los principales corredores multimodales del país, impulsando también el desarrollo de nuevos corredores nacionales y regionales.
- Impulsar la modernización de los principales puertos del país, construcción de autopistas en puntos estratégicos, redes de ferrocarril de doble estiba de contenedores, terminales multimodales, centros de distribución y zonas de actividades logísticas.
- Promover el desarrollo de un conjunto de Instalaciones Estratégicas para conformar un sistema de transporte en su visión intermodal donde cada modo de transporte haga el segmento donde es más eficiente.
- Promover el desarrollo del Cabotaje y Carreteras Marítimas (rutas alimentadoras), mediante el traslado de la carga en embarcaciones menores a un concentrador (grandes buques), para su destino final.
- Promover el desarrollo de Terminales Intermodales o Puertos Secos.
- Aprovechar en lo posible el Tren Maya, en su modalidad de carga, para impulsar en la región del sur-sureste de México el desarrollo de corredores multimodales para aumentar los flujos

de comercio y los servicios intermodales, para incrementar su competitividad y disminuir sus desventajas frente a otras zonas del país.

- Igualmente habría que consolidar el proyecto intermodal del ferrocarril interoceánico de Coatzacoalcos a Salina Cruz, proyecto tan largamente concebido y que no acaba de consolidarse de una manera plena.
- Establecer medidas que refuercen la seguridad de los puertos, carreteras y ferrocarriles en los principales corredores del país.
- Promover la incorporación de tecnologías modernas a los medios de comunicación y de transportes (TIC).

Finalmente sería muy importante crear un organismo responsable de investigar accidentes e incidentes en los diversos modos de transporte; tal organismo tendría plena autonomía técnica y con personal capacitado.

### **III.7 Telecomunicaciones**

Está área sin duda es la más crítica por su potencial de crecimiento y es a la que el futuro le exigirá caminar más rápido. Es una responsabilidad social el comunicar, vía internet, a la mayoría de poblaciones y particularmente escuelas, que entre más aisladas se encuentren, mayor será nuestro compromiso; pero al mismo tiempo habrá que garantizar la mejor y más nueva tecnología a las ciudades y grandes centros poblacionales.

Los nuevos desarrollos en telecomunicaciones, su mayor integridad con el mundo, su debilidad ante la dependencia tecnológica para los nuevos descubrimientos, el futuro de la 5G, y el rápido, rapidísimo crecimiento de la comunicación personal, obligan el tener una área fuerte supervisión, promoción y regulación de la nueva tecnología.

No podemos olvidar el uso eficiente de los satélites, que siendo una infraestructura poderosísima en la comunicación hoy están semiabandonados y operados con deficiencia.

Los satélites deben de usarse en toda su capacidad y ser la punta de lanza en toda la operación de comunicación que debe existir en nuestro país.

### *Comunicaciones terrestres y reforma de telecomunicaciones*

Hemos fallado en el fomento de políticas públicas pertinentes para el desarrollo de nuevos operadores de telefonía celular ya que para implementar las tecnologías 4G y 5G es necesario que las radio bases tengan acceso a fibra óptica. No hay estrategias ni políticas públicas para acelerar la entrada de nuevos competidores con acceso a la red troncal nacional.

La reforma de telecomunicaciones en su momento contempló la creación de una red troncal para que los operadores pudieran apoyarse pagando el acceso a precios competitivos internacionales: para ello se designó a la CFE como el operador de la red troncal ofreciendo servicios a sitios sin cobertura y a los tres niveles de gobierno.

En la red compartida también estamos cortos en el uso y explotación del rango de frecuencias de 700 MHz, que tienen un alcance de un radio de 30 a 35 Km, este rango de frecuencias permitiría instalar un número menor de radio bases ideal para cubrir zonas rurales.

Todo esto, con el agravante de que sigue existiendo mucha incertidumbre y falta de transparencia sobre el modus operandi futuro, pues no se ha logrado homogeneizar y hacer claro:

1. El acceso a derechos de vía (carreteras, caminos, postería).
2. Reglas para obtener la autorización de permisos de construcción y despliegue de infraestructura pasiva (canalización de fibra en las vías públicas) en los tres niveles de gobierno.

### *Comunicaciones satelitales desaprovechadas*

México lanzó hace nueve años dos satélites: "Bicentenario" de servicio fijo en banda "C" extendida para operar telepuertos y banda "Ku" extendida para establecer comunicaciones con estaciones remotas satelitales y "Centenario" para servicios móviles utilizando banda "L".

El satélite Bicentenario, en la actualidad contiene los telepuertos de SEMAR, SEDENA, CISEN, Guardia Nacional y Telecomunicaciones de México (TELECOMM). Inclusive los telepuertos podrían ser cambiados a otra zona del país donde no se necesite la banda "C" extendida, de tal manera que siga aprovechándose dicho satélite. Las instancias de seguridad nacional utilizan el satélite para aprovechar equipos terrestres con estaciones remotas fijas y móviles como es el caso de poder volar drones y coadyuvar cuando se tienen desastres naturales.

Asimismo existe una red satelital "actualmente apagada" conocida como la 11K conformada por 11,000 estaciones terrenas remotas que podría encenderse y cambiando las estaciones remotas de lugar, podrían usarse para establecer comunicación (no de banda ancha) pero sí telefonía y pocos datos, para que comunidades que hoy no tienen comunicación amplia, por lo menos tengan comunicación básica con el resto del país.

El satélite Centenario que cubre todo el territorio y mar territorial al 100 %, hoy está desaprovechado en casi su totalidad. Para aprovecharlo hay que adquirir las terminales remotas que consisten principalmente en teléfonos celulares con acceso satelital en caso de no tener cobertura por algún operador, permitiendo tener hasta videoconferencias. El satélite es como una red 3.5 G en el espacio, donde no se necesitan instalar radio bases. Las terminales, siendo estas portátiles, son capaces de establecer comunicación con el satélite porque usan banda "L".

En términos generales no se ha definido de quién es la responsabilidad de adquirir las terminales. El tema en este caso como en todo lo que está en el ámbito de comunicaciones y transportes pareciera tener una zona gris donde se confunde comunicación con seguridad y en otros casos logística con seguridad, la política pública debe tener claro la diferencia en como operar un sector y la relación que tendría que existir entre la operación de un sector con las áreas de seguridad, en caso contrario todos los sectores de operación gubernamental acabarían siendo de seguridad nacional.

### *Estrategia general para determinar políticas*

Para avanzar en telecomunicaciones es importante entender que las redes basadas en cobre tienen que ser sustituidas por fibra óptica incluso a nivel de redes troncales de larga distancia, así como radiales que faciliten la capilarización para desplegar las redes de acceso que puedan entregar los servicios a domicilio.

Desplegar fibra e iluminarla requiere de inversiones cuantiosas además de la construcción y la colocación de la fibra. El esquema que se ha popularizado en muchos países es conocido en la industria como "*Indefeasible rights of use*" (Derechos irrevocables de uso por sus siglas en inglés). El derecho de uso irrevocable (IRU) es un tipo de contrato permanente de arrendamiento de telecomunicaciones, que no se puede deshacer, entre los propietarios de un sistema de comunicaciones y un cliente de ese sistema. El gobierno debe dar certeza mediante la reglamentación necesaria para fomentar estos arreglos entre operadores de telecomunicaciones.

El gobierno deberá definir las reglas para que operadores puedan adquirir derechos de vía, por medio de subastas u otros mecanismos. Si no hubiera postores, el gobierno debería de construir y desplegar la infraestructura pasiva para después comercializarla vía contratos de IRU's.

Los despliegues de redes de acceso terrestre (iluminación de fibra), sería responsabilidad de los operadores privados, aunque cierta reglamentación facilitaría el despliegue de anillos para mejorar la confiabilidad de las redes, mismos que podrían comercializarse bajo esquemas de contratos de IRU's entre los mismos operadores.

### *Fibra gubernamental y última milla*

La red de CFE es vieja y ahora es necesario cambiarla y en este reemplazo de fibra se instalarían cables de 128 pares o más.

Sería un error pensar que el gobierno pudiera ser un operador eficiente de redes, la tecnología cambia muy rápido, los convenios entre operadores se llevan a cabo dinámicamente y en muchas ocasiones no pueden esperar al ciclo anual presupuestal del gobierno federal. El gobierno lo que tiene y es muy apreciado son derechos de vía y la facilidad de poder

construir y desplegar infraestructura pasiva, para después facilitarla a los operadores, y los contratos de IRU's pueden encajar muy bien dentro de la normatividad de lo que el gobierno puede y debe hacer.

Asimismo el gobierno deberá asegurarse para la última milla terrestre que la reglamentación fomente el desarrollo y despliegue de redes terrestres de acceso (iluminando fibra al usuario final) anilladas (para alta confiabilidad) que deben ser realizadas por operadores privados para darle cobertura a zonas urbanas en ciudades y sus periferias, a parques industriales y a radiobases para celulares.

Última milla se refiere al último tramo que tienen las redes para que los usuarios finales tengan acceso a los servicios.

La infraestructura desplegada por "CFE Internet para Todos" y que ya está suministrando servicios, podría ser subastada en partes para que pudiera ser operada por operadores regionales y en su caso comercializar servicios a usuarios finales. Se tendría que estudiar y determinar si fuera necesario para ello, hacer alguna modificación a la concesión otorgada del espectro de 700 MHz.

### *Comunicaciones satelitales*

El gobierno tiene que optar por una definición sobre la banda "C" extendida y procurar que se llegue a un compromiso, para que sus dependencias puedan continuar aprovechando el satélite Bicentenario, que ahora ha alcanzado la mitad de su vida útil. Le deben quedar como ocho años de vida remanente.

En este mismo sentido se deberá analizar la conveniencia de adquirir las terminales remotas para aprovechar el satélite Centenario, ya que es una inversión de 1,000 millones de dólares que no está siendo aprovechada.

### *Políticas sobre telecomunicaciones*

Implementar seis políticas en un sector altamente técnico es un buen objetivo para poder conseguir resultados en un sexenio. Estas serían las siguientes:

1.- Fondo de cobertura vía un fideicomiso bajo la esfera del sector Comunicaciones y Transportes

Establecer que un porcentaje de los ingresos de los operadores de telecomunicaciones se destine a un fondo de cobertura, operado por un fideicomiso para conseguir apoyar con esos servicios los lugares marginados.

2.-Actualización de fibra óptica de CFE y despliegue de radiales

Actualizar la fibra de CFE, con la visión de que sean cables con muchos pares de hilos para que puedan acceder los operadores vía esquema de contratos de IRU´s para que puedan ofrecer servicios de internet rápidos y a precios accesibles para la población. Donde:

- recuperaría inversión mediante IRU´s
- recuperaría gastos de mantenimiento preventivo y correctivo.

Además, a partir de las subestaciones importantes de alta y media tensión, desplegar cable de fibra de manera radial para poder cubrir zonas que no cuentan con servicios de banda ancha, en este caso se aprovecharían los postes de distribución para la instalación de los cables y estos serían de muchos hilos de fibra óptica.

3.- Aprovechamiento de activos espaciales que hoy se tienen

Resolver el problema que implica dar en concesión la banda "C" extendida del satélite Bicentenario, pudiendo establecer alguna zona donde quede reservada para uso gubernamental para que puedan operar los telepuertos del gobierno.

Determinar el aprovechamiento de la red 11K, que todavía puede dar servicios en banda "Ku" extendida en combinación con su antena maestra en banda "C" extendida, para poder

brindar telecomunicaciones a comunidades muy apartadas, aprovechando la parte del satélite Bicentenario que se destinó para comunicaciones en sitios apartados.

Confirmar con toda claridad la responsabilidad de todo el subsector comunicaciones dentro del sector Comunicaciones y Transportes y responsabilizarlo de adquirir, promover y desarrollar las terminales para el aprovechamiento del satélite Centenario y poder contar con una red de comunicación gubernamental que no dependa de infraestructura terrestre.

#### 4.- Complementar comunicaciones con servicios satelitales de órbita baja

Parte del fondo de cobertura podría destinarse a desplegar servicios a sitios remotos que requieran un ancho de banda mayor que el que pueda proporcionar el satélite Bicentenario y donde tardaría mucho tiempo en llegar infraestructura terrestre. Estos servicios se podrían adquirir en paquete haciendo una negociación gubernamental con proveedores satelitales de órbita baja como “*Starlink*” teniendo como objetivo lograr economías de escala.

#### 5.- Reactivar la inversión en activos espaciales

Es importante que México tenga activos espaciales, como pudiera ser el caso de una carga útil de banda “Ku” diseñada para operar bajo el esquema *High Throughput*, para poder implementar soluciones satelitales que lo requieran como radiobases que no puedan tener acceso a fibra en el corto plazo, pudieran conectarse por satélite vía banda “Ku” y no esperar a que llegue la fibra óptica, pudiendo la espera ser de varios años. Solución que fue probada en el proyecto de conectividad que hizo TELECOMM con la comunidad de Santiago Nuyoo en Oaxaca.



## 6.- Derechos de vía y permisos de construcción

Democratizar (ceder) los derechos de vía en carreteras, vías férreas y caminos, a cambio de que un operador u operadores construyan la ductería necesaria, el sector Comunicaciones y Transportes invertiría en fibra oscura y quien construya la ductería darle IRU's como intercambio por dicha construcción. Es importante que sea el gobierno quien invierta en el cable, para garantizar neutralidad habría que tener una política pública que dé certeza y claridad y una reglamentación muy puntual para evitar rivalidades entre operadores.

## **ANEXO 1: Principales proyectos identificados en materia de carga**

### Libramientos Ferroviarios

- Libramiento de Guadalajara
- Libramiento de Zacatecas
- Libramiento de Aguascalientes
- Libramiento Cd. Juárez
- Libramiento de Saltillo
- Libramiento de Irapuato
- Libramiento de Morelia
- Libramiento de Tepic

### Principales acortamientos (nuevas vías de carga)

- Acortamiento Jalisco - Aguascalientes.
- Acortamiento Estación Camarón – Colombia (Nuevo León)

### Principales conexiones (nuevas vías de carga)

- Doble vía ferrocarril Celaya-Irapuato
- Salamanca
- Chontalpa - Dos Bocas
- Veracruz-Altamira - Frontera
- Palenque-Coatzacoalcos
- Conversión del Tren Maya para que también transporte carga, en corridas nocturnas, en circuitos en los que la demanda lo justifique
- Residuos Sólidos para el Tren Maya

## **ANEXO 2: Principales proyectos identificados en materia de pasajeros**

### Trenes interurbanos

- México-Querétaro-Celaya-León-Guadalajara
- Tren Interurbano Ensenada-Tijuana-Tecate
- Tren Rápido Saltillo-Monterrey

### Posibles Ampliaciones:

- Cuautitlán-Huehuetoca- Querétaro
- (Buenavista) Jaltocan-AIFA-Pachuca

### Trenes urbanos y suburbanos

- Tren Suburbano Naucalpan-Buenavista
- Sistema urbano-turístico para Cancún (monorriel).
- Sistema urbano de Tijuana.
- Tren Suburbano Saltillo- Zona Industrial
- Monorriel Ciudad de México (Complemento Metrobús)
- Periférico Tranvía de Mérida
- Tren Ligero en Veracruz-Boca del Río
- Otros Suburbanos que deriven de Libramientos Ferroviarios

### Trenes transfronterizos

- Tren Interurbano Tijuana-San Diego
- Tren Interurbano Monterrey-Houston o San Antonio

### Trenes turísticos

- Tren Turístico Oaxaca-Mitla
- Tren Turístico de Hidalgo

- Teleférico Oaxaca-Monte Albán
- Corredor Turístico Laguna de Nichupté



## **Desarrollo Sustentable y Ambiente**

*Julia Carabias Lillo*

*Antonio Azuela de la Cueva*

*Fernando Tudela Abad*

*Enrique Provencio Durazo*

Uno de los mayores retos que enfrenta el país para el siglo XXI es detener y revertir la tendencia de pérdida de la biodiversidad. Por biodiversidad nos referimos a la diversidad de ecosistemas, especies y genes, es decir a todas las expresiones de vida. México es uno de los 17 países megadiversos del planeta y uno de los siete de Latinoamérica; por tener tan alta biodiversidad, mucha de ella endémica, su responsabilidad para conservarla es ineludible.

La compleja trama de interacciones que las especies construyen en un ecosistema para cumplir con sus ciclos de vida genera un conjunto de beneficios que hemos llamado servicios ecosistémicos, tales como la captación y depuración de agua; la captura de carbono y producción de oxígeno; la producción de diversas materias primas como la madera, medicina, fibras, tintes; la polinización de cultivos; la regulación del clima y el aporte de nutrientes, entre muchos otros. Cuando los servicios ecosistémicos se pierden aumenta la pobreza, la vulnerabilidad de las poblaciones y la migración de personas que abandonan sus territorios degradados. Las sociedades humanas no pueden vivir sin los servicios ecosistémicos y el bienestar de la población no se podrá lograr sin ecosistemas sanos y bien conservados.

A la fecha, México ha perdido, al menos, 50 % de sus ecosistemas terrestres naturales originales colocando bajo amenaza a una buena parte de la biodiversidad; por ejemplo cerca de la mitad de las especies de vertebrados se encuentran en condición de riesgo.

Las tasas de deforestación de los últimos 50 años han sido de las mayores del mundo y, lamentablemente, aunque de manera más atenuada, esa tendencia se mantiene. Se estima que entre 2001 y 2018 se perdieron 212 mil hectáreas al año; es en las selvas tropicales de la Península de Yucatán y Chiapas (la región de mayor biodiversidad de México), en donde la deforestación es más intensa por causa de las actividades agropecuarias, seguida de los bosques templados de Michoacán y Jalisco por el incremento de las plantaciones de aguacate y la tala clandestina.

La biodiversidad marina está también fuertemente afectada debido a la sobreexplotación de las pesquerías. En México, 86% de las pesquerías están en categoría de sobreexplotadas o en su máximo rendimiento. Si las tendencias actuales continúan, pronto estarán en riesgo.

Los paisajes terrestres mexicanos se caracterizan por ser mosaicos con algunos ecosistemas en relativamente buen estado de conservación, rodeados de campos de cultivo y potreros ganaderos, infraestructura y asentamientos humanos. La falta de planeación en el uso y ocupación del territorio ha provocado que los ecosistemas naturales queden separados en fragmentos y que, por lo tanto, las poblaciones de especies que los conforman queden aislados provocando un problema de erosión genética por no poder intercambiar individuos entre las poblaciones. Este es el inicio del proceso de extinción de especies; mientras más pequeños sean los fragmentos de los ecosistemas más acelerado será el proceso de extinción de las especies.

En las últimas cinco décadas, pero sobre todo desde los años noventa, México fue creando un andamiaje de políticas e instrumentos ambientales, así como un marco jurídico e institucional que, pese a lo lento del proceso ante la urgencia de la actuación requerida, logró establecer una ruta hacia la sustentabilidad del desarrollo.

Entre los instrumentos establecidos en el marco jurídico nacional, destaca el ordenamiento ecológico del territorio para la planeación territorial que permite identificar las áreas de conservación y restauración, así como orientar las actividades productivas según las características ambientales, sociales y económicas de cada espacio que se delimite; lamentablemente este instrumento, a pesar de formar parte de la legislación ambiental, no se aplica ampliamente y cuando se aplica, no se respeta y se modifica

según las presiones y preferencias de momento. Asimismo, la gestión ambiental a partir de las cuencas hidrográficas ofrece otra una visión integral para realizar el ejercicio de planeación que junto con la aplicación de las manifestaciones de impacto ambiental buscan prevenir o mitigar los daños potenciales de las intervenciones humanas para el desarrollo de nueva infraestructura o proyectos de intervención económica y social.

En cuanto a los instrumentos y políticas para la conservación de los ecosistemas naturales, también establecidos en el marco legal mexicano, se ha consolidado un Sistema de Áreas Naturales Protegidas en zonas de alto interés por su biodiversidad y servicios ecosistémicos sustantivos para las actividades humanas. No obstante, la relevancia de esta política de conservación, no se han logrado los consensos políticos y económicos necesarios y se han creado fuertes tensiones en torno a ellas. Las tensiones generadas o la resistencia a ampliar su cobertura en algunas partes del territorio nacional, no es un asunto inherente al instrumento en sí mismo, sino a la forma de gestionarlas y a la baja prioridad que dan los gobiernos a la conservación de la biodiversidad.

La falta de coordinación de políticas públicas alineadas a los programas de manejo, la falta de inversión para el fomento productivo sustentable y de infraestructura para el bienestar social de la población que vive en estos territorios, los escasos presupuestos y pocos funcionarios públicos que se asignan para su gestión, provoca un ambiente de animadversión que no es causa de la conservación sino del abandono de las áreas naturales protegidas después de su decreto, lo que pone en riesgo a esos espacios para ser aprovechados por grupos de intereses ilegales o incluso de grupos de delincuencia organizada.

La joven institución nacional constituida en el año 2000, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), se fue consolidando poco a poco y con muchas dificultades. No obstante, en muy pocos años, se debilitó profundamente debido a los recortes presupuestales y de personal calificado, además de la transformación en su visión institucional que desvía su razón de ser; en la actualidad, desde la CONANP se priorizar el fomento productivo frente a la conservación de la biodiversidad; en



fechas recientes se ha acelerado un proceso de ideologización de la política de conservación que distorsiona su relevancia para alcanzar un desarrollo sustentable y atenta contra su legalidad.

Las áreas naturales protegidas que más éxito han tenido son aquellas que se gestionan bajo un proceso armónico y coordinado entre las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los distintos órdenes de gobierno. Este impulso que se estaba construyendo de manera exitosa fue voluntariamente frenado y desmantelado por el gobierno actual.

Es evidente que no todos los ecosistemas naturales remanentes en el país pueden estar bajo el régimen de área natural protegida; para ello, se han desarrollado otros instrumentos complementarios de conservación, cuya condición de éxito es que generen empleos e ingresos para la población dueña de los territorios de gran biodiversidad, al tiempo de mitigar el impacto y la transformación de los ecosistemas en la medida de lo posible.

El pago por servicios ambientales es uno de los instrumentos clave para la estrategia de conservación y consiste en brindar un incentivo económico por parte del gobierno (a través de la Comisión Nacional Forestal «CONAFOR»), a los propietarios y legítimas poseedoras de terrenos forestales por los beneficios que la sociedad recibe de los ecosistemas forestales. A pesar de que este instrumento ha probado su efectividad para disminuir la deforestación, el gobierno actual ha disminuido los recursos económicos para su operación de manera sustantiva, dejando muchas áreas nuevamente bajo amenaza de deforestación.

Las actividades productivas que no provocan deforestación, pero sí generan empleo e ingresos para los dueños de los ecosistemas son el manejo forestal sustentable, el ecoturismo, el manejo de la vida silvestre entre otros. Estas actividades tienen la ventaja de que, además de conservar la biodiversidad, abren espacios para el empleo de la población joven sin tierra y para las mujeres. México cuenta con la experiencia de haber impulsado estas políticas, sobre todo con el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad; sin embargo, durante la actual administración los programas de apoyo al manejo sustentable de los ecosistemas han

quedado prácticamente sin presupuesto y las organizaciones sociales han sido difamadas pretendiendo desacreditarlas, e incluso han sido acosadas, haciendo muy difícil avanzar o sobrevivir.

La restauración de los ecosistemas degradados es otra actividad que se ha impulsado por décadas en México, pero -salvo algunas excepciones-, con falta de criterios de planeación y ambientales, lo que ha dado pie a que se conviertan más en programas de empleo temporal que de recuperación efectiva de los ecosistemas naturales.

Las áreas transformadas dedicadas a la producción de alimentos (agricultura, ganadería y forrajes) ocupan casi la mitad del territorio nacional. Sin importar las condiciones ambientales de cada región, en prácticamente todas ellas, después de deforestar y establecer cultivos, se aplican agroquímicos sin control que contaminan suelo y agua y causan daño a la salud humana y de los animales. En aquellas regiones en donde las comunidades campesinas e indígenas tienen un conocimiento tradicional y han seleccionado especies y semillas adaptadas a las distintas condiciones de suelo y clima durante siglos, las políticas agropecuarias uniformes han sustituido las semillas criollas por las mejoradas y las tecnologías tradicionales por convencionales con paquetes tecnológicos industrializados que provocan la pérdida de la agrobiodiversidad y de la autosuficiencia alimentaria comunitaria.

## **La contribución de la biodiversidad a la reconstrucción de la nación**

En múltiples ocasiones durante la historia del país, la sociedad mexicana se ha unido en torno a los asuntos medioambientales, ya sea para su defensa o para mejorar su regulación y protección. En un momento de crisis económica y social como el actual aunado a los profundos estragos que dejó la crisis sanitaria de la COVID-19 y en medio de una gran división de la sociedad mexicana y desgarramiento del tejido social, repensar las estrategias para la conservación, el uso sustentable y la restauración de los ecosistemas naturales del país abre una gran oportunidad para contribuir a la recuperación de la nación creando cientos de miles de empleos en sectores productivos sustentables, recuperando calidad de

vida, construyendo una cultura de pleno respeto a la naturaleza y una ruta de esperanza de futuro digno y viable para los jóvenes y nuevas generaciones.

La conservación de la biodiversidad y el bienestar de la sociedad han mostrado su compatibilidad cuando las políticas se diseñan e implementan adecuadamente. Existen muchos ejemplos exitosos que han quedado marginados como proyectos piloto que no escalan su impacto; dichas experiencias deben convertirse en políticas nacionales de largo plazo y ser evaluadas permanentemente y bajo el escrutinio público procurar su permanente revisión y adecuación.

A este tipo de alternativas se les ha llamado recientemente “soluciones basadas en la naturaleza” es decir acciones integrales que simultáneamente conserven la naturaleza y generen empleos, aumenten la resiliencia económica y climática.

En México debemos aspirar a alcanzar la *deforestación cero*, para lo cual es necesario diseñar e implementar un conjunto de políticas públicas como las que a continuación se delinearán:

Incorporar en las políticas económicas el mantenimiento del capital natural y sus servicios ecosistémicos, aplicando las llamadas *soluciones basadas en la naturaleza*. Ello implica, entre otras medidas, valorar la biodiversidad y diseñar paquetes de estímulos que simultáneamente apoyen a la naturaleza, creen empleo y aumenten la resiliencia económica.

Las áreas naturales protegidas deben incorporar espacios extensos con la menor intervención humana posible, para que los ecosistemas mantengan su integridad funcional, estructural y de composición de especies y que permitan el curso de la evolución. Estas áreas naturales protegidas, cumpliendo con la normatividad que las regula, requieren adaptarse a las distintas realidades de cada región en el país. Cada una de ellas debe contar con un programa de manejo consensuado con los actores involucrados en esos territorios en los que se defina lo permitido y lo que no lo está, respetando la tenencia de la tierra e involucrando a las comunidades campesinas e indígenas que en ellas habitan. Cuando en las áreas naturales protegidas habita población legalmente establecida, el Estado debe aplicar políticas integrales de fomento productivo sustentable para el desarrollo que las comunidades deseen en el marco de la legalidad;

para tal fin, al menos la CONANP debe duplicar su presupuesto y personal y el programa de pago por servicios ambientales debe cuadruplicar los recursos económicos asignados y detonar mecanismos de financiamiento a perpetuidad.

La restauración de ecosistemas debe concentrarse en la recuperación de ecosistemas estratégicos o en parte de sus servicios ecosistémicos que se encuentran actualmente degradados, las acciones de recuperación deben hacerse con especies nativas y contribuir a la conectividad biológica y ecológica de los ecosistemas fragmentados. Para dar viabilidad a la estrategia de recuperación de ecosistemas se requiere de mecanismos que garanticen su permanencia en el largo plazo; por ejemplo, los recursos económicos que se destinan al programa Sembrando Vida, que pese a ser presentado como un programa de restauración no lo es, deben reorientarse a las acciones de conservación y restauración a partir de la ejecución de un programa bien instrumentado, supervisado y consensuado con las comunidades locales.

La producción de alimentos debe plantearse según su destino y potencial productivo regional. En las regiones de producción intensiva de alimentos como los del norte del país, deben modificarse las tecnologías productivas para disminuir el uso de agroquímicos, utilizar los que son menos agresivos al ambiente y a la salud humana y disminuir y hacer más eficiente el uso del agua de riego.

En las regiones de alta biodiversidad en las que habita población con tradición cultural en el uso sustentable de los recursos naturales, que generalmente son los pueblos originarios, y que aún mantienen ecosistemas en buen estado de conservación, debe fomentarse decididamente la diversificación productiva a partir de la biodiversidad local, con apoyo de recursos económicos y asistencia técnica, mediante sistemas agroforestales y silvopastoriles, que no utilizan fuego agropecuario, e incorporan los saberes locales.

Estos sistemas productivos sustentables, además de producir de manera armónica con el medio ambiente, pueden generar mayores ingresos y aumentar el empleo en el campo. El fomento de mercados regionales debe acompañar a esta estrategia, gracias a lo cual se mejorarán

las condiciones de acceso y de calidad de los alimentos regionales. Parte de los recursos económicos del programa Sembrando Vida deberían ser reorientados a estas actividades de reconversión productiva.

La transformación del sistema ganadero actual por silvopastoriles podría además liberar territorios para dedicarlos a la restauración y a la reconversión productiva de sistemas más sustentables, aportando beneficios ambientales y sociales. Esta estrategia acompañada de un cambio en la cultura del consumo de cárnicos generaría además de un beneficio ambiental una mejora en la salud pública.

La producción pesquera debería regirse bajo una regulación estricta basada en la capacidad de renovabilidad de las especies acuáticas, mediante el ordenamiento pesquero que conlleva la definición de áreas de protección, áreas de captura, límites de captura, artes de pesca, temporalidad, el uso de combustibles más limpios, entre otras medidas de control para evitar el deterioro de la biodiversidad marina y aprovechar a plenitud los océanos como fuente de proteína sana.

Una estrategia productiva diversificada que incluya todos estos componentes debe ir acompañada de un robusto proceso de planeación regional con la población local y con la participación de los distintos órdenes de gobierno, los diferentes sectores, la academia, las organizaciones de la sociedad civil.

Los desafíos para lograr la sustentabilidad del desarrollo son enormes, pero son viables, y para ello deben impulsarse un conjunto de factores de manera planeada y con una visión integral, transversal, incluyente, con equidad y respeto a los derechos humanos y a la naturaleza.

México merece tener un Plan Nacional de Desarrollo Sustentable surgido de un amplio consenso nacional, en el que el componente ambiental constituya un eje central y transversal de todas las políticas, con una visión de largo plazo que garantice la continuidad de las estrategias de conservación, alineado a la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 17 Objetivos, para dar cumplimiento a los compromisos ambientales multilaterales que México aceptó y que, forman parte del marco legal mexicano. El Congreso de la Unión debe jugar un papel protagónico en la construcción de este Plan consensuado.

México ha construido paulatinamente el andamiaje legal necesario que sienta las bases jurídicas de un Plan con ese alcance. La Constitución Mexicana reconoce el derecho humano a un medio ambiente sano y establece la obligatoriedad del Estado mexicano para que el desarrollo sea sustentable. Las leyes secundarias son robustas, pero a lo largo del tiempo se han dispersado dejando huecos o duplicaciones, por lo que sería importante llevar a cabo una revisión para su armonización, así como para incluir nuevos instrumentos de política ambiental moderna que refuercen la progresividad, transversalidad, transparencia, acceso a la información y participación alineada al Acuerdo de Escazú. Asimismo, es necesario incorporar el valor intrínseco de la biodiversidad y los principios de precaución e indubio pro natura.

El marco jurídico ambiental es sólido aunque perfectible, y en muchos temas de vanguardia el principal problema es la falta de su aplicación y cumplimiento. La institución responsable de su aplicación y vigilancia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) se ha debilitado sexenio tras sexenio quedando sin inspectores, personal especializado, infraestructura y financiamiento. La PROFEPA debe ser fortalecida para ejercer su responsabilidad.

El gobierno actual ha debilitado la política pública mexicana construida por las últimas tres décadas por falta de interés y por desprecio al tema, eliminado programas e instrumentos, dejando sin recursos económicos para operar a las instituciones, destituyendo personal y violando la normatividad ambiental, así como alejándose de los objetivos para las cuales fueron creadas y de su mandato legal. Es una prioridad ineludible recuperar la estructura, personal, funciones e instrumentos de operación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).

Asimismo, es necesaria la construcción de instituciones y mecanismos que faciliten el diseño de políticas transversales y su implementación coordinada entre los distintos sectores que atiendan los problemas ambientales de manera integral con los económicos y sociales. El entendimiento de dichos problemas y sus posibles soluciones debe estar basada en la mejor ciencia disponible para lo cual es necesario fortalecer el

quehacer científico, fomentar los procesos multidisciplinarios y establecer mecanismos de interfaz entre la comunidad científica y la toma de decisiones. Las universidades públicas y laicas son espacios esenciales en la construcción de las mejores opciones para el desarrollo y además, pueden constituir los puentes comunicantes entre los diferentes sectores de la sociedad gracias a su carácter plural y diverso.

En la política multilateral internacional México debe jugar el rol protagónico que lo ha caracterizado para fortalecer la cooperación internacional, reconociendo las responsabilidades comunes pero diferenciadas para desarrollar los mayores esfuerzos posibles, sobre todo en materia de biodiversidad por ser México un país megadiverso.

El fortalecimiento de la sociedad civil y el respeto a la diversidad y pluralidad debe fomentarse en México desde todos los ámbitos, ya que, además de ser parte esencial de la democracia, es la única manera en que los problemas ambientales puedan resolverse. Sin duda la acción individual es importante, pero sobre todo debe fortalecerse la acción colectiva.

Necesitamos construir nuevas visiones para detonar la voluntad colectiva hacia un nuevo curso del desarrollo y una ética con un código de valores de respeto a la naturaleza y a los derechos humanos universales para lograr el futuro que las sociedades elijan.

## **Las ciudades y los retos de la urbanización**

La urbanización ha sido una de las grandes transformaciones de las sociedades humanas en los últimos siglos. Desde los inicios de la era industrial, los problemas ambientales de las ciudades estuvieron en el centro de las preocupaciones que dieron lugar a la cuestión social y la revolución sanitaria sentó las bases históricas de las actuales políticas ambientales. No es exagerado decir que gran parte de la transición hacia una sociedad sustentable depende de la forma en que se gestione la producción y la transformación del entorno urbano.

Hace tiempo que México es un país predominantemente urbano, con 63 % de su población residiendo en 77 áreas metropolitanas (ENOT, 2021)<sup>64</sup>. Ciertamente, los impactos ambientales más graves asociados a la urbanización se presentan en las grandes aglomeraciones, tanto por el consumo de energía y materia, como por los efectos regionales de sus residuos. Sin embargo, la urbanización es un fenómeno que experimentan también las sociedades rurales, en la medida en que los asentamientos humanos en el campo, por pequeños que sean, demandan los servicios que tradicionalmente se consideraban un privilegio de las ciudades (agua corriente en todos los hogares, alumbrado público, servicios educativos y de salud, entre otros) y nuevas prácticas de consumo que tienen también impactos considerables. La complejidad de la agenda ambiental urbana radica, entre otras cosas, en que debe combinar políticas tendientes a la reducción de la desigualdad ante la exposición de riesgos ambientales (a eso y no a otra cosa se refiere la frase “justicia ambiental”), con políticas tendientes a reducir el impacto neto de las actividades urbanas sobre el ambiente.

El punto de partida para transitar hacia formas de urbanización sustentables es reconocer que la cuestión urbana ha tenido un lugar incierto en el debate ambiental mexicano. Por razones obvias, la preocupación por el patrimonio natural de la nación ha dirigido las miradas hacia los territorios no (o muy poco) urbanizados. Lo que no es tan obvio es que los debates sobre las ciudades se hayan desvinculado de la agenda ambiental. Para decirlo brevemente, en las últimas décadas la propensión a la utopía, o sea la esperanza en un futuro mejor y sustentable, se ha dirigido exclusivamente al mundo rural; incorporar la urbanización a la agenda ambiental significa nada menos que incluir, en nuestra idea del futuro, a la inmensa mayoría de los mexicanos que viven en ciudades.

Dicha transición debe consistir en una reducción drástica de los niveles actuales de residuos y emisiones de las áreas urbanas, lo que significa instaurar otra “materialidad” de la vida urbana, cuyos perfiles apenas conocemos. Pero también supone un conjunto de transformaciones institucionales orientadas a retirar los obstáculos socialmente construidos que impiden la transformación de las prácticas sociales en las esferas de

---

64 Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial. Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2021.



la producción y del consumo. En el caso de México, la primera de esas transformaciones es la abolición de la separación entre el ordenamiento ecológico del territorio y la planeación de los asentamientos humanos. Dos marcos legislativos, dos tipos de dependencias gubernamentales y dos medios profesionales se ocupan, cada uno por su cuenta, de lo que en realidad es un solo territorio, donde las interacciones entre lo urbano y lo rural deberían ser el punto de partida para ordenar el desarrollo con una mirada territorial. No solo es urgente integrar un solo sistema de planeación territorial (como lo han hecho la Ciudad de México y tres estados de la república); también lo es fusionar las dependencias gubernamentales para hacer desaparecer al “desarrollo urbano” como una esfera de la acción pública separada de la gestión ambiental.

No es posible en este espacio describir el conjunto de transformaciones institucionales que se requieren en este campo. Sin embargo, se destaca que se trata de una combinación de iniciativas hacia nuevos estilos regulatorios, nuevas formas de las relaciones intergubernamentales y de participación social. En particular, hay dos elementos que hoy en día deben destacarse con especial énfasis: primero, la profesionalización del servicio público y el fortalecimiento de las finanzas públicas locales.

Por avanzado que sea un nuevo marco institucional, su éxito depende de la actuación de un funcionario que cuente con una sólida formación técnica y una capacidad de gestión del conflicto. El debilitamiento que ha sufrido en los últimos años la función pública es el primer tema de una reconstrucción del estado. Por otro lado, el fortalecimiento de las finanzas públicas, sobre todo en el plano municipal, es una condición indispensable para, entre otras cosas, revertir las tendencias a la injusticia ambiental, entendida como una exposición socialmente desigual a los riesgos ambientales. Es urgente la recuperación de la capacidad tributaria del estado, así como el desarrollo de mecanismos de mercado orientados a los fines de la política ambiental.

Los cambios institucionales solo tendrían sentido en la medida en que coadyuven a transformar la materialidad misma de las áreas urbanas. Algunos de los temas más relevantes en este sentido son los siguientes: el primero y acaso el más urgente, por su relación con el calentamiento global, es la descarbonización. Aunque ella depende en gran medida de

políticas nacionales (así como de acuerdos globales), los gobiernos de las ciudades pueden jugar un papel activo, entre otras cosas, a través de las políticas de movilidad; algunas ciudades están haciendo esfuerzos por transformar sus estructuras, entre otras cosas para reducir la centralidad del automóvil privado, pero esos esfuerzos serán insuficientes si no vienen acompañados por una progresiva sustitución de los combustibles fósiles.

En materia de agua, si bien es cierto que los mayores esfuerzos deben hacerse en el sector primario (agricultura y minería), el uso urbano presenta enormes déficits, sobre todo en relación con la desigual distribución y el tratamiento de las aguas residuales. Las metas de ampliar la cobertura del servicio, incrementar la infraestructura de tratamiento (y de garantizar su funcionamiento) siguen siendo válidas. Sin embargo, también es importante profundizar la discusión sobre el abanico de opciones tecnológicas y sus implicaciones sociales, incluyendo la posibilidad de nuevas formas de utilización de las aguas servidas para el riego agrícola, lo que evidentemente requeriría un nuevo marco normativo.

Finalmente, se impone una transformación profunda de la industria de la construcción, que no se reduce a la adopción de tecnologías para reducir el consumo energético en la vivienda y en los centros de trabajo y esparcimiento, sino que demanda el desarrollo y adopción de tecnologías para reducir la presión sobre los recursos naturales que aportan los insumos de la construcción, la economía circular tiene en este campo una de sus vertientes más prometedoras. En el futuro, las ciudades seguirán siendo objeto de procesos de “destrucción creativa”, y la construcción seguirá siendo uno de los pilares de la economía, pero será injustificable si la industria de la construcción no cambia de manera radical.

Esos son apenas tres de los retos que enfrentará la transición hacia una urbanización sustentable. Para enfrentarlos no solo se requiere una transformación del marco institucional y un ejército de servidores públicos dotados con nuevas capacidades y sensibilidades; es necesario contar con una disposición para imaginar un nuevo orden territorial donde tanto la ciudad como el campo sean espacios de esperanza para un futuro mejor.

## **Aplicación de la ley y judicialización**

El tema del cumplimiento ambiental ha estado en el centro de la agenda durante varias décadas. Después de 35 años de la aprobación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (LGEEPA), sería de esperar que se contara con un diagnóstico, no solo de los niveles de cumplimiento de la profusa normativa que se ha producido en estos años, sino sobre todo de lo que significa su cumplimiento, para responder a la pregunta de si ¿Es o sería suficiente ese cumplimiento para abatir significativamente los niveles de deterioro de los ecosistemas? Sin embargo, por ahora es imposible responder esa pregunta y, en general, desplegar el debate, por el simple hecho de que no existe información sobre los niveles de cumplimiento de la normatividad; por ello, apenas podemos esbozar algunas propuestas, a partir de las formas que ha adoptado la tarea de hacer cumplir la ley.

Durante casi un par de décadas, la única instancia relevante para hacer cumplir la ley en el ámbito federal fue la PROFEPA que, gracias a importantes atribuciones como la posibilidad de imponer clausuras a instalaciones y desarrollos inmobiliarios, pudo tener un impacto importante en los niveles de cumplimiento en algunos sectores económicos (no así en procesos estructurales como los que generan la deforestación). Un instrumento particularmente valioso fue la auditoría ambiental voluntaria, que permitió la transición negociada de numerosas instalaciones industriales que no podían cambiar de un día para otro y cuyo funcionamiento era indispensable para la marcha de la economía.

Hoy en día es urgente llevar a cabo una evaluación de los instrumentos de la PROFEPA. En relación con la inspección y la consecuente imposición de sanciones y medidas de seguridad, es necesario determinar si está conduciendo a mayores niveles de cumplimiento (y, sobre todo, a menores impactos ambientales). Todo parece indicar que se mantienen bajos niveles de cumplimiento en ciertas actividades y prácticas, sobre todo del llamado sector informal (desde ladrilleras hasta tiraderos clandestinos), pero tampoco se puede suponer que los sectores más avanzados tecnológicamente presenten altos niveles de cumplimiento o que, aun cumpliendo con las normas, hayan reducido drásticamente su impacto; seguramente se encontrará la emergencia de nuevas actividades, como

la minería ilegal y otras que han florecido al lado del crimen organizado. Todos esos indicios pueden y deben ser documentados, con el fin de diseñar una nueva política de aplicación de la normativa ambiental.

En relación con la auditoría ambiental, ya es tiempo de evaluar si se justifica su existencia tal como se diseñó en un inicio; en ese entonces era aceptable el otorgar un tiempo razonable para la transición hacia tecnologías menos contaminantes en instalaciones antiguas,<sup>65</sup> pero es difícil que esa misma justificación se sostenga más de tres décadas después. El resultado de una evaluación en esa materia con seguridad tendría que ser un nuevo diseño institucional que evite el uso oportunista de esa figura jurídica, y en todo caso, sería necesario incrementar los recursos de la PROFEPA, que en los últimos años han sufrido una merma tan importante, que en ocasiones se traduce en la imposibilidad de mantener su funcionamiento cotidiano<sup>66</sup>.

Por otro lado, es importante reconocer que la PROFEPA ha quedado en un segundo plano en el panorama del cumplimiento normativo, ante la irrupción del litigio estratégico que encuentra cada vez más eco en los jueces federales. Hoy en día, el espacio de aplicación de la normativa ambiental es el Poder Judicial de la Federación; a pesar de que se han abierto vías novedosas para el acceso a la justicia, como las acciones colectivas y las acciones de inconstitucionalidad, el juicio de amparo y, en alguna medida, la controversia constitucional, siguen siendo los principales mecanismos a través de los cuales los jueces federales han desplegado una actividad inusual en materia ambiental.

El tema ha sido parte de una discusión más general sobre el alcance que debería tener la participación de los jueces en los asuntos públicos. Si bien existe un importante debate académico sobre el llamado activismo judicial, lo cierto es que en México lo que se ha vivido en los últimos años es una descalificación constante de la intervención de los jueces desde el Poder Ejecutivo, el caso del Tren Maya es emblemático en este sentido.

---

65 Eso no significa que haya sido unánimemente aceptado, ya que existieron denuncias contra la PROFEPA ante los órganos de control administrativo con el argumento de que la auditoría ambiental equivalía a no imponer sanciones a todas las empresas.

66 Tan solo para dar una idea de la dimensión del problema, baste con señalar que la administración de Vicente Fox recibió una PROFEPA con 950 inspectores, todos con plaza presupuestal. Para 2021, la institución contaba solo con 150.

Gracias al espléndido trabajo de expertos en derecho ambiental,<sup>67</sup> sabemos del alcance y la profundidad del protagonismo del Poder Judicial Federal (en todos sus niveles) en materia ambiental. Se reconoce que se ha adoptado una enorme cantidad de principios (entre ellos el de la función ecológica de la propiedad y el del valor intrínseco de la naturaleza como corolario del derecho al medio ambiente sano) y se han emitido sentencias sobre casos emblemáticos como el de la protección del sistema arrecifal veracruzano. Si hasta hace poco la legislación había sido la principal, si no es que la única, fuente del derecho ambiental, en menos de una década, la jurisprudencia ha reconfigurado la materia y la ha enriquecido notablemente.

Lo anterior no significa que la actividad judicial deba quedar libre de todo escrutinio. Al igual que con el resto de las instituciones del Estado, la acción de los jueces debe ser objeto de una mirada crítica, sobre todo para alimentar un debate público con información sólida que permita apreciar el verdadero alcance de la forma en que se resuelven los litigios en sede judicial. En ocasiones, el análisis crítico debe enfocarse no a las resoluciones judiciales, sino a las pretensiones de los actores en conflicto; llama la atención la beligerancia de la autoridad ambiental federal para anular las iniciativas legislativas que tienden a integrar el ordenamiento ecológico y los instrumentos de planeación urbana,<sup>68</sup> lo que constituye un avance importante en el fortalecimiento de la planeación territorial, como ya se ha señalado.

Ciertamente, no se puede esperar que la actividad judicial sea la principal fuerza para detener el deterioro ambiental, e incluso se puede reconocer que algunas sentencias son importantes por su valor simbólico y no por sus efectos prácticos. En cualquier caso, si hay una propuesta concreta que hacer hoy en día en relación con el papel de los jueces, ella consiste en exigir el respeto irrestricto de las resoluciones judiciales por los otros poderes del estado.

---

67 Rabasa Salinas, Alejandra. (2022) El derecho a un medio ambiente sano. En Ana María Olguín (editora) *Curso de Derechos Humanos*. Tirant lo Blanch / Centro de Estudios Constitucionales, Suprema Corte de Justicia de la Nación

68 Véanse, en particular, las controversias constitucionales 68/2021 y 158/2021.

## **Acciones climáticas a desarrollar en México 2023- 2030**

Las políticas para hacer frente al problema global del cambio climático no han figurado entre las prioridades establecidas por la actual administración federal a partir del 1° de diciembre de 2018. El tema ni siquiera se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2019- 2024) vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019. Tampoco se menciona en el PND la Agenda 2030 (aprobado por el Pleno del Senado de la República el 27 de octubre de 2015), ni sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los cuales el número 13 se refiere a la Acción por el Clima y, de hecho, la mención en el PND al Desarrollo Sostenible (o Sustentable, como lo denomina la legislación mexicana) merece solo un breve párrafo, en el contexto de la “Política Social”.

Restituir esta prioridad, cumplir los compromisos legales asumidos en relación con el tema, poner en práctica una estrategia efectiva para impulsar la mitigación o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la adaptación o reducción de la vulnerabilidad y refuerzo de la resiliencia de los sistemas socioambientales, fortalecer el andamiaje institucional para estos fines, lograr sinergias con otros objetivos ambientales y de desarrollo, participar de manera destacada en los esfuerzos de construcción del régimen climático multilateral, constituyen tareas centrales para lo que resta de la presente década.

La prioridad a la acción climática tendrá que constituir uno de los ejes del PND 2025- 2030. De hecho, la estructura de la Agenda 2030 podría servir de referencia para el próximo ejercicio de planeación del desarrollo nacional.

El Acuerdo de París (AP), que se mantiene en vigor, fue ratificado por el Senado de la República, por unanimidad el 15 de septiembre de 2016 y es jurídicamente vinculante para nuestro país. Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) constituyen su principal instrumento programático; México presentó su primera NDC el 20 de septiembre de 2016 y su primera actualización se registró el 29 de diciembre de 2020, misma que fue calificada como “muy insuficiente” por la organización Carbon Action Tracker (CAT), por ignorar el requerimiento

exigido por el AP, de progresividad en la acción de mitigación, además de no fijar una meta absoluta de emisiones, ni mencionar siquiera el objetivo de cero emisiones netas para 2050.

El 9 de marzo de 2021, Greenpeace promovió un amparo solicitando medidas de suspensión de la NDC mexicana. En una resolución dictada el 1° de octubre de 2021 un tribunal colegiado resolvió a favor de la entidad demandante, y suspendió de manera definitiva los compromisos climáticos regresivos presentados por México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés).

El 17 de noviembre de 2022 México presentó una nueva NDC ante la UNFCCC, sin que a la fecha se haya registrado alguna enmienda a la LGCC. En esta NDC las metas de adaptación se mantienen. Las de mitigación o reducción de gases de efecto invernadero, pasan de 22 % a 35 % en 2030, con respecto a su línea base (algo modificada al alza), que aportarán al menos un 30 % con recursos nacionales y 5 % con cooperación y financiamiento internacional, que se supondría ya estaría asegurado. Esta meta se podría incrementar a 40 %, en vez de 36 % que señalaba la NDC de 2020, con la deficiencia de que no precisa la condicionalidad para su logro.

El principal problema de los compromisos climáticos de México, nuevos o viejos, deriva de la falta de un seguimiento oportuno y creíble. El único Programa Especial de Cambio Climático (PECC) que se haya sometido a una verificación independiente (a cargo del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y de *Det Norske Veritas*, con reportes periódicos publicados sin supervisión del gobierno) es el que estuvo vigente entre 2009 y 2012. El PECC siguiente, y el actual, publicado tardíamente el 8 de noviembre de 2021, a casi tres años de iniciada la actual administración, carecen de verificación independiente. La meta de largo plazo que fija la LGCC, de llegar a 2050 con no más de la mitad de las emisiones del año 2000, es ya insuficiente y de todas formas parece olvidada al no fijarse una trayectoria que la garantice, junto con un mecanismo adecuado para cotejar las emisiones reales con las correspondientes a esa trayectoria, capaz de orientar la gestión para introducir correcciones oportunas.

En función de las consideraciones anteriores, entre las políticas y medidas a las que podría recurrir México para desarrollar su acción climática y hacer frente a sus compromisos nacionales e internacionales y responder al legítimo deseo de los ciudadanos más conscientes, figuran las siguientes, sin que la enumeración y su orden impliquen un criterio de priorización o exhaustividad.

1. Establecer un sistema de monitoreo, reporte y verificación independiente (MRV) adecuado para sus acciones climáticas de mitigación, adaptación y valoración de pérdidas y daños, a las diversas escalas requeridas. Recuperar las funciones del INECC de evaluación de la política climática que la LGCC reservaba para esta institución, y que se han descuidado hasta ahora, además de mantener actualizados y revisados cada dos años los Inventarios de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero.
2. Establecer unidades de cambio climático interconectadas con instancias de los tres órdenes de gobierno para la gestión de sectores con particular incidencia en el tema.
3. Actualizar la LGCC para reforzar sus alcances en función de los requerimientos del AP, tomando en cuenta los resultados de las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COPs) posteriores, incluyendo la COP27 celebrada en Sharm El Sheij, Egipto, en noviembre de 2022, así como los contenidos completos del Sexto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) y de otros reportes recientes elaborados por entidades multilaterales y reconocidos grupos de investigación.
4. Revisar al inicio del sexenio 2024- 2030, la Estrategia Nacional de Acción Climática y reforzar la estrategia de largo plazo que demanda el AP para elaborar un nuevo y más ambicioso Programa Especial de Cambio Climático, estableciendo los mecanismos que aseguren su cumplimiento.



5. Incorporar a la planificación del desarrollo nacional la adopción, congruente con el AP, del objetivo de cero emisiones netas a alcanzar en 2050, participando en los esquemas de colaboración internacional establecidos en la materia.
6. Ubicar la acción climática en el marco de un relanzamiento de la Agenda 2030, como una estructura orientadora del desarrollo sustentable del país, cuidando las interrelaciones entre el ODS 13 y los demás ODS que la integran; en particular aquellos relacionados con la biodiversidad terrestre y marina y con el cierre progresivo de las distintas brechas sociales que lastran nuestro desarrollo, para de esta forma promover al respecto una transición justa e incluyente.
7. Explorar las Soluciones basadas en la Naturaleza que combinen resultados de mitigación y de adaptación, privilegiando la defensa, conservación y en su caso restauración de los ecosistemas nativos. Reconocer la dimensión climática real, muy modesta e incluso con frecuencia negativa, del fomento de plantaciones forestales monoespecíficas, así como de los actuales programas agroproductivos centrados en la siembra de árboles frutales y maderables, que en la actualidad aspiran a reducir 4 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>/ año, magnitud que, de lograrse, representaría apenas el 0.5% de las emisiones de gases de efecto invernadero del país.
8. Reforzar los sistemas de protección civil, con revisión de los esquemas de prevención de desastres por eventos hidrometeorológicos extremos, en función de los modelos climáticos más avanzados, y aplicar criterios actualizados para el diseño de infraestructura.
9. Volver a participar muy activamente, como durante años previos se hizo, en los procesos multilaterales de desarrollo del régimen climático internacional, en el marco del Grupo de Integridad Ambiental y en estrecha relación con la Asociación Independiente

de Latinoamérica y el Caribe (AILAC) y los países de la región que participan en esta agrupación, caracterizada por una visión progresista respecto a la agenda climática mundial.

10. Reconocer un Costo Social del Carbono adecuado y evolutivo, e incorporarlo en decisiones de la Administración Pública Federal de México (APF). Utilizar con eficiencia distintos mecanismos para poner precio al carbono, incluyendo el impuesto al carbono, elevando progresivamente su monto, que en la actualidad figura entre los más bajos y estancados. Utilizar los esquemas de comercio de emisiones previstos por la LGCC, vinculándolos con el impuesto al carbono, como lo permite esta Ley. Participar, con las debidas salvaguardas ambientales y sociales, en los esquemas de mercado derivados del artículo 6 del AP (resultados de mitigación transferidos a nivel internacional «ITMOs» por sus siglas en inglés), así como de los no-mercado, aprovechando las reglas acordadas en Glasgow, COP26.
11. Impulsar con decisión una Transición Energética que reduzca de manera progresiva y cuantificada el recurso a los combustibles fósiles, comenzando con la eliminación a muy corto plazo de la utilización del carbón y el combustóleo. Introducción de medidas progresivas de control de la oferta de petróleo y gas, reforzando las actuales, escasas, vedas y restricciones a su exploración y explotación. Proceder a la exclusión de las prácticas de venta y a la progresiva reducción de la quema de gas natural/ metano. Reacondicionamiento de refinerías y progresiva reconversión hacia la petroquímica.
12. Revisar las disposiciones actuales que restringen el desarrollo de las energías renovables en la producción eléctrica, priorizando la consideración de sus costos decrecientes y de los amplios beneficios ambientales que generan. Revisar, en consecuencia, los criterios de prelación en el despacho y condiciones de porteo, sin perjuicio de que el Estado mantenga adecuadas funciones

regulatorias. Reponer la concesión de Certificados de Energía Limpia (CEL) para instalaciones recientes, cuidando su valor de mercado. Revisión del criterio de “energías limpias” en la generación eléctrica y establecimiento de una nueva progresividad de su presencia en la matriz energética nacional.

13. Introducir un programa ambicioso de expansión de la electromovilidad, con base en la utilización de fuentes renovables para la producción eléctrica asociada, con metas cuantificadas. Impulso a las asociaciones público-privadas para la producción a gran escala de baterías eficientes, con tecnologías avanzadas y estricto control de su impacto ambiental.
14. Cerrar progresivamente la brecha de circularidad de la economía mexicana, atendiendo tanto a la frontera extractiva como a la de residuos, promoviendo el rediseño de múltiples procesos productivos.
15. Reforzar, por diversas vías, la asimilación de los riesgos climáticos, tanto físicos como transicionales, por parte del sistema financiero del país, a todos los niveles. Establecer regulaciones y procedimientos normalizados, obligatorios a partir de una escala a determinar, para la declaración pública de estos riesgos y de las medidas adoptadas para hacerles frente. Establecer nuevas instancias para el financiamiento de bajo costo de las actividades climáticas.
16. Reconstruir los esquemas de colaboración institucional para la investigación científica sobre cambio climático aplicada a distintos sectores.
17. Revisar y reforzar los sistemas de participación ciudadana y las instancias consultivas para su incidencia efectiva en las decisiones de política pública en el ámbito del cambio climático. Establecimiento de programas educativos *ad hoc* a todos los niveles y fomento de la difusión.

## **Hacia una nueva política para la gestión del agua**

*Félix Hernández Gamundi*

*Héctor Bolívar Villagómez*

*Fernando Fragoza Díaz*

*Ramón Villa y Guerrero*

*Paola Grijalva Vega*

### **El agua disponible**

Cada año recibimos una precipitación media de 790 mm sobre el territorio nacional, lo que significa un volumen de agua aproximado de 1,449,000 hm<sup>3</sup> (millones de metros cúbicos); sin embargo, en los tiempos recientes se comenzaron a vivir alteraciones drásticas en el comportamiento del ciclo hidrológico, que se manifiestan como modificaciones en las temporalidades de las lluvias y en la intensidad de las precipitaciones.

En paralelo se han modificado las condiciones del clima, de forma que regiones o cuencas tradicionalmente lluviosas, hoy presentan sequías prolongadas, alternando con periodos cortos de lluvias torrenciales como ocurre en determinadas regiones del sureste mexicano tradicionalmente húmedas, como Campeche, Tabasco, Chiapas, o Veracruz. En regiones normalmente semisecas de pronto se reciben precipitaciones extraordinarias, en incluso se registran cambios en las temporadas de lluvia y estiaje, mismas que afectan los ritmos de vida y alteran los ciclos de producción agrícola. Cada vez son más frecuentes las inundaciones que someten a las poblaciones a riesgos extraordinarios y a pesar de los esfuerzos institucionales, son causa de daños cuantiosos para la población, las ciudades y la producción.

Del total de agua que se precipita sobre el territorio, dos terceras partes (casi un millón de hectómetros cúbicos) regresan a la atmósfera mediante los procesos de evaporación y evapotranspiración. La evaporación es un

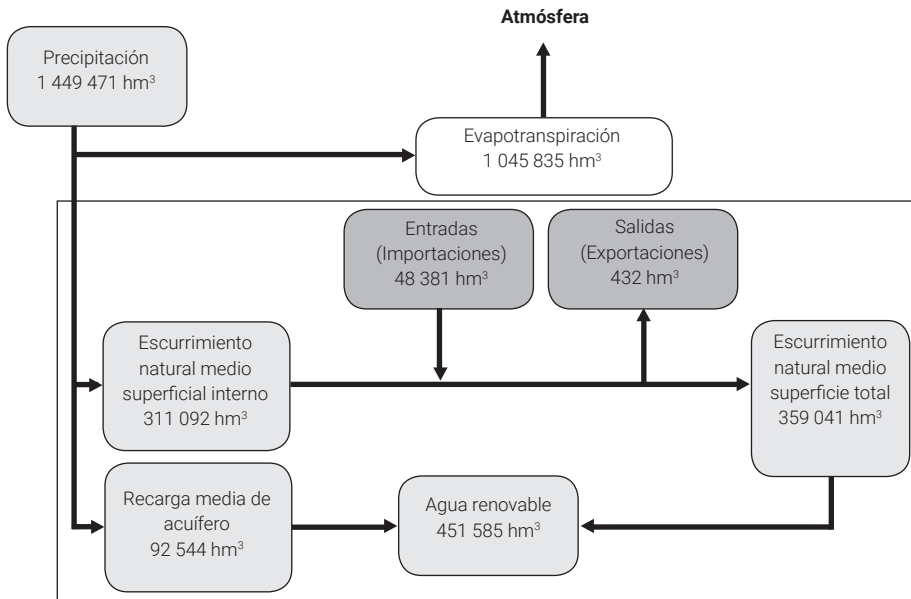
fenómeno que ha incrementado su velocidad y que acrecienta el volumen de agua que se regresa a la atmósfera antes de que se pueda aprovechar; de igual forma se ha reducido la infiltración hacia los mantos acuíferos, debido a mayores velocidades del escurrimiento de las aguas de lluvia, ambos fenómenos como consecuencia de la deforestación acelerada y sin control en todo el país, así como a una deficiente planificación y control del desarrollo urbano, turístico, industrial y del aprovechamiento racional de bosques, suelos y agua.

La diferencia que suma 451,500 hm<sup>3</sup>, es el agua de la que anualmente disponemos para todos los usos. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) indica que en el año 2018, cada habitante de nuestro país disponía de 3,620 m<sup>3</sup> por año para todos los usos, con algunas variaciones determinadas por las fluctuaciones en el clima. En el largo plazo, esta disponibilidad presenta una tendencia decreciente debido al incremento de la demanda. Durante los años recientes, el incremento en dicha demanda de agua se explica más por el crecimiento de la actividad económica y menos por el crecimiento demográfico que porcentualmente es menor que el primero, en promedio.

El volumen de agua disponible tiene mermas. Se integra por el agua que escurre por los ríos o que se almacena en los lagos y lagunas naturales, así como en los almacenamientos artificiales como las presas; más la que se infiltra al subsuelo y forma los acuíferos que constituyen grandes reservorios de muy alta calidad. Durante el escurrimiento de los ríos hay pérdidas por evaporación, lo mismo que en los cuerpos de agua permanentes, sean naturales o artificiales. En particular, en lagos, lagunas y represas hay las mayores pérdidas por evaporación. Este fenómeno de la evaporación en cuerpos superficiales es tan significativo, que el Lago de Chapala es considerado como uno de los “mayores usuarios” de agua en el país.

La figura 1 muestra con claridad el comportamiento del ciclo hidrológico en nuestro país y el cuadro 1 indica el agua renovable disponible per cápita en las distintas regiones en que se ha dividido el territorio nacional para su análisis, de acuerdo con cifras de CONAGUA.

**Figura 1. Valores medios anuales de los componentes del ciclo hidrológico en México (2016 - 2018)**



Fuente: Comisión Nacional del Agua (2021).

Según los estándares internacionales, una región, país o cuenca hidrológica se considera en condición de crisis hídrica cuando la disponibilidad de agua per cápita es igual o menor que 1000 m<sup>3</sup> por persona y por año. México está lejos de esa situación como país; sin embargo, claramente el Valle de México sí enfrenta una disponibilidad crítica, como lo muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Agua renovable per cápita, 2018

No.	Región Hidrológico-Administrativa	Agua renovable (hm <sup>3</sup> /año)	Población 2018 a medio año (Mill. hab.)	Agua renovable per cápita 2018 (m <sup>3</sup> / hab./año)	Escorrentamiento natural medio superficial total (hm <sup>3</sup> /año)	Recarga media total de acuíferos (hm <sup>3</sup> /año)
I	Península de Baja California	4,858	5	1,057	3,218	1,641
II	Noroeste	8,274	3	2,837	5,068	3,207
III	Pacífico Norte	26,747	5	5,823	23,537	3,211
IV	Balsas	21,668	12	1,799	16,798	4,871
V	Pacífico Sur	30,836	5	6,017	28,900	1,936
VI	Río Bravo	12,844	13	1,019	6,495	6,350
VII	Cuencas Centrales del Norte	8,024	5	1,725	5,551	2,474
VIII	Lerma-Santiago-Pacífico	35,071	25	1,419	25,241	9,831
IX	Golfo Norte	28,655	5	5,329	24,555	4,099
X	Golfo Centro	94,363	11	8,796	89,764	4,599
XI	Frontera Sur	147,195	8	18,776	124,477	22,718

**Tabla 1. Agua renovable per cápita, 2018 (continuación)**

<b>No.</b>	<b>Región Hidrológico-Administrativa</b>	<b>Agua renovable (hm<sup>3</sup>/año)</b>	<b>Población 2018 a medio año (Mill. hab.)</b>	<b>Agua renovable per cápita 2018 (m<sup>3</sup> / hab./año)</b>	<b>Escorrentamiento natural medio superficial total (hm<sup>3</sup>/año)</b>	<b>Recarga media total de acuíferos (hm<sup>3</sup>/año)</b>
XII	Península de Yucatán	29,647	5	6,212	4,331	25,316
XIII	Aguas del Valle de México	3,401	24	144	1,106	1,194
Total, Nacional		451,585	125	3,656	359,041	92,544

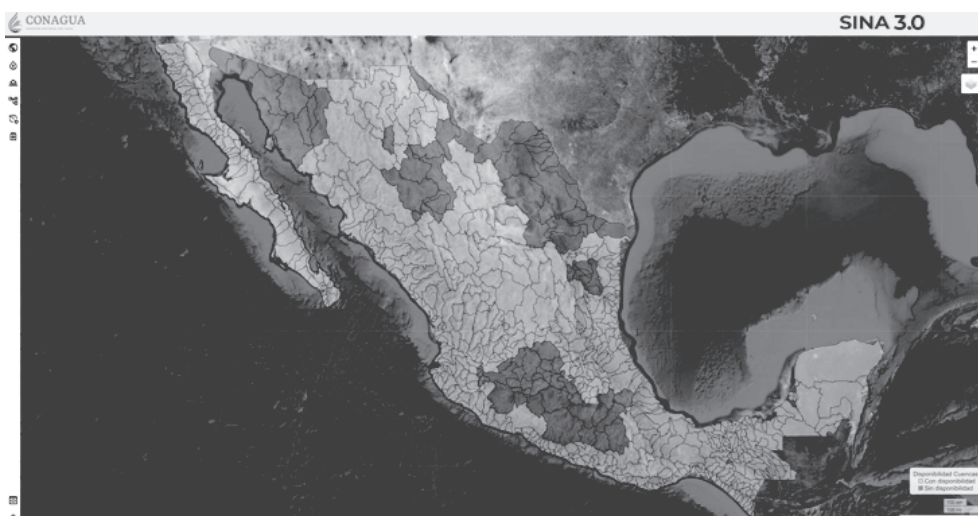
Nota: Para el escurrimiento de la RHA XIII, se consideran las aguas residuales de la Ciudad de México.

Fuente: Elaborado con base en CONAGUA (2018), CONAPO (2012).



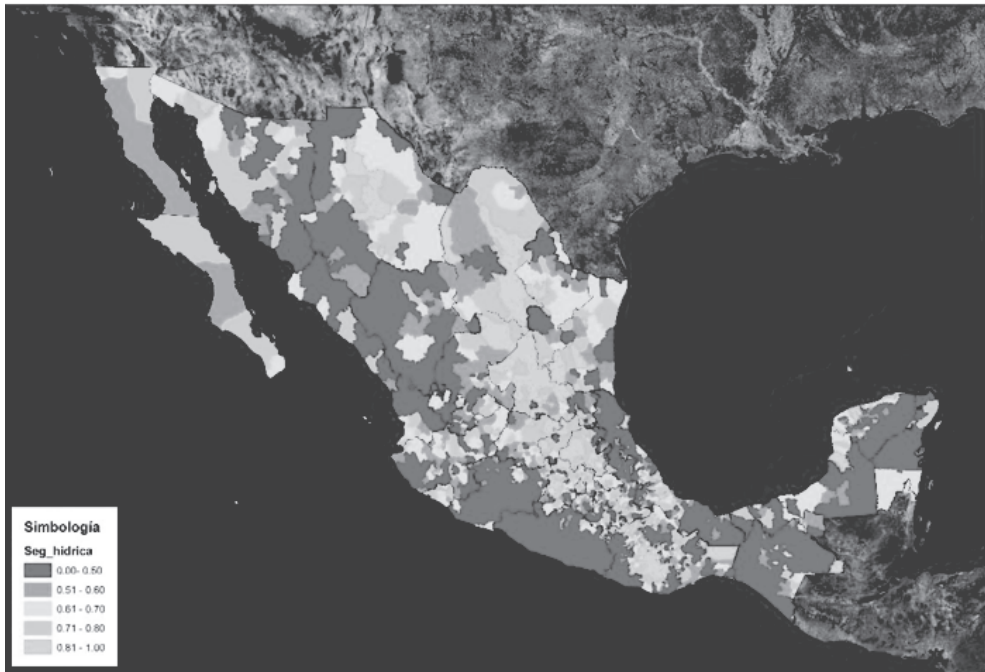
Los mapas 1 y 2, así como la tabla 2, ilustran la situación de disponibilidad o escasez de agua en el territorio nacional. Llama la atención la información contenida en el mapa 2, por los bajos niveles de seguridad hídrica. El mapa 3 muestra la disponibilidad de agua en los acuíferos, en ella podemos ver que las zonas de menor disponibilidad coinciden con las regiones donde se ubican las actividades de riego para la agricultura, aunque también influyen la industria y la minería en ese panorama.

**Mapa 1. Cuencas de México y su disponibilidad.**



Fuente: Sistema Nacional de Información del Agua (SINA), CONAGUA. <https://sinav30.conagua.gob.mx:8080/SINA/?opcion=cuencas>

**Mapa 2. Índice de Seguridad Hídrica en la República Mexicana.**



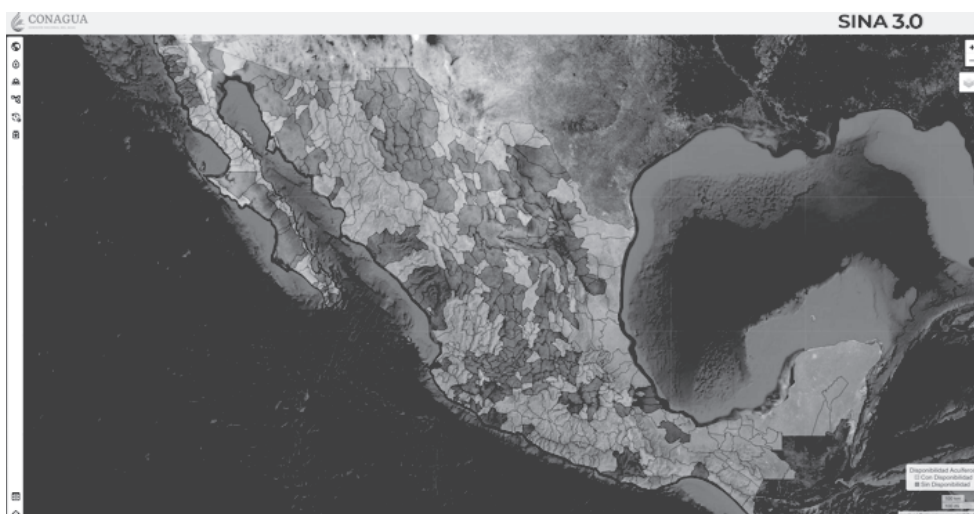
Fuente: Índices de seguridad Hídrica (SH), clave: HC1711.1 Informe final Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) - SEMARNAT (2017). <http://repositorio.imta.mx/bitstream/handle/20.500.12013/1831/HC-1711.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

**Tabla 2. Rangos de área y población para la seguridad hídrica en México**

Rango	Municipios	Área (km <sup>2</sup> )	Población (Hab)	Población (por ciento)
0.00-0.50	951	795,782.48	24,997,440	22.25
0.51-0.60	292	309,285.57	9,423,135	8.39
0.61-0.70	367	311,240.27	26,179,813	23.30
0.71-0.80	439	344,361.10	34,858,987	31.03
0.81-1.00	407	195,569.77	16,877,163	15.02
Total	2,456	1,956,239.18	112,336,538	100.00

Fuente: Índices de Seguridad Hídrica (ISH), clave: HC1711.1 Informe Final IMTA - SEMARNAT (2017). <http://repositorio.imta.mx/bitstream/handle/20.500.12013/1831/HC-1711.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

**Mapa 3. Acuíferos en México y su disponibilidad.**



Fuente: Sistema Nacional de Información del Agua (SINA), CONAGUA (2020). <https://sinav30.conagua.gob.mx:8080/SINA/?opcion=acuíferos>

## Los usos del agua

Según datos de CONAGUA y de INEGI, aproximadamente 77 % del agua que extraemos de nuestras fuentes primarias, se utiliza en actividades agropecuarias, en tanto que el otro 23 % está dedicado a satisfacer la demanda de la población para el uso doméstico y urbano, para el comercio y la industria, incluyendo la minería.

La tabla 3 ilustra los volúmenes y caudales de agua concesionados para cada sector usuario de nuestro país con información reportada en 2021 por CONAGUA. En este cuadro, las actividades minera y petrolera están incluidas en el renglón de la industria en general; sin embargo, ameritaría que esos dos renglones fueron desglosados y reportados cada uno por separado, en la información oficial, por los niveles de contaminación que producen y los efectos que esto tiene sobre las cuencas hidrológicas en su conjunto.

**Tabla 3. Volúmenes de agua concesionados.  
Usos consultivos anuales (2018)**

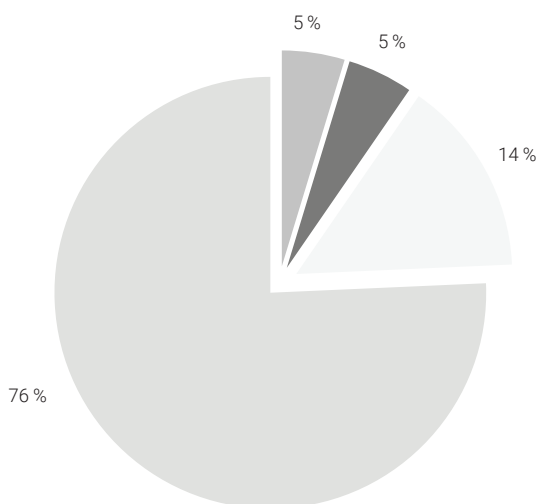
	<b>Sector de uso</b>	<b>Volumen (hm<sup>3</sup>/año)</b>	<b>Caudal equivalente (m<sup>3</sup>/s)</b>	<b>Notas</b>
1	Agrícola (1)	67,260		6.5 millones de ha
2	Abastecimiento público	13,090	415	
3	Industria autoabastecida	4,340	137	
4	Industria eléctrica	4,150	131	Sin hidroeléctricas
	Suma parcial	88,840	2,845	

Nota 1. El uso de agua no es continuo en el año.

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAGUA (2021).

El gráfico 1 presenta el peso específico de cada sector usuario. Claramente, los volúmenes con que se abastecen a los sectores agrícola y doméstico son los que mayor oportunidad ofrecen para reducir consumos y aminorar la presión sobre la disponibilidad del agua y hacer aportes muy relevantes para reducir los impactos negativos sobre el medio ambiente.

**Gráfico 1. Distribución de volúmenes concesionados para usos consuntivos de agua (2018)**



Fuente: CONAGUA (2021).

El volumen concesionado para la agricultura es por mucho el mayor de todos los usos, y aunque la extracción no es continua porque ocurre de forma intermitente a lo largo de cada ciclo agrícola, sí es el de mayor impacto en muchos sentidos: induce la sobreexplotación de los acuíferos y aporta la mayor parte de contaminantes sobre los mismos, pero también en los ríos, en otros cuerpos superficiales y en el mar. Está claro que el agua para este uso proviene tanto de fuentes subterráneas como de cuerpos superficiales, en proporciones variables, dependiendo de la disponibilidad y región de que se trate, siendo el agua subterránea el recurso preferido por su calidad.

## Las eficiencias y el control del uso del agua

La eficiencia con que se aprovecha el agua es baja y decreciente, en todos los usos y en todas las regiones, haciendo imprescindibles acciones concretas para resolver estas deficiencias, pues se cuenta con soluciones viables desde el punto de vista económico y tecnológico. En este sentido queremos señalar algunos casos concretos:

1. La tabla 4 muestra las eficiencias de uso del agua utilizando los diferentes sistemas de riego. Se estima que actualmente los métodos más eficientes solo están en uso 15 % de la superficie total regada.
2. En las redes de distribución de agua en las zonas urbanas ocurren pérdidas físicas que llegan hasta 40 % y 50 % del agua suministrada. En literatura especializada se reporta que cuando el agua ingresa a las instalaciones domésticas, se pierde hasta 35 % adicional del agua que ya pasó por el medidor o por el "cuadro" de entrada en el domicilio. Es agua que será cobrada al usuario o no, pero el problema mayor consiste en que se trata de agua que no será aprovechada y que hará falta para otro usuario que dejará de tenerla y, además, ésta ya se extrajo de alguna fuente en la que se generó algún efecto potencialmente negativo. De la mayor importancia es señalar que las coberturas de las redes de distribución y de recolección de agua a nivel nacional, superan 94 % y 90 % respectivamente. Sin embargo, el acceso efectivo de las personas a esos servicios, no supera 50 % de la población, debido a la intermitencia del suministro, que se explica por insuficiencia de las fuentes de suministro, por falta de energía para los sistemas de bombeo, por fallas físicas de la infraestructura o por obsolescencia de ésta.

3. En el caso de los usuarios industriales que se sirven de la red pública, generalmente grandes consumidores, por las intermitencias de la red, buscan acceder a una concesión que les permita el autoabastecimiento. Pero, el consumo real del usuario autoabastecido siempre es incierto, por falta de control de la autoridad competente, a pesar de que en los tiempos recientes se ha avanzado mucho en la utilización de tecnologías de medición remota que teóricamente mejora el control de los consumos, sigue habiendo una tendencia al no pago, el desperdicio y la contaminación en niveles muy altos.

Fue después de 1995 que las políticas del gobierno federal sobre la administración del agua redujeron drásticamente las plantillas de personal de la COAGUA, lo que afectó a todas sus áreas operativas, especialmente a aquélla que tiene la función de ejercer el control de los consumos, monitoreo y control de la calidad, programación, otorgamiento de asignaciones y concesiones, cumplimiento de la Ley y de las normas oficiales tanto de agua potable como de las aguas residuales y sus descargas en los cuerpos receptores finales. También han sufrido recortes y despidos de personal las áreas de ingeniería, diseño y laboratorios; de suerte que la Autoridad del Agua tiene una capacidad muy limitada y claramente inoperante, para vigilar y ejercer control sobre los consumos reales y la calidad de los cuerpos de agua, todas estas funciones que han quedado relegadas para sujetarse a la “racionalidad económica de los mercados”.

**Tabla 4 Eficiencia de uso del agua, según método de riego.**

Consecutivo	Método de riego	Eficiencia (porcentaje)
1	Rodado/Gravedad	40
2	Gravedad Tecnificado	80
3	Presurizado (aspersión)	80
4	Localizado (goteo, microaspersión)	95

Fuente: Elaboración propia, con datos de CONAGUA y Colegio de Posgraduados.

## **Las aguas residuales y la contaminación de los cuerpos receptores**

Las aguas residuales urbanas se recolectan parcialmente, y de las que se recolectan, solo una parte de ellas son depuradas. En el país existen más de 3,600 plantas de tratamiento de aguas residuales a cargo de los municipios por medio de los organismos Municipales de Agua Potable y Saneamiento. CONAGUA y los propios gobiernos municipales reportan que 72 % de ellas están operando, aunque alrededor de la mitad de estas últimas lo hacen de forma irregular, ya sea por obsolescencia, o por falta de presupuesto para pagar los insumos de operación, la energía eléctrica y el mantenimiento. La mayoría de las plantas requieren trabajos urgentes de modernización, de rehabilitación o deberían ser reemplazadas por nuevas instalaciones. En los hechos, menos de 40 % de las aguas residuales generadas en el servicio urbano reciben un tratamiento adecuado.

Adicionalmente, se cuenta con el registro de más de 4 mil plantas privadas depuradoras de agua, que son propiedad de la industria. Se trata de instalaciones de menor tamaño y aunque se reporta que todas funcionan, es claro que este sector genera grandes problemas de contaminación con sus descargas a los cuerpos receptores finales. Los ejemplos conocidos son abundantes: el Río Lerma con altísimos niveles de contaminación que aportan las industrias locales. Los efectos de esta polución son conocidos y graves. Los padece la población en todo su recorrido hasta llegar a su desembocadura en el Lago de Chapala, cuerpo que además sirve de fuente de abastecimiento de agua potable para Guadalajara y su zona conurbada. Otro ejemplo es el Río Verde, que baña varios estados de la región del Bajío, con efectos similares a los ya mencionados o los Ríos Atoyac y San Francisco en Puebla; el Río Sonora, en fin, estas son situaciones graves de manejo inadecuado del agua que afectan la salud de la población, que contaminan suelos, tierras agrícolas, que dañan el aire y al medio ambiente y cuya reparación además de costosa, llevará décadas.

La industria petrolera y la minería son actividades de muy alto impacto para la calidad del agua. En el primer caso, es ampliamente conocido el efecto contaminante producido en amplias regiones de Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas, particularmente en la región de La Chontalpa, donde los residuos del petróleo han inhabilitado cuerpos de agua superficial que hoy la gente llama “ríos muertos” y por consecuencia han contaminado



los suelos, dañando las condiciones de trabajo de los productores agropecuarios y la vida de las comunidades de la zona. Diversos trabajos de investigación en sitio, han caracterizado a las zonas de actividad petrolera, como áreas con altos niveles de toxicidad no aptos para la vida humana, por las afectaciones sobre el medio físico, sobre la salud de los pueblos, y por los riesgos que sus residuos representan para todos los ecosistemas.

En el caso de la minería, sobran los ejemplos de los daños causados por esta actividad sobre el agua, los suelos y la vida. Las aguas subterráneas son severamente afectadas por la minería de socavón, pues se registran cambios en los flujos y contaminación en las fuentes primarias; estos efectos son tremendamente difíciles de reparar. La minería a cielo abierto que ha cobrado un gran auge daña las corrientes superficiales de agua, genera grandes oquedades que obviamente rompen capas naturales de las formaciones rocosas y de suelos, y cuando la mina se agota, estas grandes excavaciones se llenan de agua sin que se hubieran realizado trabajos de remediación sobre el terreno. Esto ha provocado una contaminación sobre las aguas subterráneas, con efectos irreversibles sobre estas corrientes de agua que inevitablemente, aguas abajo, serán fuente de suministro.

Las aguas contaminadas son también un problema en la agricultura, que descarga agroquímicos en grandes escalas. De hecho, este sector es el que mayor volumen de sustancias contaminantes descarga en los cuerpos receptores. Y es un tema del que socialmente se conoce muy poco. Un proceso de modernización en las zonas de riego es indispensable por las buenas razones, para ahorrar agua, para reducir el uso de fertilizantes químicos y de todo tipo de agroquímicos.

## **La administración actual del agua**

El sistema hidrológico de México es complejo. El sistema del agua se compone de 1,471 cuencas hidrográficas, agrupadas en 731 Cuencas Hidrológicas, que dan origen a 37 Regiones Hidrológicas; adicionalmente, están identificados 653 acuíferos (aguas subterráneas).

Para administrar el agua, el país se organiza en trece regiones hidrológicas administrativas (RHA). Cada una de ellas a cargo de un Organismo Regional de Cuenca, integrado a su vez por una Dirección Estatal de Aguas, tantas direcciones estatales como entidades federativas queden comprendidas en la delimitación de cada RHA. En la cima de la estructura nacional está la CONAGUA, que es la Autoridad Nacional del Agua. La Comisión es la responsable de definir la política nacional del agua, el programa Hídrico Nacional y coordinar las acciones del sector; así como administrar la Ley de Aguas Nacionales (LAN) reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de agua.

La LAN vigente data del año 1992, y se hace operativa a través de su Reglamento General que entró en vigor un tiempo después que la propia Ley. Están vigentes, además otros ordenamientos, acuerdos y decretos que le son complementarios. Destacan por el impacto que han tenido sobre la administración del agua, un conjunto de Decretos Presidenciales emitidos en el primer tercio del año 2018; ellos modifican la catalogación de 300 de las 731 cuencas hidrológicas y en las cuáles se levantan las vedas para extracción de agua y en su lugar se definen como “zonas de reserva”, lo que en los hechos ha significado poner esos recursos disponibles para el mercado del agua. Esos decretos siguen vigentes y han dado espacio para el otorgamiento de decenas de miles de nuevas concesiones, principalmente para grandes usuarios industriales, comerciales y agroindustriales.

De acuerdo con la LAN, en cada organismo de Cuenca opera un Consejo de Cuenca integrado, principalmente por consejeros que representan a diversos organismos oficiales de los tres niveles de gobierno; en ellos están representados los Comités Directivos de los Distritos de Riego y Unidades de Riego para el Desarrollo Rural, así como representantes de los Organismos Municipales de Agua Potable y Saneamiento. En estos consejos no se cuenta con la presencia de organizaciones de otros sectores sociales que intervienen en el uso y manejo del agua, entre estas ausencias son de señalar las organizaciones de campesinos ejidales, comunales, guardianes de bosques, usuarios domésticos, o pescadores entre otros muchos posibles. Para todos ellos, el uso y manejo del agua o el saneamiento de las aguas residuales tienen consecuencias determinantes para sus condiciones de trabajo y calidad de vida.

Forman parte de este marco legal e institucional una Ley Estatal del Agua y una Comisión Estatal del Agua en cada entidad federativa, que por mandato de las leyes federales, únicamente ejercen autoridad sobre las aguas de jurisdicción estatal y las aguas federales concesionadas a cada entidad, y desde luego, no tienen autoridad sobre las zonas de riego, el mayor usuario de agua, como ya ha quedado establecido.

Están además, los municipios que, por mandato del artículo 115 constitucional y la LAN, concentran las facultades para otorgar los servicios municipales de agua y saneamiento, funciones que en cada municipio se ejercen por medio de un Organismo Municipal de Agua Potable y Saneamiento. Como es claro, en estas instancias se concentra la responsabilidad de extraer y distribuir el agua para uso urbano, recolectar y sanear las aguas residuales, estas son su responsabilidad, hasta descargarlas en un cuerpo receptor final. Cuando esto ocurre, las aguas vuelven al control de la CONAGUA.

A pesar de lo que mandatan las leyes y ordenamientos, los Estados carecen de soberanía y los municipios tampoco tienen autonomía para ejercer sus funciones y facultades en la gestión del agua y por lo tanto, carecen de los recursos financieros suficientes para enfrentar las inversiones necesarias. De suerte que las decisiones que afectan directamente a los servicios del agua se toman en el gobierno federal, en las instancias que manejan los presupuestos, dejando las decisiones de las autoridades locales totalmente limitadas y supeditadas.

Este complejo entramado legal e institucional ha sido insuficiente para acceder a un manejo sustentable del agua; como se ve de los apartados anteriores, los problemas de sobreexplotación y contaminación de las fuentes crecen sin pausa; se han acrecentado los factores de riesgo para la salud de la biosfera y la seguridad de la población humana; generando año con año, rezagos y vulnerabilidades cada vez mayores.

Hoy tenemos nuevos retos en la gestión del agua y es necesario actuar con responsabilidad, con madurez y con creatividad, incluso siendo disruptivos. La ciencia y la tecnología están aportando nuevas herramientas en una evolución acelerada y es necesario proceder de acuerdo con ese nuevo panorama. Nuestras tareas para el presente y el futuro nos ponen de frente ante tareas impostergables:

1. Frenar por todos los medios el cambio climático, para mitigar inmediatamente después sus efectos nocivos;
2. Garantizar condiciones para una mayor calidad de vida para los seres humanos y para la biosfera en que se desarrolla la vida del planeta entero;
3. Proteger el medio ambiente y los ecosistemas;
4. Proteger la disponibilidad y calidad de nuestros recursos naturales, en particular el agua, el suelo y la vida que contienen;
5. Producir más alimentos con nuevas formas bajo una nueva racionalidad que aporte nutrición, vitalidad y respeto a todo lo vivo y su medio de reproducción, que son el agua y el suelo;
6. Garantizar la disponibilidad del agua necesaria para el desarrollo sustentable, respetando los “derechos de la naturaleza” como aconseja el pensamiento de nuestros pueblos originarios;
7. Y, en medio de todo esto, entender de ahora y para siempre, que el mercado ha sido incapaz de garantizar sustentabilidad en la gestión del agua, como es evidente a partir del panorama que hoy nos preocupa y nos ocupa. Y que por esto, es urgente que pongamos el manejo integral del agua en manos del Estado, en nombre de la Nación, con la participación firme de la sociedad toda, a partir de nuevos principios, nuevos objetivos y una nueva política que impulse nuestra relación con el agua y todos los recursos naturales, como fuente de vida y bienestar.

### **Las áreas de oportunidad para mejorar la gestión del agua**

Nos propusimos en este ensayo, realizar una primera aproximación para impulsar la discusión amplia, con todos los usuarios y las instancias involucradas en la gestión del agua, para identificar y proponer alternativas hacia una nueva política de gestión integral y sustentable del agua en México.

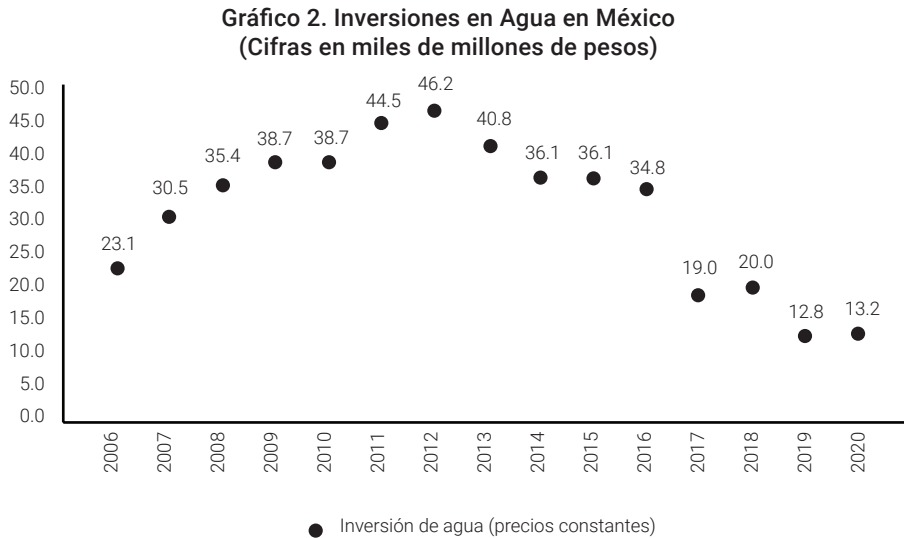
En el contexto en el que se ha ubicado el presente análisis se vislumbran por lo menos tres vías de actuación: la primera vía abarca los aspectos de la infraestructura y la tecnología; la segunda abarca el modelo institucional y, la tercera, la participación de la sociedad como sujeto y destinatario del proceso de gestión integral del agua.

En este orden de ideas, en el corto plazo, siempre es posible actuar sobre los aspectos físicos del agua para mejorar las condiciones de su manejo y la calidad de los servicios para la población, para los procesos productivos que la requieren como insumo fundamental y para mejorar también su impacto en el medio ambiente y ecosistemas. En México se cuenta con recursos tecnológicos suficientes para solventar las deficiencias conocidas en las redes de distribución de agua potable en las zonas urbanas; para mejorar las redes de recolección de las aguas residuales y la infraestructura de saneamiento y depuración. Lo mismo es aplicable para los sistemas de riego donde el potencial para mejorar las eficiencias de aplicación y aprovechamiento del agua, son enormes.

Si los recursos tecnológicos están disponibles, no hay duda de que los recursos humanos también. Las inversiones requeridas son aparentemente elevadas, pero en niveles siempre accesibles. Luego entonces, el problema del agua se centra en la falta de una política pública de gestión que no ha generado una planeación y creación de programas y proyectos, situación que ha conducido a procesos de inversión claramente insuficientes y decrecientes en el tiempo.

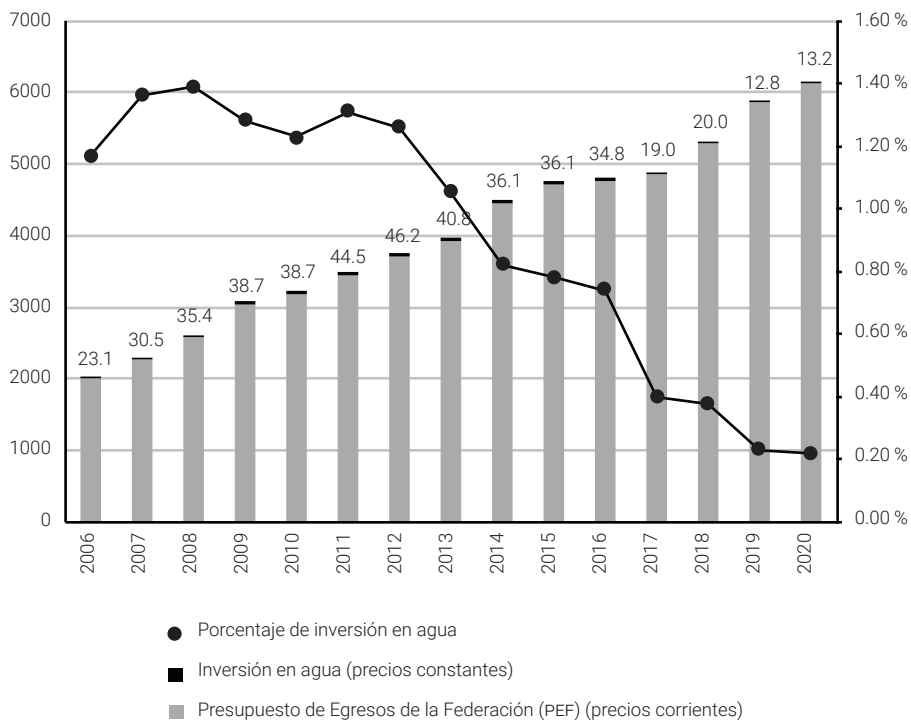
Los gráficos 2, 3 y 4, muestran que las políticas de gasto público, no asignan a las inversiones en el sector la prioridad que les corresponde de acuerdo con la importancia del agua y del medio ambiente para el país y su población. En contraste, en el año 2018 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimó que, para sacar adelante el subsector de agua potable y saneamiento, México necesitaría una inversión de 18 mil millones de dólares americanos en el período comprendido entre 2020 y 2030, es decir, 1,800 millones de dólares por año. En consonancia con lo anterior, en el Taller Panorama del Agua en México, organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en el mes de mayo 2022, diversos especialistas estimaron que, para

garantizar la seguridad hídrica, México requiere invertir del orden de 5 mil millones de dólares anuales desde ahora y hasta el año 2050, en los diversos subsectores relacionados.



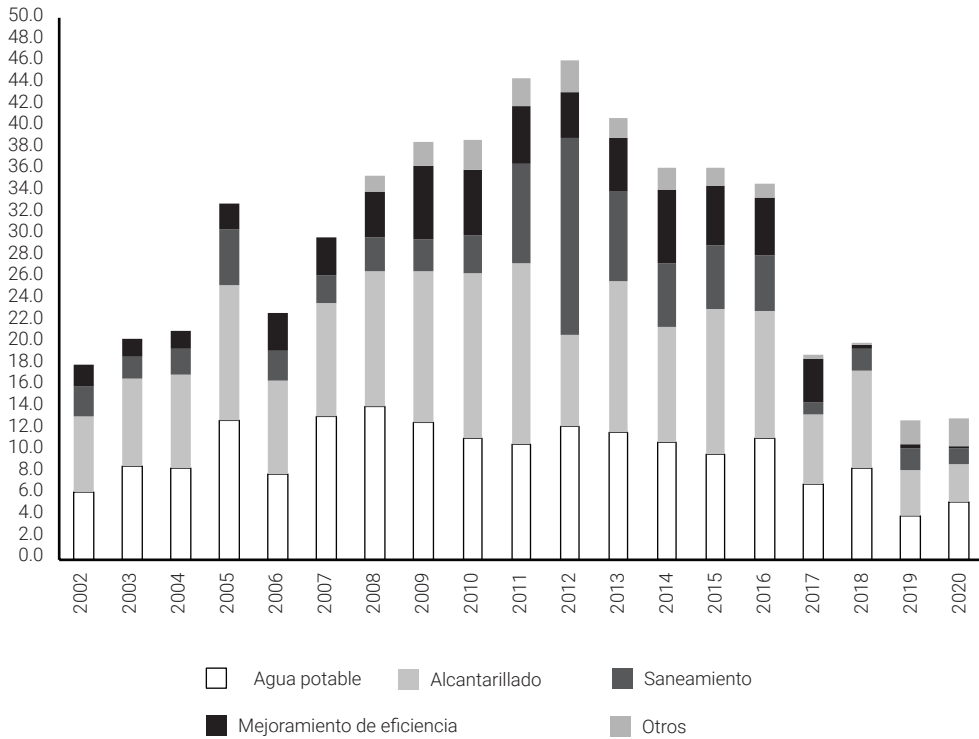
Fuente: Elaboración propia con datos de CONAGUA (2021).

**Gráfico 3. Participación del PEF en las inversiones en sector Agua  
(Cifras en miles de millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia, con información del Diario Oficial de la Federación, diferentes años.

**Gráfico 4. Inversiones por subsector de Aplicación**  
(Cifras en miles de millones de pesos a precios constantes)



Fuente: Elaboración propia, con información de CONAGUA (2021).



**Tabla 5. Valores del gráfico 4. Inversiones por subsector de Aplicación  
(Cifras en miles de millones de pesos a precios constantes)**

<b>Años</b>	<b>Agua potable</b>	<b>Alcantarillado</b>	<b>Saneamiento</b>	<b>Mejoramiento de eficiencia</b>	<b>Otros</b>	<b>Total</b>
2002	6.2	7.0	2.7	2.1	Sin datos	18.0
2003	8.6	8.2	2.0	1.6	Sin datos	20.4
2004	8.5	8.6	2.4	1.7	Sin datos	21.2
2005	12.8	12.6	5.0	2.4	Sin datos	32.8
2006	8.0	8.6	2.7	3.5	Sin datos	22.8
2007	13.2	10.5	2.5	3.5	Sin datos	29.7
2008	14.1	12.6	3.1	4.1	1.5	35.4
2009	12.7	13.9	2.9	6.9	2.2	38.6
2010	11.2	15.2	3.5	6.0	2.8	38.7
2011	10.7	16.6	9.2	5.4	2.6	44.5
2012	12.4	8.4	18.1	4.3	2.9	46.1
2013	11.7	14.0	8.2	5.1	1.8	40.8
2014	10.9	10.6	5.9	6.7	2.0	36.1
2015	9.8	13.4	5.8	5.6	1.6	36.2
2016	11.2	11.7	5.2	5.3	1.3	34.7
2017	7.0	6.5	1.1	3.9	0.5	19.0
2018	8.4	9.0	2.0	0.4	0.2	20.0
2019	4.1	4.1	2.1	0.3	2.2	12.8
2020	5.4	3.5	1.4	0.2	2.6	13.1

Fuente: Elaboración propia, con información de CONAGUA (2021).

## **Las áreas de oportunidad en la agricultura**

En esta actividad hoy se utilizan extensivamente los mismos métodos y técnicas de riego que fueron modernos hace más de 100 años: canales de tierra sin revestimiento para conducciones y/o riego por inundación. En ambos casos se producen grandes pérdidas por efecto de la evaporación y por infiltración, lo que resulta en muy bajas eficiencias. En el caso se desestima la pérdida por infiltración, con el argumento de que se recargan los acuíferos, sin tomar en cuenta que al extraerla ya se incurrió en consumos de energía, y que, al regresar, aún sin haberse usado, en el retorno ya llevará algún tipo de contaminación, además de que la velocidad de infiltración será siempre infinitamente menor que la velocidad de extracción; en fin, son diversos fenómenos que no es apropiado desestimar.

Diversas publicaciones del IMTA, la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH), la propia CONAGUA o del Colegio de Posgraduados Chapingo (CP), entre otros, han realizado evaluaciones comparativas de las eficiencias y en todos queda demostrado que existe un potencial muy grande de ahorro de agua en la agricultura de riego.

En una publicación de la revista AGUA en 2017, se reportan estas eficiencias como promedio, para diferentes tecnologías.

Durante los últimos 40 años, se han intentado diversos programas de modernización en las zonas de riego, sin embargo, solamente alrededor de 15 % o 20 % de la actual superficie con infraestructura de riego cuenta con sistemas adecuados para mejorar las eficiencias.

Es claro que el país requiere de un esfuerzo concentrado para avanzar en las metas de un desarrollo sostenible- Ha llegado el tiempo para avanzar en el ahorro de agua en la agricultura, recortar la demanda de agua y energía mediante procesos de modernización y programas de inversión sostenidos en el largo plazo. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) estima que de ahora al año 2050 habremos de incrementar la extracción de agua en 10 % para soportar el incremento requerido en la producción de alimentos. pero ello no tiene que ser a costas del equilibrio ambiental, pues tenemos recursos tecnológicos suficientes para atender con suficiencia este falso dilema.

Atendiendo los datos de la tabla 2 ya citado, podemos plantear diversos objetivos concretos para una nueva administración del agua:

1. Es posible reducir en 30 % o más, la demanda de agua en las zonas de riego;
2. Con el uso de tecnologías modernas, es posible sostener y aún elevar los niveles de rendimiento de los cultivos;
3. Es posible hacer realidad el intercambio de aguas residuales urbanas tratadas, para ser utilizadas para riego agrícola, en cultivos donde no son necesarias las aguas de primer uso.
4. Es posible reducir los volúmenes de agua concesionada para este uso, y reducir la extracción de agua de las diferentes fuentes de suministro.

Solo para insistir en el punto, y dar cuerpo a una comparación, queremos hacer la suposición de que la extracción de agua para la agricultura fuese continua, el volumen concesionado para este sector (tabla 3) significa un caudal equivalente de  $2,132 \text{ m}^3/\text{s}$ , en tanto que los otros usos implican una extracción de  $684 \text{ m}^3/\text{s}$ , así que, si todo el volumen de las aguas residuales urbanas e industriales fuese recolectado y tratado, la experiencia indica que  $684 \text{ m}^3/\text{s}$  suministrados para los usos urbano e industrial, habrán de aportar  $17,250 \text{ hm}^3/\text{año}$ , equivalente a un poco más de 25 % del volumen actualmente concesionado para la agricultura o hasta dos veces el volumen concesionado a la industria autoabastecida y a la industria eléctrica sumadas (ver tabla 3.); de suerte que, figurativamente, este volumen anual pudiéramos “sumarlo” a la disponibilidad de agua para algunos usos específicos que admiten aguas residuales tratadas, como la industria y la agricultura para insumos no comestibles.

### **Las áreas de oportunidad en las ciudades**

Las redes públicas de distribución del agua potable ya se dijo que pierden entre 30% y 50% del agua que reciben después de ser extraída de una fuente primaria, a veces bombeada por cientos de kilómetros hacia

centros de consumo que se encuentran en mayores elevaciones que las zonas donde el agua se origina. Desde el momento de ser extraída, ya se generó una alteración en el lugar de donde se extrajo, lo mismo si se trata de una fuente superficial o subterránea. A la larga, casi siempre se produce un desequilibrio en el balance de las demandas locales y la disponibilidad del recurso. En los tiempos que corren, la competencia para satisfacer la demanda de agua en las grandes ciudades se vuelve cada vez más conflictiva. Otra vez, sobran ejemplos en el vasto territorio nacional.

Es importante considerar también, las alteraciones del ciclo hidrológico que son consecuencia del cambio climático y que están agregando un alto grado de dificultad a la tarea de suministrar los servicios de agua potable a las poblaciones. Se suman las fugas en las redes públicas, que ya son un dato casi habitual y “normalizado”; pero a estas fugas hay que agregar las pérdidas en el interior de los domicilios y de las instalaciones industriales y comerciales.

Llama poderosamente la atención que esta ruta de la crisis del agua se ha anunciado tanto, pero sin cambiar nada, que nosotros mismos incrédulos, hoy vemos con sorpresa, las sequías recurrentes, las presas de almacenamiento de agua están en los límites mínimos con mucha frecuencia, el tandeo del servicio en las ciudades ya es práctica común, incluso en aquéllas grandes conurbaciones donde hace no mucho tiempo, se desconocían estos fenómenos.

Ante este panorama, es urgente modificar radicalmente las políticas con las que se gestiona el agua para todo tipo de usos, incluyendo su recolección y tratamiento y en este caso, para las zonas urbanas e industriales. Existe suficiente experiencia nacional acumulada, para emprender una tarea de esta naturaleza, sin dilación.

Si en las zonas urbanas, redujeramos tan solo 20 puntos porcentuales el nivel de pérdidas físicas en las redes públicas y en las instalaciones domiciliarias (aunque es posible una reducción mayor), y de acuerdo con las consideraciones anteriores, lograríamos reducir nada más 15% las dotaciones de agua para los métodos actuales de riego, ese volumen ahorrado sería suficiente para abastecer a una población adicional igual a la actualmente abastecida con agua potable. De este tamaño es el beneficio inmediato, vayamos por él.

## **Elementos para una nueva política de gestión del agua.**

Para el diseño de una nueva política pública es necesario tener una conceptualización de la realidad en un momento específico en el que se considera incidir. Proponemos retomar una gran jornada nacional de debate para arribar al consenso de esta conceptualización y realizar propiamente el diseño de la acción pública. Como se ha planteado a lo largo del presente documento el concepto que hasta hoy ha regido la política del agua es obsoleto, está superado y no es suficientemente incluyente, pues simplifica una realidad nacional dinámica, desigual y diversa, que requiere un replanteamiento desde el punto de partida para con esos elementos, generar acciones para este siglo.

Aunque reconocemos que el agua es indispensable para la vida, no hemos actuado en consecuencia y hemos dejado que los conceptos y relaciones del mercado, sean el mayor determinante para diseñar los programas, proyectos y acciones de política pública en México. Esto ha prevalecido desde la década de 1980 en las que ha imperado una visión tecnocrática y neoliberal.

Otra forma de gobernar los asuntos del agua tendrá que basarse en “un nuevo patrón de desarrollo económico, como columna fundamental de un nuevo proyecto de nación a partir de la premisa de distribuir para crecer y crecer distribuyendo con inclusión”. (Por México Hoy, 2017).

Así, *otra forma de gobernar los asuntos del agua* habrá de estar basada en principios tales como:

1. El agua es un bien nacional, administrado por el estado; no es un artículo de mercado que se rige por las reglas de la oferta y la demanda.
2. El cuidado y los usos del agua estarán definidos a partir de un Sistema de Planeación Integral del Agua, como parte de una nueva Política de Gestión del Agua, en el contexto de un nuevo proyecto de nación, encaminado a construir un país democrático, soberano e igualitario.

3. El país avanzará en la construcción de un marco jurídico e institucional que permita la integralidad de la gestión del agua, a partir de las cuencas hidrológicas.
4. La planeación del agua se hará en un modelo democrático de participación social incluyente, con respeto a los “derechos de la naturaleza”, a la preservación del equilibrio de la biosfera, a la vida plena de los seres humanos, a un ambiente limpio, en equilibrio y sustentable.
5. Una planeación que garantice el acceso de todos al agua; que proteja las fuentes naturales; donde el acceso al agua deje de ser un factor de desigualdad, y se termine con la agresión a los derechos de los pueblos originarios y sus comunidades, con el argumento de proveer agua para las urbes, las industrias, los negocios inmobiliarios o las explotaciones industriales;
6. La planeación del agua se basará en un modelo de presupuesto participativo democrático, donde el estado garantizará los niveles de inversión necesarios y suficientes para modernizar los sistemas de aprovechamiento, cuyo objetivo será lograr la protección de la biosfera, el medio ambiente y el manejo sustentable del agua;
7. La investigación científica, el desarrollo tecnológico y la profesionalización de las personas al servicio de la gestión del agua, son elementos de interés nacional y de alta prioridad en una nueva política de gestión del agua;
8. “Otra forma de gobernar el agua, basada en un Federalismo Equitativo, que promueva un municipio (verdaderamente) libre; federalismo que distribuya las responsabilidades, funciones y recursos entre las entidades, que facilite la asociación para el desarrollo y promueva la reversión de las desigualdades y (los) desequilibrios regionales” (Por México Hoy, 2017).

## **Acciones inmediatas ante la emergencia nacional del agua**

Nos estamos acercando a un estado de emergencia por la disponibilidad del agua en cantidad y calidad en esta década del 2020, por ello un Plan de Acción Inmediata para el agua, es de alta prioridad. Éste debe abarcar acciones sustantivas tales como:

- A. Un programa de inversiones de emergencia para cambiar los métodos de riego a otros que minimicen el uso y demanda de agua, que reduzcan la contaminación y la sobreexplotación de las fuentes de agua en su conjunto.
- B. Sustituir el uso de agroquímicos por fertilizantes orgánicos, pues los primeros son la mayor fuente de contaminación del agua y de los cuerpos receptores, incluidos los mares.
- C. Ejecutar un programa urgente de rehabilitación y reparación de fugas de las redes urbanas en todo el país, para recuperar las pérdidas de volúmenes de agua que rondan 45% del agua suministrada por los municipios y ciudades.
- D. Ejecutar un programa urgente de rehabilitación y reparación de fugas en las redes de recolección de aguas residuales y de las plantas de tratamiento de estas, pues son una fuente constante y creciente de contaminación de todos los ecosistemas.
- E. Implantar tarifas diferenciadas para distintos usuarios, pues no puede costar lo mismo el agua que se usa para el consumo humano, que la que se explota para la producción de bienes y servicios. Incluso entre los usos productivos y comerciales, no es lo mismo, el consumo y contaminación de una empresa minera a la de una actividad comercial de una empresa familiar, por ejemplo.
- F. En las zonas costeras, reducir tanto como sea posible la extracción de agua subterránea sustituyendo por fuentes alternas, para parar la intrusión salina de las fuentes sobreexplotadas.

- G. Parar las descargas de aguas contaminadas por las ciudades, la industria y la agricultura, sin el debido tratamiento con estricta observancia a la norma vigente.
- H. Reducir la dotación per cápita de agua como promedio nacional, en las zonas turísticas y en las zonas urbanas privilegiadas.
- I. Reutilizar agua tratada para todos los usos elegibles.
- J. Ejercer con toda la fuerza de la Ley, la administración, vigilancia y control sobre el uso, aprovechamiento, disposición y tratamiento del agua.



## Bibliografía

- Cordera, R. y Provencio, E. (2021). *Coordenadas para el debate del desarrollo*. UNAM-PUED.
- CONAGUA. (2018). *Atlas del Agua en México*.
- CONAGUA. (2021). *Estadísticas del Agua en México 2021*.
- CONAGUA. (2023). *Sistema Nacional de Información del Agua (SINA)*. <https://sinav30.conagua.gob.mx:8080>
- Gamundi, F., Domínguez, R., Grijalva, A., Guash, J. y Ponce J. (2009). *La Gestión del Agua en la Ciudad de México*. Fundación Heberto Castillo.
- Lavore, C. (2020). *Entre la Extinción y el Rescate*. Editorial DEBATE.
- Merino, M. (2007). *Para entender el Régimen Municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial NOSTRA.
- Por México Hoy. (2017). *Llamado por México. A 100 años de la Constitución*.
- Por México Hoy. (2018). *210 propuestas por un México de Iguales*.
- UNAM, UNESCO, Agua Capital. (2022). *Perspectivas del Agua en México. Propuestas hacia la seguridad hídrica*.
- SEMARNAT, IMTA, ISH. (2018). *Índices de Seguridad Hídrica (ISH) Clave. HC1711.1 Informe final, México, 2017*. <http://repositorio.imta.mx/bitstream/handle/20.500.12013/1831/HC-1711.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## **Visión Integral desde el territorio**

*Antonio Azuela de la Cueva*

*Roberto Eibenschutz Hartman*

*Julio García Coll*

*Ligia González García de Alba*

*Boris Gregorio Graizbord Ed*

*Carlos Miguel Lavore Herrera*

*Enrique Ortiz Flores*

*Con Laura Olivia Carrillo Martínez y Alfonso Chávez*

En este texto se presentan ideas articuladas en relación con el territorio mexicano, su ocupación y estructuración, se realizan propuestas de acciones para enfrentar los principales desafíos, y se llama la atención sobre los cambios necesarios en las instituciones y la legislación, para concluir sobre la importancia de la planeación para conducir un desarrollo respetuoso de la vida.

Para los efectos de este trabajo el territorio, entendido en su acepción más amplia, comprende los mares territoriales y zonas económicas marítimas exclusivas que en conjunto constituyen el mar patrimonial (3,149,920 km<sup>2</sup>, además del territorio continental 1,964,375 km<sup>2</sup>). Es decir, México tiene un total de 5,114,295 km<sup>2</sup>, con una población estimada en 2022 de 130 millones de personas.

### **1. Otra forma de entender el desarrollo**

La pandemia, el cambio climático, las guerras y, en suma, la crisis civilizatoria que hoy impacta nuestra vida, han abierto la oportunidad de repensar todo al despertar conciencias, resquicios de esperanza y motivos

para proponer un cambio profundo que coloque a las personas como actores responsables en la construcción de un mundo para todos, de una sociedad-mundial del nosotros, de la vida.

Un nosotros que deberá actuar desde una visión sistémica integral que rompa con la fragmentación que imponen las disciplinas y sectores administrativos mediante normativas cerradas, para dar cauce a la creatividad y la flexibilidad necesarias para actuar en los contextos diversos de una realidad crecientemente compleja y dinámica.

Surgen utopías como la del Buen Vivir, que busca superar el individualismo y la centralidad de los intereses económicos y de lo medible. Se plantea, en cambio, vivir en armonía con los ritmos que nos impone la naturaleza, con respeto entre las personas sabiendo valorar las diferencias, y acordes con las raíces familiares, históricas y culturales.

Una posibilidad de avanzar en esta perspectiva consiste en superar la competencia, el lucro, la acumulación, el consumismo y el crecimiento sin límites, para avanzar en el establecimiento de un nuevo orden a partir de:

- I. Colocar al centro la preservación y florecimiento de la vida y de nuestra propia subsistencia como especie;
- II. Colocar el nosotros bajo el concepto de comunalidad, que reconoce la complementariedad en tanto redes de interdependencia y reciprocidad, y la práctica de compartir antes que competir; y a
- III. Considerar a la persona en plenitud de vida y de derechos, pero en relación y subordinación a los principios anteriores.

Esto puede dar cauce al manejo responsable y sustentable del patrimonio natural al superar su conceptualización como recurso y entenderlo como bien común generador de servicios ambientales, lo que tendrá repercusiones importantes en la forma de preservarlos y en las formas de poseer y de habitar.

Las crisis ambiental, sanitaria y económica que enfrenta el mundo se relacionan estrechamente con nuestra forma de habitar, de ahí la importancia de apoyar iniciativas en marcha que buscan superarlas y generar otras. Por más de cincuenta años se vienen desarrollando experiencias transformadoras en muy diversos campos de la actividad

humana que incluyen nuevas formas de producción, gestión y apropiación del hábitat, entre las que se encuentran: la preservación de bienes naturales y del patrimonio construido, la captación de acuíferos, la alta productividad agrícola, la accesibilidad y el disfrute colectivo del paisaje. Son pequeñas, pero poderosas semillas de futuro que se mantienen invisibles y desarticuladas. Hoy, lejos de frenarlas y combatir las es tiempo de apoyarlas, fortalecerlas y difundirlas socialmente para ampliar su escala y sus impactos.

## **2. Un solo territorio: mar, suelo y población**

Desde hace muchos años la ocupación del territorio nacional está determinada por las necesidades globales definidas en los centros de poder, Estados Unidos (EE. UU.) y Unión Europea (UE), con la complicidad de poderes locales. La visión de un desarrollo propio solo es sostenida por pueblos y comunidades que expresan en el territorio su resistencia a la imposición, con experiencias que son un referente ineludible para una reconstrucción planificada del país.

### **El modelo impuesto**

El proceso de globalización es la construcción de una hegemonía sobre los países menos desarrollados, que tiene soporte en el poder económico financiero, el poder político y el poder mediático. Es decir, libre mercado y especulación; institucionalidad, normas y gobiernos funcionales y construcción de subjetividades individualistas y consumistas.

La ocupación del territorio (incluidas islas y mares) y la construcción de infraestructura y equipamiento responden a esas premisas. Es un planteamiento global que sustituye el concepto de región por el de enclave, que prioriza la libertad de flujos de bienes, servicios, capital y personas, y contribuye a la fragmentación territorial, el despojo y desplazamiento de personas, la alteración de relaciones socioculturales y la depredación de la biodiversidad. Todo en nombre del progreso y el desarrollo.

En México 30 % del territorio está concesionado para extractivismos diversos (minería, hidrocarburos, energía, bosques, agua, turismo) y para la especulación en el mercado financiero. En distintos puntos del país, vastas zonas están destinadas a la economía de la maquila y las grandes armadoras de autos, como parte de cadenas productivas transnacionales, a la par que se reconvierten patrones agropecuarios, se desarticulan cadenas productivas propias y se expande el turismo de gran escala, actividades que son definidas desde lo global. Para ellas, el país impulsa la construcción de centrales eléctricas, líneas de alta tensión, carreteras, ferrocarriles, enclaves industriales, acueductos, gasoductos, centros financieros conectados globalmente, grandes edificios corporativos, mega centros comerciales y conjuntos residenciales amurallados, rigurosamente vigilados.

A ese propósito responden, entre otros, el Proyecto Integral Morelos, el Corredor T-MEC, el Corredor Interoceánico, el turístico Tren Maya, la Refinería Dos Bocas, el cambio de producción agrícola en varias regiones (Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Yucatán), extensos parques industriales públicos y privados, grandes centros turísticos en las costas y en la región maya.

El proceso de relocalización productiva en curso (nearshoring), detonado por el proteccionismo de Trump, la pandemia COVID-19, la guerra en Ucrania y el conflicto EE. UU. –China, reafirma la subordinación y dependencia de la economía nacional. En la reconfiguración de las cadenas de producción y distribución globales, México es un destino atractivo por su proximidad a EE. UU., pero son las empresas las que deciden dónde y cómo se instalan, para qué y hasta cuando, profundizando distorsiones y desigualdades en la ocupación del territorio, en el crecimiento urbano y en las relaciones sociales.

El drama territorial incluye la presencia del crimen organizado, con tráfico de drogas, mercancías, armas y personas, flujo de divisas; con control de extensos territorios, producciones diversas y mercados lícitos e ilícitos; con penetración en gobiernos y actividades empresariales y financieras.

La violencia que le acompaña altera dinámicas sociales y desplaza población. Además están las fuerzas armadas, con multiplicación de bases militares en todo el territorio y un despliegue inédito en actividades civiles, institucionales y empresariales, introduciendo su propia visión y organización operativa, específica de una estructura de mando vertical y jerárquico.

Por su parte, los procesos migratorios introducen una dimensión inédita en la ocupación del territorio en las fronteras norte y sur, sin respuestas adecuadas ante una situación de crisis humanitaria.

La resultante de este proceso, y lo que se puede vislumbrar para el futuro inmediato, es un territorio fragmentado y distorsionado, un medio natural devastado, seres humanos despojados y desplazados, relaciones comunitarias violentadas, miles de muertos y profundas desigualdades sociales, con buena parte de la población migrando a las grandes ciudades y de manera sostenida a EE. UU.

## **Reconstrucción**

El tiempo de incertidumbres es, también, un tiempo de oportunidades. La crisis integral detonada por la pandemia, los efectos notorios del cambio climático, las guerras y los conflictos geopolíticos, demandan una lectura compleja de la realidad, para entender lo que está fallando en la superestructura del país, en el gobierno y en el territorio, e interpretar las diversas respuestas surgidas desde abajo, a ras del suelo, para darles sentido transformador.

La resistencia al despojo, amplia y sostenida, por pueblos, comunidades y organizaciones de la sociedad, la defensa de los bienes naturales, sus propuestas de organización productiva sustentable, son un soporte fundamental para la reconstrucción del país, pero es necesario reconocerlas, potenciarlas, expandirlas y articularlas en torno a una agenda común, con la aportación del conocimiento científico y académico vinculado a la realidad y la plena colaboración gubernamental en todos los niveles. El principal instrumento para este propósito es la planeación del desarrollo.

## El territorio

Una visión integral del territorio parte por asumir que no es un simple receptáculo o contenedor de la actividad humana: su concepción incluye a la vida como un sistema de relaciones, complejo, dinámico y abierto entre las personas, sus actividades y el medio natural. Las intervenciones en él deben armonizar esas relaciones desde la perspectiva de regiones diversas en cultura, bienes, atributos, necesidades y capacidades.

La construcción de infraestructura debe responder a la integración socioeconómica de las distintas regiones del territorio nacional atendiendo su diversidad y solamente desde esa premisa abordar la construcción de redes carreteras y ferroviarias, ubicación de puertos y aeropuertos, redes de energía eléctrica y ductos de hidrocarburos, ubicación de centrales eléctricas y fuentes de energía renovable, distribución regulada de agua para consumo humano, riego y usos industriales, definición colectiva de las áreas de aprovechamiento de bienes minerales, forestales, fósiles, agropecuarios y marítimos, con agregado de valor en cada lugar. En el mismo sentido, los equipamientos para salud, educación, abasto, ciencia, tecnología, deportes y cultura, deben responder a la localización de las necesidades sociales y contribuir a la estructuración equitativa de pueblos y ciudades.

La integración de cadenas de valor propias y el impulso a la industrialización del país son indispensables para la recuperación de un desarrollo independiente y soberano. Minerales metálicos, litio, maderas, flora medicinal, son parte del patrimonio nacional y su transformación debe ocurrir en el país. El ordenamiento territorial ha de ser riguroso en el control de la localización y magnitud de las actividades extractivas, respetando a pueblos y comunidades, reconociendo su diversidad, cultura y formas organizativas y asumiendo su participación plena.

Nada impide producir los equipos e insumos para la generación de energía limpia y la producción agrícola colectiva, salvo la naturaleza del modelo. Lo mismo las medicinas y las vacunas, y el desarrollo científico y tecnológico aplicado regionalmente. La maquila no debe ser preponderante en un desarrollo autónomo y su localización ha de responder a las necesidades de la población y la relocalización productiva desplegarse con planeación participativa.

La agricultura, la ganadería y la producción forestal requieren impulsarse con recursos adecuados y criterios de sustentabilidad, aprovechar las virtudes de cada región, con regulación a las agroindustrias, prohibición de químicos, transgénicos, así como la deforestación y las granjas de producción intensiva, impulsando procesos agroecológicos, integración de cadenas de valor y restauración de las devastaciones provocadas.

Dar prioridad a las diversas experiencias de economía social y solidaria que existen en el país y promover su reproducción con pleno respeto a las formas de organización comunitaria. Así, apuntalar el desarrollo de la región zapatista en Chiapas, del municipio autónomo de Cherán, de la región yaqui en Sonora, de los pueblos en la montaña de Guerrero y en la Sierra Norte de Puebla, de las múltiples cooperativas operando en distintos ámbitos productivos y de las distintas formas de producción social de vivienda de acuerdo a sus patrones culturales y condiciones naturales locales, asignando recursos públicos proporcionales a la magnitud de la población que los requiere.

El crimen organizado -y su impacto en el territorio, las poblaciones y los gobiernos locales- es un desafío de alta complejidad que debe abordarse integralmente. La realidad muestra que allí donde las comunidades están cohesionadas en torno a propuestas autogestivas, solidarias y participativas, la presencia criminal se reduce notoriamente.

Por su parte, el despliegue de las fuerzas armadas en el territorio debe ajustarse a los preceptos constitucionales, en funciones propias de su formación y organización. El desborde operacional de esos límites tiene impacto en la institucionalidad democrática, el territorio y las comunidades, por lo que es necesario fortalecer, ampliar y mejorar las capacidades civiles del Estado en todos los órdenes de gobierno.



## **Mares y costas**

La gran riqueza marítima y costera que posee México no parece atraer el interés público, más allá de la explotación petrolera, el gran turismo y la pesca intensiva de algunas especies. Ninguna de esas actividades se desarrolla con enfoque sustentable y el vertido de desechos al mar adquiere proporciones preocupantes.

Es necesario reenfocar el papel de la Marina y la Guardia Costera en función de la protección integral de los bienes marítimos, la seguridad de tránsito y el combate al crimen organizado. Controlar la pesca depredadora de grandes embarcaciones factorías y la ilegal (40% del total), resguardar las Áreas Naturales Protegidas Marinas, la biodiversidad y los ecosistemas.

La marina mercante muestra un rezago insólito dado el potencial que tiene el país para el intercambio comercial por mar, que aloja a 90% del comercio internacional. La Infraestructura portuaria está en proceso de adecuación, pero en función de las necesidades globales.

## **Es necesario**

Diversificar la flota mercante hoy concentrada en petróleo, fomentando el transporte de cabotaje y de altura. A nivel mundial, solo 0.1 % de la carga se mueve, con bandera mexicana. También, desarrollar un sistema estructurado de marina mercante con una flota moderna de amplia cobertura y un sistema de puertos tecnologizado y eficiente, bajo control de la autoridad civil.

Impulsar una industria naval con capacidad para construir y reparar las embarcaciones que demanden las flotas mercante, pesquera, turística y naval. Y una industria pesquera diversificada, con capacidad de aprovechar y comercializar los bienes marítimos de manera racional y sustentable.

Rediseñar el andamiaje legal y fiscal, con regulaciones y estímulos que impulsen y fortalezcan el desarrollo de la industria nacional y la generación de empleos.

Generar una cultura marítima como parte de políticas de estado consistentes y permanentes.

Estos son, apenas, algunos enunciados para un desarrollo nacional igualitario con ocupación racional del territorio, cuya concreción requiere la articulación de una mayoría social y política en torno a una propuesta común.

## **Lo rural y lo urbano**

En 2020, México registró una población de 99 millones (78.6 %) que vive en localidades mayores de 2500 habitantes, y 27 millones de población (21.4 %) que reside en más de 150,000 localidades menores a 2500 habitantes en caseríos dispersos en el territorio nacional. La clasificación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que señala a las localidades de 2500 habitantes como límite dicotómico y estático entre lo rural y lo urbano, debe ser revisada.

La tasa de crecimiento de 2010 a 2020 de la población rural fue mayor que el promedio del Sistema Urbano Nacional (SUN) de alrededor de 1 % anual. Esta diferencia se ve compensada por la migración rural-urbana que aún persiste, aunque con una menor intensidad que lo sucedido en el siglo pasado. Por su parte, las ciudades pequeñas (de 15 000 a 100 000 habitantes) redujeron en estos últimos veinte años su peso relativo en función de haber transitado a un rango de tamaño mayor o bien haber sido incorporadas dentro de los límites de las cada vez más numerosas zonas metropolitanas del país.

En la actualidad más de 78 % de la población total habita localidades, más o menos interdependientes, de 15 mil y más habitantes. De ésta, la mitad se concentra en trece grandes aglomeraciones de más de un millón de habitantes, que tienen primacía sobre el conjunto en la toma de decisiones y pautas de comportamiento.

Las actividades urbanas y los patrones de consumo de bienes y servicios dependen en alto grado de los recursos generados en el “campo” pero, paradójicamente, el bienestar y la vida de los pobladores que habitan en el ámbito rural y las pequeñas localidades son cada vez más precarios y dependientes de la dinámica urbana. La pobreza por ingresos en el país alcanzaba en 2020 poco más de 50 % de la población (Consejo

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social «CONEVAL», 2020) pero su presencia se concentra en el ámbito rural (62 %) aunque casi cuatro de cada diez habitantes urbanos entran en la categoría de pobres. En el contexto actual, la variable climática afecta diferencialmente estos complejos regionales que, a su vez, son distintos y exacerbaban los problemas que inciden en sus poblaciones. De ahí la necesidad de valorar la vulnerabilidad de la población y de las regiones más expuestas a los efectos del clima y a las actividades antrópicas de mayor impacto local.

A pesar de la transferencia de recursos (mano de obra, productos agropecuarios, agua y, en general, servicios ambientales) a favor del “mundo urbano”, la mayoría de esta población, ante el deterioro de su base económica primaria, depende para su supervivencia de mercados de trabajo y productos urbanos.

En este sentido la atención a la pobreza (ni exclusivamente rural ni enteramente urbana) cobra particular importancia, al igual que la seguridad alimentaria, la vivienda, el acceso a la salud y a la educación, relacionadas estas dimensiones con vulnerabilidad de la población en un entorno de riesgo en todas las escalas.

El análisis de los vínculos urbano-rurales requiere una estrategia convergente, justamente en ámbitos territoriales conjuntos concebidos como sistemas urbanos rurales:

- 1) Que oriente desde el contexto diversificado de la dinámica rural, la ruta hacia la conservación y el fortalecimiento de la economía rural y campesina, mejore la situación de la población, las familias y las comunidades rurales, y aproveche con criterios de sustentabilidad el potencial agroalimentario, y la dotación de recursos naturales y,
- 2) Que incida, desde el contexto urbano, sobre el papel de las pequeñas localidades en la creciente transformación rural, así como en las funciones urbanas potenciales como centros de oferta de bienes y servicios, de consumo, de innovación, de economías de aglomeración, entre otros.

Para el conjunto, es indispensable el desarrollo de redes de comunicación, no solo caminos e infraestructura carretera, sino también redes virtuales de información y comunicación (TIC) constituyen una infraestructura necesaria para movilizar rápidamente recursos tangibles e intangibles y dar respuesta a estrategias de sobrevivencia y bienestar social, dada la interdependencia entre las actividades urbanas y rurales.

### **3. Desarrollo y estructuración del territorio**

La planeación territorial opera como un proceso de transformación en todas las escalas interrelacionadas: nacional (incluyendo islas y mares); regional, referida fundamentalmente a regiones, y sistemas urbano-rurales (SUR); urbana, relativa a ciudades de diferentes tamaños, de asentamientos y territorios rurales.

Los siguientes planteamientos de desarrollo y estructuración territorial, resumen algunos lineamientos para definir la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), que coordinó el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM- IIEc, 2020).

#### **Escala nacional**

En esta escala *el eje de desarrollo* se orienta a mejorar la calidad de vida de la población, abatir la pobreza en el territorio nacional, e impulsar la justicia socio-espacial y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Sus lineamientos principales incluyen: promover el desarrollo productivo con base en criterios de economía solidaria y formas de asociativismo; impulsar cadenas de valor en diferentes escalas con empresas nacionales manufactureras y de servicios; definir autónomamente la radicación de actividades productivas vinculadas a las cadenas globales. Impulsar la educación y las capacidades locales; y la calidad, participación, coordinación y continuidad de las instituciones y las políticas públicas.

Apoyar la producción agropecuaria, forestal y pesquera-acuícola que contribuyen al bienestar y la seguridad alimentaria. Introducir en las políticas de fomento económico, criterios de sustentabilidad ambiental que protejan la biodiversidad, los bosques, las selvas y los paisajes, restaurando, conservando y protegiendo los suelos. Conservar, racionalizar y regular el consumo de agua con un enfoque de cuencas hidrográficas preservando la integridad de los acuíferos de aguas subterráneas.

En el *eje de estructuración territorial* (mapa 1) se plantea impulsar un esquema territorial policéntrico en red, que considere las diferentes condiciones regionales preexistentes, la conectividad y la complementariedad, con mejor habitabilidad y accesibilidad; promover una localización estratégica de infraestructuras, equipamientos y servicios; y consolidar un transporte multimodal, con atención particular a la accesibilidad de los puertos marítimos y aeropuertos. En este esquema, las ciudades medias y los principales corredores de comunicación aportan una base firme de desarrollo.

El ordenamiento equilibrado y equitativo del territorio nacional requiere regular el uso del suelo para estructurar el crecimiento y desarrollo de los centros de población y favorecer el acceso al suelo, la vivienda, los equipamientos y los servicios, particularmente a la población de bajos recursos. Identificar el suelo urbanizable y planear su estructura y uso antes de que ocurra su ocupación; localizar el suelo no urbanizable por razones de prevención de desastres, conservación ambiental, cambio climático, productividad agropecuaria, paisajes valiosos o de valor patrimonial y evitar su ocupación para uso urbano. Proteger los bosques y selvas con estrategias de conservación, sistemas de aprovechamiento de especies maderables y estrategias de diversificación productiva sustentable, aprovechando los servicios ambientales que brindan, como captura de carbono y agua, regulación climática y mantenimiento de la biodiversidad, además de su potencial como áreas para distintas modalidades de turismo de naturaleza.

Mapa 1. Lineamientos estratégicos nacionales



Fuente: Proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (UNAM).

## Escala regional

Para esta escala, se apuntan algunas consideraciones relativas a las seis macro-regiones del país, y los veinte sistemas urbano-rurales (SUR) funcionales que, vinculados, las conforman. (mapa 2).

Para las tres macro-regiones del norte, se plantea una política de desarrollo que contrarreste la dependencia de los estados limítrofes a EE. UU., disminuir la importancia de la industria maquiladora e impulsar, fortalecer y diversificar las exportaciones de las ciudades que las conforman

y sus vínculos con otras regiones del país, impulsar un modelo sustentable de usos y disposición del agua y revisar el tratado correspondiente con los EE. UU.

**Centro Occidente:** consolidar la estructura urbana policéntrica propia de la región, propiciando sus sinergias y complementariedad. Atender las necesidades de infraestructura urbana y equipamientos para superar los desequilibrios que ocasiona la expansión de la industria manufacturera. Fortalecer los corredores carreteros y ferroviarios y su vinculación con los puertos y ciudades.

**Centro:** limitar la expansión de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), así como regular y consolidar el desarrollo de Cuernavaca, Puebla-Tlaxcala, Pachuca y Toluca, y de las ciudades medias y pequeñas. Desarrollar, al efecto, un sistema eficaz de transporte de pasajeros entre esas ciudades. Incrementar selectivamente la densidad habitacional con opciones viables para la población de bajos recursos. Distribuir los grandes equipamientos regionales nuevos en la corona de ciudades. Coordinar las acciones de gestión y uso eficiente del agua y de la energía.

**Sursureste:** en esta región, que presenta el mayor rezago, impulsar un desarrollo territorial transfronterizo sostenible, en coordinación con los países del Triángulo del Norte Centroamericano. Crear programas de desarrollo local sustentable en consonancia con la biodiversidad de la región. Promover la producción sustentable de bienes y servicios que demandan los centros turísticos. Propiciar la integración en red de las ciudades de la región, con el apoyo de enlaces carreteros y la consolidación de vínculos entre la región, el puerto de Lázaro Cárdenas y la ZMVM. Promover inversiones en infraestructura energética.

Cada sistema urbano rural integra centros de población de diferentes tamaños, áreas no urbanizadas, territorios cultivados y forestales, áreas naturales protegidas, cuerpos de agua, entre otros, que interaccionan por medio de diferentes redes de comunicación. En esta escala es necesario desarrollar los sistemas a partir de sus recursos e impulsar su infraestructura, equipamiento y servicios, con la participación social en el proceso; impulsar una relación más equitativa y eficaz en el desarrollo

económico, la calidad de vida, y la sostenibilidad ambiental en los diferentes centros de población, y promover su evolución hacia esquemas territoriales, con accesibilidad efectiva entre sus elementos.

En contra de este planteamiento, durante los últimos 40 años, la construcción de conjuntos de vivienda alejados de las fuentes de trabajo y demás beneficios urbanos, generó, junto con otros factores, según el censo de población 2022, la existencia de más de cinco millones de viviendas desocupadas.

Es necesario consolidar las redes de interacción funcional con el impulso a las ciudades medias y pequeñas de cada SUR, mejorando su conectividad interior y entre ellas e inducir la transición hacia energías limpias y renovables. Impulsar la integración de las áreas urbanas y rurales, mediante una programación conjunta de caminos rurales y alimentadores, y el fortalecimiento de centros integradores de servicios al medio rural.

**Mapa 2. Sistemas urbano-rurales y macro-regiones funcionales**



Fuente: Proyecto de Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (UNAM).



## Escala de centros de población

La escala urbana es de competencia, fundamentalmente local; apoyada por los tres órdenes de gobierno. Particularmente, en el caso de las trece zonas metropolitanas de más de 1,000,000 habitantes, resulta conveniente adoptar una estructura urbana de “ciudades dentro de la ciudad”, tomando en cuenta que no toda la población puede transportarse fácilmente, y que los equipamientos (salud, escolares, comerciales, recreativos...) tienen diferentes niveles de magnitud y áreas consecuentes de atención.

La mayoría de las ciudades medias y pequeñas del Sistema Urbano Nacional (SUN) corresponde a esta escala (entre 15,000 y 500,000 habitantes). Sin pasar por alto sus particularidades, en ellas se presentan condiciones adecuadas y oportunidades para el crecimiento, y es posible prever sus requerimientos de infraestructura y equipamiento, y orientar su desarrollo en mejores condiciones que en las grandes ciudades y aglomeraciones metropolitanas. Es deseable canalizar los flujos migratorios hacia estas ciudades, destinando las inversiones requeridas para estimular la creación de empleos y prever y acondicionar los espacios para el asentamiento de los nuevos pobladores.

Estructuración urbana: la estructura básica de los centros urbanos está conformada por las actividades humanas con los espacios adaptados que las alojan y por los flujos de personas, agua, energía, información, etcétera y las redes por las que circulan. Los cuatro elementos se articulan y condicionan mutuamente, por lo que su planeación requiere de un enfoque sistémico.

**Crecimiento urbano:** la creación de reservas territoriales por el gobierno es un instrumento eficaz para ubicar y estructurar el crecimiento urbano. Estas áreas deben definirse con base en un análisis de umbrales, que establezca las localizaciones más favorables, tomando en cuenta los costos sociales y económicos de superar los obstáculos al crecimiento urbano.

Para mejorar estas condiciones es necesario identificar los centros rurales que se encuentren en mejores condiciones relativas y ubicar en ellos los equipamientos y servicios básicos para la atención de la población en su entorno. Es indispensable también apoyar la creación

de microempresas comunitarias para la producción de manufacturas y artesanías y centros de capacitación para mejorar la productividad de sus cultivos y organizar su comercialización.

#### **4. Acciones frente a los desafíos prioritarios**

Hay cinco elementos fundamentales que están en la base y caracterizan los problemas que ocurren en el territorio mexicano y cuya atención es prioritaria para salir de la compleja situación planteada en párrafos anteriores, estos son vulnerabilidad, desigualdad, especulación, precariedad y corrupción, todos ellos tienen fuertes interacciones entre sí y se presentan en las dimensiones social, económica, ambiental y política. El enfoque territorial puede ayudar en el señalamiento de rutas para su atención.

##### **Vulnerabilidad**

El territorio nacional y particularmente los asentamientos humanos están sujetos a condiciones de vulnerabilidad ocasionadas por fenómenos naturales, pero tal vulnerabilidad y el riesgo que esto representa se incrementan por la presencia y acción humanas. Frente a esto es necesario:

- Evitar la localización inadecuada de la población, los equipamientos y la infraestructura, y el alarde tecnológico que ignora las condiciones impuestas por la naturaleza e integrar en los planes y programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano las restricciones correspondientes.
- Impulsar la des-carbonización, la sustitución progresiva del uso de combustibles fósiles por fuentes de energía renovables y no contaminantes; los sistemas de transporte público integrados, la complementariedad de modos y restringir el uso del automóvil;

- Avanzar hacia la economía circular, orientada al tratamiento y reutilización de desechos, así como nuevas tecnologías de construcción menos contaminantes, que reduzcan la presión sobre los recursos minerales y ofrezcan mejores condiciones de aislamiento térmico.
- Hacer uso eficiente del agua mediante la captación y retención de aguas pluviales, separación de redes de aguas negras y pluviales, tratamiento y reúso de aguas residuales, mantenimiento y eliminación de fugas, tarifas progresivas y nuevos sistemas de riego; y
- Dar solución colectiva a los servicios domésticos, de agua, energía y tratamiento de desechos así como adecuar la normatividad a las condiciones naturales y tradiciones culturales.

## Desigualdad

La desigualdad, a diferencia de la diversidad de la naturaleza que permite el enriquecimiento y complementariedad entre los individuos y la atención de necesidades comunes, es producto de la competencia y de decisiones públicas y privadas que profundizan las diferencias, concentran los recursos e imponen los intereses de pocos sobre las necesidades de la mayoría. La desigualdad se hace visible entre regiones prósperas y deprimidas, grandes metrópolis y poblados rurales; pero también al interior de las ciudades.

Revertir la situación requiere:

- Redistribuir los recursos disponibles para la atención equitativa de las necesidades sociales, equilibrar cargas y beneficios de los contribuyentes y establecer subsidios cruzados en las tarifas de servicios;

- Recuperar plusvalías generadas por la sociedad para reinvertirlas en beneficio de ella misma; apoyar la Producción Social de Vivienda, la participación comunitaria en la atención a las necesidades sociales y prestar asesoría técnica especializada por el Estado;
- Garantizar que el acceso a los equipamientos y servicios cumpla con los derechos de todas las personas; establecer tarifas progresivas para la prestación de servicios públicos; y asignar el gasto público de acuerdo con la planeación territorial;
- Peatonalizar, las zonas más congestionadas, fortalecer el transporte público, restringir la circulación de transporte privado y el uso de la vía pública como estacionamiento.

### **Especulación**

Esta ocurre cuando se da una expectativa de ganancia económica superior a la que corresponde a la inversión realizada, lo que induce la construcción de estructuras más altas para hacerlas más rentables, congestión vial, carencia de servicios básicos, incremento en el tiempo de traslado, contaminación ambiental, expulsión de la población que no cuenta con recursos para mantener su localización y proliferación de usos comerciales y de oficinas.

¿Cómo evitar la especulación y sus efectos?

- Intervenir el mercado de suelo con impuestos progresivos, venta de derechos de desarrollo, impuesto predial base suelo, impuesto a baldíos, derecho de preferencia, reservas territoriales municipales y límites a la extensión de la propiedad urbana;
- Estructuras urbanas policéntricas; mezcla de usos del suelo, con usos habitacionales en los espacios centrales

## **Precariedad laboral y urbanística**

Tema estructural que afecta al país de diferentes formas, se refiere a la realización de actividades fuera del marco regulatorio correspondiente con el consiguiente deterioro de las condiciones de trabajo, la evasión del pago de impuestos y deterioro urbano. El 60% de la PEA se ocupa de esta forma, su origen está en la incapacidad del sistema económico para generar el número de empleos formales que requiere la fuerza de trabajo.

Las medidas para contender con el ambulante pueden ser:

- Construcción de mercados públicos en tamaño y número suficientes; identificación y adaptación de espacios en plazas y vía pública, construcción de infraestructura sanitaria, baños públicos y diseño de mobiliario y señalética adecuados.
- Adecuación de la normatividad fiscal, reglamentación del uso del espacio público incluyendo actividades comerciales; apoyo a la creación de microempresas y cooperativas; eliminación de intermediarios y redes delincuenciales y asesoría y control institucional para la instalación y operación de actividades comerciales en la vía pública.

Los asentamientos precarios constituyen un problema creciente que se origina en la incapacidad de la población mayoritaria para acceder al mercado formal del suelo, afecta a cientos de miles de familias y ocupa de manera dispersa miles de hectáreas en la periferia de las ciudades, generalmente en suelo ejidal o comunal con vocación productiva y de conservación ambiental. Se trata de población migrante o desplazada y en su mayoría se les conoce como “desdoblados” familias que habitaron originalmente en la ciudad formal.

Para resolver este fenómeno se han creado programas de “regularización” que lejos de ser una solución se prestan a la manipulación política, generan expectativas y multiplican la formación de estos asentamientos sin resolver su deficiencia fundamental que es su mala localización.

La atención a este problema requiere:

- Medidas que se adelanten, eviten este tipo de asentamientos y apoyen el arraigo de la población en la ciudad construida
- Identificación de áreas adecuadas y desarrollo de proyectos dentro del tejido urbano particularmente para la atención a los flujos de población migrante; oferta de suelo público en renta; vivienda incluyente en venta y alquiler, lotes con proyecto, con localización adecuada y previsión de futuros equipamientos y conexión a las redes para la dotación de servicios; condominio familiar, para las familias extensas que ya habitan en la ciudad manteniendo el arraigo en el barrio y el vínculo familiar;
- Adecuación de la normatividad para incluir las modalidades de proyecto mencionadas; crédito para suelo, proyecto y asesoría; proyectos autogestivos y de contraloría social; mejoramiento barrial con participación comunitaria; aportación de recursos públicos y reorientación de recursos de las instituciones de crédito para apoyar procesos de producción social de vivienda progresiva.

¿Y qué hacer con la población que ya está ubicada en asentamientos precarios?

- Impedir su crecimiento mediante el apoyo al uso intensivo del suelo para actividades compatibles con su vocación (agrícola, forestal, de horticultura y floricultura, recreativa y de investigación científica); reubicar a la población que se encuentre en situación de riesgo y no regularizar, pero apoyar el mejoramiento paulatino de la infraestructura y servicios.

## Corrupción

Es un mal endémico que permea la gestión urbana para actuar fuera de la normatividad establecida, afecta en mayor medida a la población desprotegida e inhibe la inversión, promueve el tráfico de influencias, presencia de intermediarios y la cultura de incumplimiento de la ley.

Su combate requiere:

- Actitud firme de la autoridad y medidas que eviten la impunidad; adecuación del marco normativo; transparencia y rendición de cuentas; canales ágiles para denuncia; coordinación intersectorial e interinstitucional; capacitación de servidores públicos y servicio civil de carrera;
- Amplia difusión y adecuación de trámites; sistemas informáticos integrados, bases de datos comunes en dependencias de gobierno y asesoría pública para la construcción de vivienda popular.

La aplicación de las medidas señaladas solo puede darse a través de una institucionalidad adecuada y un proceso organizado de planeación, como se describe más adelante.

## 5. La institucionalidad necesaria

La relación entre sociedad y medio ambiente debe incorporarse a la agenda pública a partir de las relaciones intergubernamentales verticales y horizontales, pero debe ir más allá, hacia la internalización de reglas mínimas para el sostenimiento del entorno.

La planeación territorial se ha vuelto sumamente compleja, sobre todo por el desarrollo de dos sistemas de planeación (el relativo a los asentamientos humanos y el de ordenamiento ecológico del territorio) que ignoran la interacción cada vez más intensa entre lo urbano y lo rural. Ya que esa fragmentación debilita a la planeación en su conjunto, su reversión se convierte en una prioridad de la reforma del marco institucional.

En todas las transformaciones territoriales están presentes múltiples intereses y grupos en diferentes escalas, lo cual requiere una relación estrecha entre el gobierno y la sociedad. Decir esto no es demagógico si, en cada caso, se procura identificar corresponsables y comprometerlos más allá de ciclos electorales. Ésta es una condición de gobernabilidad territorial efectiva para gobernantes y gobernados.

Más que crear comisiones y hacer consultas para legitimar decisiones, proponemos que se establezcan mesas de concertación que lleven a construir acuerdos e incluso a alcanzar consensos, lo que es factible a escala de barrios urbanos y comunidades rurales.

Otro reto importante consiste en superar la forma descoordinada en la que operan las instituciones y el tratamiento desvinculado que hacen de las dimensiones macro y micro que convergen en los territorios. Así, por ejemplo, la vivienda a nivel macro es considerada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como motor del desarrollo económico, y a escala micro como indicador de bienestar social. Con ello se olvida el potencial que a nivel micro puede tener en el fortalecimiento de la economía popular y su eficacia macro social en la generación de ciudadanía, en la seguridad y en la (re)construcción del tejido social.

Hoy en día, la vida institucional de la planeación está marcada por tres tendencias que es preciso revertir: una innecesaria complejidad del sistema de planeación territorial, una ampliación de los derechos de propiedad a costa del interés público y un creciente desprecio por la legislación aplicable a los proyectos de infraestructura del Gobierno Federal.

Además de una reforma que tienda a la integración de los instrumentos de planeación, se requiere modificar la forma en que ellos se presentan. Sin perjuicio de la necesaria calidad científica y técnica, los instrumentos deben ser legibles para las personas, como requisito indispensable para la participación social.

Por otra parte, en la esfera judicial se han ampliado los derechos asociados a la propiedad de la tierra. Los jueces federales no solo se han mostrado proclives a la defensa de la propiedad frente al interés público (por ejemplo, declarando inconstitucionales las sobretasas al impuesto predial a lotes baldíos), sino que la jurisprudencia ha llegado a proclamar a la propiedad privada como derecho fundamental, lo que contradice la



letra y el espíritu del artículo 27 constitucional. Pareciera que la idea de que la propiedad privada es una derivación de la propiedad originaria de la Nación ha caído en el olvido, a pesar de que sigue siendo parte del texto constitucional.

El fortalecimiento de la propiedad privada también se observa en el caso de los núcleos agrarios. Si, en el pasado, existió una amplia tolerancia a la venta de terrenos ejidales para la formación de colonias populares, hoy en día se recurre, además, al uso fraudulento de figuras de la Ley Agraria para incorporar tierras ejidales a procesos de urbanización que terminan siendo controlados por agentes privados. La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) (Diario Oficial de la Federación «DOF», abril 9, 2021), reconoce que el uso de esas figuras se ha mantenido en la presente administración.

Para recuperar la doctrina de la función social de la propiedad no solamente se requiere de una voluntad política para hacer prevalecer los intereses de la sociedad sobre los de los propietarios. También es necesario transitar hacia una nueva concepción de la relación entre el espacio y la propiedad. El propio artículo 27 constitucional, en su párrafo tercero, es la fuente de esa nueva concepción, ya que nos permite visualizar al espacio edificable (el activo más valioso de los centros urbanos) como un “elemento natural susceptible de apropiación” y no como una mera extensión del suelo sobre el que se ejerce la propiedad. Así, es posible distinguir la propiedad del suelo y el derecho a edificar. Esa tesis ha sido recogida por la propia ENOT (DOF, abril 9, 2021) y es cada vez más utilizada por los estados de la República para la venta de derechos de desarrollo en beneficio de la comunidad.

La lucha por la función social de la propiedad se libra también en el terreno judicial. Una vez que la administración pública comience a utilizar las herramientas de planeación en beneficio de las mayorías, será necesario desplegar nuevas estrategias argumentativas frente a un poder judicial que ha tendido a privilegiar una visión individualista de la propiedad.

Por otro lado, también es cierto que una parte del Poder Judicial de la Federación se ha mostrado cada vez más sensible frente a las reivindicaciones ambientales de comunidades afectadas por megaproyectos de diversa índole. No obstante, el procesamiento de los

conflictos se ha enrarecido con el desarrollo de estrategias abiertamente inconstitucionales por parte del Gobierno Federal para la promoción de las obras que considera prioritarias, como es el caso del Acuerdo Presidencial del 22 de noviembre de 2021, que declara de “seguridad nacional” ciertas obras de infraestructura. Con ello, no solamente se debilita el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, sino se militariza el lenguaje mismo de la acción estatal sobre el territorio. La reversión de esa tendencia es una condición ineludible para establecer un auténtico Estado de derecho en relación con el territorio.

## **6. La planeación como proceso**

En 1976 se estableció el sistema de planeación urbana mediante reformas a la Constitución y la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos y en 1982 se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), bajo las premisas del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Consenso de Washington.

La planeación estratégica en su modalidad corporativa, desarrollada con fines militares y empresariales (estructuras jerárquicas y verticales), hegemoniza concepciones y prácticas que desdeñan la complejidad y dinamismo de los procesos sociales, excluye la participación social en la elaboración de planes y programas y ofrece un relato adaptable a las circunstancias, pero finalmente al servicio de los grandes poderes económicos y financieros.

Esta concepción de la planeación neoliberal y fragmentada ha penetrado profundamente y prevalece aún hoy en América Latina y en México bajo distintos argumentos discursivos y una notoria dificultad de muchos especialistas para despojarse de premisas enquistadas, para recuperar un pensamiento propio, descolonizado, y ver al país, sus ciudades y su gente con otra mirada. Se ha propiciado un giro en la disciplina de la planificación del desarrollo, en donde la planificación y la política privilegian lo ambiental sobre otros aspectos.

Es imperativo reconceptualizar la planeación, entenderla y operarla como un proceso complejo, interdisciplinario, con participación social, puesto al servicio de la población y las necesidades del país, de las regiones y de las ciudades.

Se debe pensar lo que ocurre en territorio, a partir de otra racionalidad, desde un pueblo múltiple y un diverso mosaico social, cultural, económico, político y ambiental. Es necesario desplegar una planeación de todos y con todos, que contribuya a construir un país igualitario, con mejor distribución de la riqueza, aprovechamiento racional de los bienes naturales, una organización soberana del territorio y participación de la sociedad en la toma de decisiones. La planeación es un instrumento para fortalecer la democracia participativa.

Este propósito es fundamental la creación de un órgano autónomo de carácter nacional en el cual se concreten los lineamientos expresados, como parte de un nuevo pacto social.

La planeación participativa interdependiente, que correlaciona lo físico-ambiental, lo socio-cultural y lo económico considerando las dimensiones macro y micro implícitas en los procesos de habitar, es capaz de generar sinergias, círculos virtuosos e impactos transformadores de relevancia en los ámbitos urbano y rural.

Para avanzar es necesario superar el inmediatismo impositivo ante lo urgente y dar espacios a las aportaciones sustentadas en experiencias sociales con visión de mediano y largo plazo. Es preciso frenar la producción de planes en serie, así como las recetas universales aplicables a cualquier lugar; retomar el papel del Estado y la participación de los habitantes en procesos fincados en el intercambio activo de saberes y superar la concepción lineal de los planes y programas, que ponen en cuestión los ciclos y ritmos vitales de la naturaleza y las raíces históricas y culturales de las comunidades.

Planificar el territorio debe ser un ejercicio político-técnico y dinámico surgido desde las realidades sociales, ambientales y económicas diversas que lo caracterizan. El conocimiento y la voluntad de actuar no surgen del escritorio del solitario sino desde los lugares donde está la experiencia cotidiana de quienes los habitan e interactúan con ellos.

Podemos y debemos generar procesos diversificados y específicos de planeación participativa (gobierno, sociedad y especialistas), conducentes a otra forma de habitar, centrada en la preservación del equilibrio de los ecosistemas en la rica diversidad histórica y cultural de las comunidades rurales y urbanas, y en las relaciones que se establecen entre éstas, con las demás formas de vida y con las características físicas que distinguen y dan carácter diverso a los lugares.

La planeación debe ser asumida por el Estado como una cuestión de corresponsabilidad de gobierno y sociedad. Es indispensable trabajar seriamente en formas permanentes de participación social, con el tiempo requerido para la construcción de consensos, en un servicio civil de carrera que fortalezca las capacidades institucionales y genere experiencia acumulada, en instituciones corresponsables, en un marco jurídico claro y consistente diseñado para el logro de los objetivos planteados, en el Estado de derecho y, particularmente, tener una gran claridad en el manejo del suelo como un bien para lo cual es necesaria una concepción clara de la propiedad y la tierra.

Es indispensable la concurrencia de una ciudadanía informada, consciente y organizada, así como de funcionarios capacitados y dispuestos para asumir la participación social activa e interactuar con la ciudadanía, como sujeto principal en la gestión, reconociendo sus formas organizativas.

Para conducir el futuro de la relación entre población, actividad económica, calidad de vida y respeto a la naturaleza es menester un sistema de planeación territorial, serio y permanente, que se enfoque en un objetivo claro que integre las actividades de todos los que actúan en el territorio. El mayor desafío es mantener la continuidad del proceso, la claridad y la participación social. Es importante partir de una organización que permita identificar tanto los potenciales de los territorios, las ciudades y los asentamientos, como los problemas que impiden el mejoramiento de la calidad de vida, y que provocan deterioro de los recursos naturales y acentúan las desigualdades.

La participación de los ciudadanos en todo el proceso es indispensable, desde la identificación de los problemas y los potenciales, hasta la definición de objetivos claros y medibles, el establecimiento de metas y la determinación de acciones clave y prioritarias para lograr los objetivos y avanzar juntos en su puesta en práctica.

Todos los que ocupan el territorio, lo modifican y tienen una responsabilidad en el proceso. Se requiere que estén convencidos de los beneficios, que participen sistemáticamente, que compartan una cultura de planeación territorial y que actúen conforme a un plan de acción claro y definido. En el proceso será necesario contar con herramientas claras que permitan superar la informalidad, la segregación, la irregularidad, la improvisación, el inmediatez, la ilegalidad, la no observación de la norma, el cortoplacismo y la falta de transparencia. La paz y la seguridad también son elementos clave para conducir una ocupación territorial que mantenga e incremente los recursos naturales para mantener la vida.

Se requiere claridad para reducir desequilibrios, para que todos tengan una calidad de vida satisfactoria con empleo, equipamientos y servicios al alcance de las viviendas, tiempos y formas cómodas de traslado; para proteger y aumentar los recursos naturales con armonía entre hombre y naturaleza; para dar el mejor uso posible a los recursos económicos, invertir mejor y con sentido, para facilitar los flujos y movimientos de bienes, servicios, personas y capital ser más eficientes y productivos, para estar más seguros y más contentos, para convivir mejor, para evitar problemas previsibles construyendo un futuro deseable que permita caminar juntos hacia un objetivo acordado.

La planeación debe ser un proceso deliberado, recurrente y razonado de reconocimiento y comprensión de una realidad, y de planteamiento, instrumentación y ejecución de una estrategia con cursos de acción eficaces para orientar esa realidad en el sentido deseable. Requiere de un enfoque sistémico e intersectorial.

En el centro de cualquier ejercicio de planeación territorial deben estar siempre la vida y su florecimiento, el nosotros como colectividad complementaria, interdependiente y recíproca, y la persona en plenitud de vida y de derechos. La planeación sirve para hacer el mejor uso de los

recursos y las capacidades, para que rinda el presupuesto de la mejor manera posible; para lograr el mejor resultado con lo que se tiene. La planeación es esencial para el bienestar.

Al planificar se hace un ejercicio de reflexión del futuro posible y del deseable, que toma en cuenta los potenciales del entorno, de los problemas, de las tendencias, los recursos disponibles y los encadenamientos de acciones en el tiempo para lograr los resultados esperados. Si se planifica el desarrollo, se puede hacer el uso más eficiente posible de los recursos humanos y materiales del país.

Se requiere comprender su relevancia, estar convencidos de actuar y voluntad de mantener el proceso de planeación-gestión territorial. También se requiere actuar enérgicamente para superar los factores que impiden el proceso, desde todos los ángulos que se han tratado por los expertos: marco conceptual, legislación, instituciones, integralidad, sistemas, procedimientos, técnicas, instrumentos.

El sistema nacional de planeación debería contribuir a concretar esfuerzos, lograr continuidad, promover la conciencia y la corresponsabilidad con actores locales relevantes y con el compromiso social. Para ello es fundamental la creación de un órgano autónomo de carácter nacional en el cual se concreten los lineamientos expresados, como parte de un nuevo pacto social.

El replanteamiento de la planeación significa redefinir el papel de gobierno, sociedad y especialistas a partir de nuevos enfoques, con el marco jurídico institucional apropiado, para detonar procesos que apunten a un territorio integrado, con relaciones de poder equilibradas, sin patriarcado y con distribución equitativa de la riqueza. En el territorio y en las ciudades se debe transitar hacia la construcción de una armonía vital y perdurable entre necesidades humanas, actividades económicas y naturaleza, entendida en una relación sistémica, solidaria y cooperativa. Está en juego la vida en el planeta.

*Ante la situación nacional: Reflexiones y  
propuestas 2024-2030*

Editado por el Programa Universitario  
de Estudios del Desarrollo de la UNAM, publicado  
en medio electrónico  
internet, formato pdf el 19 de abril  
de 2024, tamaño del archivo 3.5 Mb y consta de  
dos ejemplares. La formación, edición y diseño  
de portada estuvo a cargo de Nayatzin Garrido  
Franco.

El presente documento titulado “Ante la situación nacional: Reflexiones y propuestas 2024-2030”, corresponde a la integración de los textos base para la formulación de las Propuestas para los próximos años presentado por el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD), en el mes de septiembre del año 2023.

Los documentos que aquí se presentan son un referente del trabajo sistemático del GNCD; el lector encontrará un ejercicio de análisis y elaboración de recomendaciones para el diseño de una estrategia nacional de desarrollo sostenible, equitativo e igualitario, ambiental y territorialmente sustentable.

Esta aportación se suma a las que en años previos ha generado el GNCD para contribuir a la reflexión y el debate público. En el año 2019 se presentó el texto “Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México”, y entre 2020 y 2022 se ofrecieron planteamientos para renovar y orientar las políticas hacia un nuevo curso de desarrollo.

ISBN: 978-607-30-8971-5



9 786073 089715