

Construyendo el futuro de México

Propuestas de políticas públicas



EGAP.
Gobierno y Política Pública
TECNOLÓGICO DE MONTERREY

Teresa E. Almaguer Salazar
Héctor Moreira Rodríguez
Carlos M. Urzúa Macías
Editores



Construyendo el futuro de México

Propuestas de políticas públicas

La presente obra analiza 10 de los principales retos que México debe enfrentar para lograr un desarrollo pleno y sostenible; un desarrollo orientado a contribuir en la construcción de un futuro promisorio para el país. Los retos analizados son:

01. El reto del estado de derecho y la gobernanza nacional
02. El reto de la seguridad
03. El reto del cambio a la economía del conocimiento
04. El reto de la competitividad en una economía globalizada
05. El reto del desarrollo de las PyMEs como promotoras del empleo y del desarrollo económico
06. El reto de las finanzas públicas
07. El reto de la educación básica
08. El reto de la salud
09. El reto de la pobreza y la desigualdad social
10. El reto de la sostenibilidad

En cada reto, un grupo de profesores presenta:

*Un análisis de la situación actual relacionada al reto

*Proyectos estratégicos

*Acciones inmediatas



**La mejor alternativa que
tenemos los mexicanos para
enfrentar nuestro futuro es
construyéndolo”**



Construyendo el futuro de México:

Propuestas de políticas públicas



EGAP.

Gobierno y Política Pública
TECNOLÓGICO DE MONTERREY

MENSAJE DEL DIRECTOR NACIONAL DE LA EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA DEL TECNOLÓGICO DE MONTERREY

La elección de 2012 va a ser importante para el futuro del país. Muchas de las políticas públicas y las instituciones que han marcado la acción del gobierno federal podrían ser revisadas en los próximos años. Además, se podrían actualizar tanto la designación de facultades concurrentes como la forma de coordinación entre federación, estados y municipios. Esto llevaría a adecuar atribuciones y presupuestos con implicaciones importantes en la legislación y las políticas de los gobiernos locales. Es probable también que se modifiquen las propias reglas del juego del Estado Mexicano, como el tipo de presidencialismo, la representación y operación del Congreso, los contrapesos entre poderes y las formas de participación y de democracia directa.

También se requiere de gobiernos que sean más eficaces y transparentes para operar políticas públicas. Gobiernos mejor enfocados hacia metas de largo plazo. Se requiere incrementar el producto potencial del país, sumando la contribución de los actores sociales y económicos a la actividad pública. También se debe reforzar la capacidad de los gobiernos para atender a los grupos vulnerables, anticipar y prevenir riesgos y ampliar las posibilidades de desarrollo de la población.

El país vive la transición demográfica con una gran cantidad de jóvenes entrando de lleno a la sociedad y a la economía, los tráficos internacionales ilegales (armas, drogas, personas), la crisis económica en países desarrollados, la inseguridad y la violencia, el cambio en reglas internacionales en comercio, servicios y finanzas, las mayores oportunidades tecnológicas, la presión sobre recursos y el cambio climático, la diversidad cultural, la desigualdad y la pobreza, los rezagos sociales. Todos estos son retos significativos.

Es momento de revisar las políticas que permitan atender los grandes retos sociales de la pobreza, la educación, la salud y la seguridad; los retos económicos del empleo, el financiamiento, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; los retos de gestión sana de las finanzas públicas, el Estado de Derecho, la gobernanza nacional; los retos del modelo económico del crecimiento, la competitividad frente a países como China, India y Brasil, la economía del conocimiento; y los retos integrales de sostenibilidad.

Estamos, por lo tanto, ante la posibilidad de importantes reformas tanto estructurales como operativas. Pero también ante riesgos de inmovilidad legislativa y hasta de retroceso en algunas instituciones y prácticas de gobierno. En este contexto, es necesario fortalecer las instituciones públicas para que puedan operar de manera eficiente en un posible contexto de cambios. También será necesario construir consensos entre partidos políticos por medio de “mayorías estables” en el Congreso y por medio de normas de operación aceptables entre órdenes de gobierno con distintas capacidades, intereses y representación partidista.

Efectivamente hay que construir el futuro de México. Con ideas claras, responsabilidad y optimismo. Es importante tener campañas políticas propositivas y proyectos de gobierno claros y explícitos que faciliten un voto informado; además, un amplio debate sobre las opciones de política y sobre los medios para alcanzarlos.

Ante esta situación y de cara a las próximas elecciones de julio de 2012, un grupo de académicos de la EGAP decidimos emprender un esfuerzo orientado a identificar los principales retos que inhiben el desarrollo del país; pero sobre todo, que presente propuestas concretas que contribuyan a la construcción de un futuro incluyente y promisorio. Este libro *Construyendo el futuro de México: Propuestas de políticas públicas*, fue realizado por investigadores del Tecnológico de Monterrey en colaboración con distinguidos profesores de otras universidades e instituciones. A cada uno de ellos, que presentan sus perspectivas y propuestas, expreso mi agradecimiento. Agradezco especialmente a la doctora Teresa Almaguer Salazar, al doctor Héctor Moreira Rodríguez y al doctor Carlos M. Urzúa Macías por su trabajo en la edición de esta obra.

A nombre de este grupo de investigadores, presento a la sociedad mexicana los resultados de esta labor, esperando que las propuestas, proyectos estratégicos y acciones inmediatas planteadas en la presente obra, faciliten un debate informado y contribuyan a llevar a la práctica soluciones efectivas que permitan afrontar los principales retos del país.

Finalmente, hago una atenta invitación a la sociedad mexicana (políticos, miembros de la sociedad civil organizada, académicos, estudiantes, empresarios, ciudadanos en general) a que enriquezcan, complementen y debatan, cada una de las propuestas aquí presentadas; convencidos que la mejor forma que tenemos los mexicanos para enfrentar nuestro futuro es construyéndolo.

DR. BERNARDO GONZÁLEZ-ARÉCHIGA RAMÍREZ- WIELLA
Director Nacional de la EGAP Gobierno
y Política Pública del Tecnológico de Monterrey



Construyendo el futuro de México:

Propuestas de políticas públicas

Editores

Teresa E. Almaguer Salazar

Héctor Moreira Rodríguez

Carlos M. Urzúa Macías

Autores:

1. El reto del estado de derecho y la gobernanza nacional.

Gabriel Cavazos Villanueva	Escuela de Negocios, Ciencias Sociales y Humanidades; Tecnológico de Monterrey.
Miguel Angel Valverde Loya	EGAP Gobierno y Política Pública; Tecnológico de Monterrey.
Roberto Garza Barbosa	Departamento de Derecho de la Escuela de Negocios, Ciencias Sociales y Humanidades; Tecnológico de Monterrey.
Alejandro Faya Rodríguez	Departamento de Derecho; Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.
Emilio Rabasa Gamboa	Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM.
Macario Schettino Yáñez	División de Humanidades y Ciencias Sociales; Tecnológico de Monterrey.

2. El reto de la seguridad.

Bernardo González –Aréchiga	EGAP Gobierno y Política Pública; Tecnológico de Monterrey.
Elena Azaola Garrido	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
Juan Salgado Ibarra	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).
David Pérez Esparza	EGAP Gobierno y Política Pública; Tecnológico de Monterrey.

3.El reto del cambio a la economía del conocimiento.

Arturo Molina Gutiérrez	Vicerrectoría de Investigación, Emprendimiento y Desarrollo Social; Tecnológico de Monterrey.
Marcia Campos Serna	EGAP Gobierno y Política Pública; Tecnológico de Monterrey.
Julio Ernesto Rubio Barrios	Dirección Académica, Rectoría de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; Tecnológico de Monterrey.
Leonel Guerra Casanova	EGAP Gobierno y Política Pública; Tecnológico de Monterrey.

4. El reto de la competitividad en una economía globalizada.

Elvira Naranjo Priego	EGAP Gobierno y Política Pública; Tecnológico de Monterrey.
Noé Arón Fuentes Flores	El Colegio de la Frontera Norte (COLEF).
Luis García Calderón Díaz	EGADE Business School; Tecnológico de Monterrey.
Roberto Batres Soto	EGADE Business School; Tecnológico de Monterrey.

5. El reto del desarrollo de las PyMEs como promotoras del empleo y del desarrollo económico.

Norma A. Hernández Perales	EGADE Business School; Tecnológico de Monterrey.
Sergio Elías Gutiérrez Salazar	EGAP Gobierno y Política Pública; Tecnológico de Monterrey.
Emilio Illanés Rivera	Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas A.C. (IMEF).
Antonio Guerra Gómez	Facultad Libre de Derecho de Monterrey.
María Angélica Hernández Ramírez	EGAP Gobierno y Política Pública; Tecnológico de Monterrey.

6. El reto de las finanzas públicas.

Carlos Manuel Urzúa Macías	EGAP Gobierno y Política Pública; Tecnológico de Monterrey.
Amado Villarreal González	EGAP Gobierno y Política Pública; Tecnológico de Monterrey.
Héctor Juan Villarreal Páez	Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP).

7. El reto de la educación básica.

José Guadalupe Escamilla de los Santos	Escuela de Graduados en Educación; Tecnológico de Monterrey.
--	--

8. El reto de la salud.

Martín Hernández Torre	Escuela de Biotecnología y Salud; Tecnológico Monterrey.
Fabiola Ramírez Woo	Hospital San José Tec de Monterrey.
Jafet Arrieta Torres	Partners in Health.
Santiago Ocejo Torres	International Institute for Health Futures.

9. El reto de la pobreza y la desigualdad social.

Araceli Ortega Díaz	EGAP Gobierno y Política Pública; Tecnológico de Monterrey.
Carlos Vilalta Perdomo	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).

10. El reto de la sostenibilidad.

Ernesto Enkerlin Hoeflich	Centro de Calidad Ambiental; Tecnológico de Monterrey.
Ismael Aguilar Barajas	Cátedra Economía de la Frontera Norte; Tecnológico de Monterrey.
María de Lourdes Melgar Palacios	EGADE Business School; Tecnológico de Monterrey.

*Construyendo el futuro de México:
Propuestas de políticas públicas*

Derechos Reservados

©EGAP Gobierno y Política Pública.

Av. Fundadores y Rufino Tamayo S/N Col. Valle Oriente

San Pedro Garza García, Nuevo León. México. C.P. 66269

Corrección de estilo

Fernando Esquivel Junco

Mario Gutiérrez Canchola

Diseño de la publicación

Oscar Durán Beristain

Primera edición, 2012

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito de la EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey.

ISBN 978-607-501-074-8

AGRADECIMIENTOS

Los autores y coautores de los artículos originales de los retos presentados en este trabajo, desean agradecer a todas las personas que con su trabajo, talento, tiempo y dedicación han hecho posible el conformar la presente propuesta que busca contribuir al desarrollo del país. En primera instancia se agradece a la doctora Teresa E. Almaguer Salazar, al doctor Héctor Moreira Rodríguez y al doctor Carlos M. Urzúa Macías por su importante labor en la edición final de estas propuestas; asimismo, se agradece la colaboración del ingeniero Fernando Esquivel Junco y del doctor Mario Gutiérrez Canchola en la corrección de estilo del texto. Por último, se agradece la participación del licenciado Daniel López Herrera, del maestro José Antonio Solórzano Dávila, del maestro Paul Alejandro Sánchez Campos y de la señora Verónica Luna de González por el apoyo logístico en las diferentes tareas y actividades que se llevaron a cabo.

Introducción

Héctor Moreira Rodríguez



INTRODUCCIÓN

Actualmente el país vive uno de los períodos más importantes de su historia, en el que las decisiones que se tomen como sociedad marcarán en gran medida el éxito de México en los próximos 100 años. Después de las grandes turbulencias económicas presenciadas al final del siglo XX, el país inicia este nuevo siglo con grandes oportunidades, pero también con grandes desafíos que amenazan la tranquilidad y la calidad de vida de los mexicanos. Algunos de ellos, han sido parte del entorno nacional por mucho tiempo, mientras que otros empiezan a manifestarse. Pero más allá de las complicaciones actuales, México es un país con grandes oportunidades y prometedoras expectativas a futuro. Actualmente es una de las cinco economías emergentes más importantes del mundo junto a China, Brasil, Sudáfrica y la India. Así mismo, figura en el plano internacional al ser uno de los países más activos en la Organización de las Naciones Unidas y forma parte del G-13 junto a las potencias mundiales. Además, se considera que México podría ser uno de los países que en los próximos 100 años contribuirán a definir el rumbo mundial.¹ Evidentemente el país tiene que prepararse para tomar el papel que le corresponde en el entorno internacional.

Son muchas las ventajas que la nación presenta actualmente, entre ellas destacan: una condición geográfica privilegiada, un pueblo trabajador y capaz de sobreponerse a las adversidades y un marco democrático en consolidación, que permiten pensar en una sociedad cada vez más justa y equitativa. En este sentido, el país ha estado desarrollando capacidades en los órdenes económico, político, cultural y social, pero aún quedan retos importantes que se deben afrontar para lograr la capitalización plena de estas ventajas en el largo plazo.

En el plano económico se han observado grandes avances; ya quedaron atrás los años de la hiperinflación y de las crisis generadas por errores en la política económica. El país muestra un panorama alentador en el ámbito macroeconómico, con una disciplina fiscal por parte del gobierno federal y un prudente manejo de la política monetaria por parte del Banco de México. En el aspecto microeconómico se observa que en México cada vez más empresas exportan y que la competitividad ha ido mejorando ante una mayor cercanía entre las políticas públicas y las necesidades de la planta productiva.

Es a partir de estas fortalezas que se vislumbran alternativas para seguir mejorando en el terreno económico, por ejemplo: es momento de reducir la dependencia fiscal de los ingresos petroleros, mejorar el clima de negocios en el país para atraer más inversión y seguir elevando la competitividad, brindar mayor apoyo a las PyMEs, optimizar los esquemas de recaudación y combatir el rezago de áreas rurales y urbanas que no cuentan con buena calidad de salud, educación y oportunidades. También se presenta la oportunidad de desarrollar una economía del conocimiento basada en la innovación como elemento central para el mejoramiento de la competitividad que permita incrementar la presencia del país en los mercados internacionales.

En el terreno político la evolución no ha sido menor, a partir de la alternancia en el gobierno federal en el año 2000 el país entró plenamente en un período de transición democrática. La convivencia política ha reportado avances importantes en materia de discusión y calidad de las propuestas presentadas. Además, ha permitido una mayor autonomía de gestión a las entidades federativas. También se ha dado un mayor balance entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, aunque aún existen grandes espacios para trabajar en este aspecto.

Por su parte, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la apertura al diálogo, aún tienen importantes áreas de oportunidad para contribuir al desarrollo.

En lo que toca al tema ambiental, cultural y social, el pueblo mexicano tiene aún una gran labor por realizar. Sin duda alguna, la diversidad cultural y étnica es una de las riquezas más grandes con las que cuenta el país. La pluralidad es uno de los activos de la nación que debe conservarse y promoverse, entendiendo que a lo largo del territorio nacional existen diversas formas de pensar, así como de comprender y vivir la vida.

Además, la variedad de ecosistemas y recursos naturales con los que cuenta México lo colocan como uno de los países más ricos en este sentido. Se tienen grandes retos en materia ambiental, pues se dilapidan los recursos naturales que podrían ser la llave para el mejoramiento de la sociedad de manera sostenible. Se puede observar la urgencia que como sociedad se tiene para realizar cambios profundos y desde nuevas perspectivas, en la manera de apreciar, entender y trabajar por el país.

Las próximas elecciones federales de julio de 2012 ofrecen una oportunidad inigualable para realizar estas reflexiones y actuar en consecuencia, ya que pueden representar la continuidad en el fortalecimiento de la democracia en México a través de los cambios de representantes en los poderes ejecutivo y legislativo. Además, siete estados de la República renovarán gubernaturas así como sus legislaturas locales.

Es de vital importancia para el desarrollo del país que el año 2012 no sea una fecha solamente para los actores políticos, sino también para que los diversos actores de la sociedad se integren y participen en la definición del rumbo que deseamos para el país. Es imperante que en estas próximas elecciones se privilegie el planteamiento y análisis del futuro de país y de las diferentes propuestas de los candidatos para afrontar los principales retos presentes en la actualidad.

Para lograr este desarrollo, se requiere de la información y participación de todos los actores sociales. Por ello, como una contribución a esta participación de la sociedad, *los profesores de la EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey* han unido sus esfuerzos con académicos de otras instituciones y empresas para presentar propuestas que a través de su análisis y discusión contribuyan a la construcción del futuro de México. Para dar orden a este esfuerzo se elaboró una metodología integral, que partiendo de una visión ofrezca un esquema en la cual los lectores podrán encontrar un diagnóstico claro de las principales problemáticas que el país enfrenta actualmente. Además, podrán conocer de acuerdo con los estudios realizados por este

grupo de expertos, los principales proyectos estratégicos y acciones inmediatas que se proponen para mejorar las problemáticas que se plantean. Los autores consideran que la posibilidad de contar con información, análisis y experiencias recabadas con profesionalismo y pensando en el desarrollo futuro del país, permitirá tener un mayor nivel de debate que lleve a la generación de mejores Propuestas de políticas públicas.

Los autores de este libro invitan a los académicos e investigadores de otras universidades e instituciones, a sumarse al esfuerzo hoy presente en el país de conformar propuestas de política pública que enriquezcan el diálogo político de cara a las próximas elecciones.

Metodología

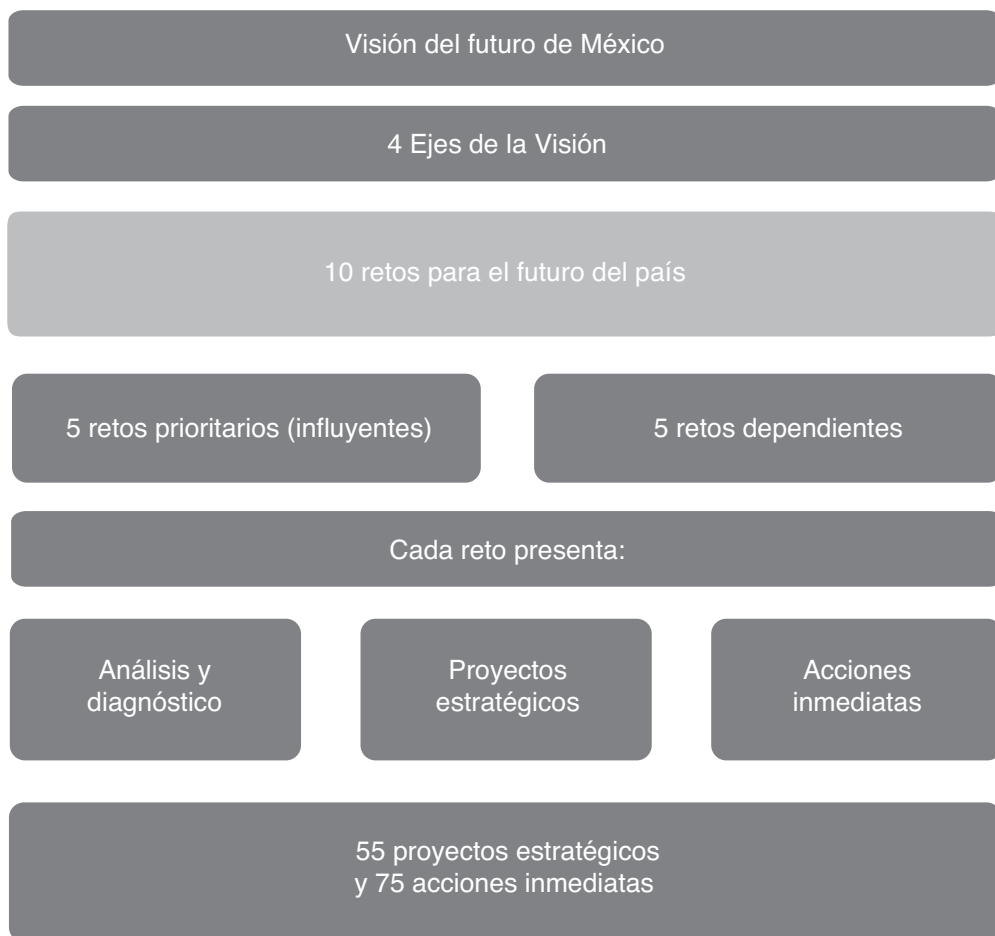
Construyendo el futuro de México: Propuestas de políticas públicas parte de una visión incluyente de país. Dicha visión fue sugerida por diversos actores sociales. En específico, se analizaron las visiones planteadas en el plan de desarrollo nacional y en los planes de desarrollo de las entidades federativas, algunos reportes de sesiones participativas realizadas por el Tecnológico de Monterrey junto a otros documentos en los que la sociedad ha planteado sus deseos del México que quieren ver en el futuro.

A través de este ejercicio se concluyó que la sociedad quiere ver: ***“Un México que ofrezca un desarrollo en condiciones plenas de seguridad física, patrimonial y jurídica; con un crecimiento económico sostenido, basado en la economía y la sociedad del conocimiento; en donde exista una sociedad y un gobierno responsables, participativos y democráticos, que generen condiciones propicias que aseguren que cada persona y cada organización puedan lograr su superación constante”***.

Esta Visión hace evidente que las preocupaciones nacionales giran alrededor de cuatro ejes: seguridad, sociedad y gobierno responsables, economía, así como mejoramiento de la calidad de vida. El desarrollo de estos cuatro elementos presenta un esquema complejo para todos los actores sociales del país. Esta complejidad ha sido abordada tradicionalmente de forma separada, con especialistas trabajando aisladamente en sus temas. La realidad ha demostrado, que es necesario integrar los esfuerzos de los especialistas en diversas áreas para poder entender y proponer soluciones verdaderamente factibles. Por ello, para la realización de este proyecto se conjuntaron los esfuerzos de expertos en diferentes disciplinas en un espacio virtual en el que pudieron compartir sus perspectivas y retroalimentar a sus colegas, logrando que la codependencia entre los distintos proyectos se refleje en las propuestas planteadas en la presente obra.

A partir de los elementos contenidos en la Visión, se realizó un análisis con la Metodología de Marco Lógico, a través de la cual se derivaron los principales retos que se tienen que superar para lograr el desarrollo del país. La principal ventaja de esta metodología es que permite la clara y sencilla conceptualización de un problema, así como derivar el planteamiento de diversas propuestas de solución. El siguiente esquema, ilustra claramente la metodología empleada:

Esquema metodológico del libro *Construyendo el futuro de México: Propuestas de políticas públicas*.



4 ejes de la Visión

- Seguridad
- Sociedad y gobierno responsables
- Economía
- Mejoramiento de la calidad de vida

10 retos para el futuro del país

A continuación, se presentan los retos identificados de acuerdo con los cuatro grandes ejes contenidos en la Visión. Esto no implica que no existan otros retos que también son de suma importancia para el país; sin embargo, los aquí presentados son los retos derivados de una visión y una metodología en particular.

01.	El reto del estado de derecho y la gobernanza nacional
02.	El reto de la seguridad
03.	El reto del cambio a la economía del conocimiento
04.	El reto de la competitividad en una economía globalizada
05.	El reto del desarrollo de las PyMEs como promotoras del empleo y del desarrollo económico
06.	El reto de las finanzas públicas
07.	El reto de la educación básica
08.	El reto de la salud
09.	El reto de la pobreza y la desigualdad social
10.	El reto de la sostenibilidad

Para cada reto, el grupo de académicos expertos en el área, analizó el reto presentando un diagnóstico con elementos numéricos, una estructuración de la problemática, proyectos estratégicos y acciones inmediatas. Cada grupo de académicos está formado por profesores del Tecnológico de Monterrey y de otras instituciones expresan en cada reto su particular punto de vista.

Con el propósito de hacer este documento más accesible, un comité editorial tomó los documentos originales de los autores que se encuentran en un estudio base y los simplificó en estructura y lenguaje para ponerlos al alcance del público en general y darles mayor difusión, formando así el libro *Construyendo el Futuro de México: Propuestas de políticas públicas*.

Los documentos originales de cada grupo de autores se presentan en un libro paralelo denominado *Construyendo el futuro de México: Estudios base para la elaboración de políticas públicas*. En caso de existir interés en profundizar en un tema en particular se recomienda la consulta de este segundo libro.

Retos prioritarios y retos dependientes

Una de las principales características identificadas en estos retos es la profunda interdependencia que existe entre ellos. Esto quiere decir, que los retos no son independientes los unos de los otros; mas bien, presentan estrechas relaciones entre ellos. Lo anterior aumenta la complejidad de la problemática y obliga a incorporar más herramientas de análisis. Es a partir de estas interrelaciones que se encontró que existen algunos retos que en lo particular tienen mayor influencia sobre los demás y que por esta razón, bien pueden catalogarse como prioritarios. Entre ellos destaca *el reto de la educación básica, el reto del estado de derecho y la gobernanza nacional y el reto de*

la seguridad, debido a que son los que mayor impacto causan en el resto. Este tipo de retos se caracterizan por tener efectos superiores a los pensados inicialmente, ya que al emprender acciones para solucionarlos, los beneficios también se propician en otros retos extendiendo el alcance y el impacto esperado. A continuación se muestran los cinco retos prioritarios de acuerdo al análisis realizado:

Los cinco retos prioritarios (influyentes)

El reto de la educación básica

El reto del estado de derecho y la gobernanza nacional

El reto de la seguridad

El reto de la pobreza y la desigualdad social

El reto del cambio a la economía del conocimiento

En contraparte, los retos más dependientes son hasta cierto punto más complejos. Las políticas llevadas a cabo en este sentido requerirán que se haya tenido buenos resultados en otros retos, de lo contrario no serán exitosas. A continuación se muestra la tabla con los cinco retos más dependientes.

Los cinco retos más dependientes

El reto de las finanzas públicas

El reto de la competitividad en una economía globalizada

El reto de la salud

El reto de la sostenibilidad

El reto del desarrollo de las PyMEs como promotoras del empleo y el desarrollo económico

Diagnóstico y situación actual

Para afrontar estos diez retos, es necesario que el gobierno intervenga a través de políticas públicas efectivas y que la sociedad participe de manera informada y proactiva. Bajo esta lógica, se proporciona en cada uno de los retos un diagnóstico claro e ilustrativo que permite entender fácilmente la situación actual y un esquema numérico

que permite la evaluación de la problemática relacionada. A continuación se presentan, a manera de ejemplo y de forma muy condensada, los aspectos más importantes para tres de los retos prioritarios del país: el reto de la educación básica, el reto del estado de derecho y la gobernanza nacional y el reto de la seguridad. El desglose completo de esta información se encuentra en cada uno de los capítulos correspondientes.

EL RETO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

El tema de la educación en México ha cobrado gran relevancia en los últimos años, sobre todo, a partir del establecimiento de indicadores de medición que han proporcionado información importante acerca del desempeño académico de la población escolar en educación básica (PISA, ENLACE y Excale).

A pesar de que se han mejorado los resultados en cada una de las tres pruebas, los niveles de logro aún se encuentran por debajo de lo deseado y el nivel académico de la mayor parte de los estudiantes mexicanos de educación básica es ubicado en un nivel de intermedio a bajo.

Indicadores relevantes acerca de la educación básica en México

PISA	ENLACE	Excale
Matemáticas (2009): -México / 419 Pts. -Promedio OCDE / 496 Pts.	Primaria 2010: -Español / 63.31% de los alumnos se encuentra en nivel insuficiente o elemental -Matemáticas / 66.1% de los alumnos se encuentra en nivel insuficiente o elemental	En el 2007, el 36% de los alumnos de 6 ^a de Primaria se ubicó en un nivel de conocimientos y habilidades insuficientes y otro 36% en conocimiento y habilidades marginales.
Lectura (2009): -México / 425 Pts. -Promedio OCDE / 493 Pts.		
Ciencias (2009): -México / 416 Pts. -Promedio OCDE / 498 Pts.	Secundaria 2010: -Español / 82.4% de los alumnos se encuentra en nivel insuficiente o elemental -Matemáticas / 95.8% de los alumnos se encuentran en nivel insuficiente o elemental	

Otra forma de medir la eficiencia y calidad del sistema educativo es a través de la inversión. En el caso de México el gasto educativo representa el 6.7% del Producto Interno Bruto (PIB); mientras que el promedio de los otros países de la OCDE es de 7.2%. Sin embargo, en México el 92% del gasto corriente en educación corresponde al gasto de nómina, destinándose cantidades insuficientes a la inversión en equipamiento e infraestructura.

Ante esto, aquellas escuelas ubicadas en zonas pobres o marginales perpetúan su situación de carencia al no poder hacerse de recursos para mejorar las instalaciones, sobre todo si no cuentan con un liderazgo efectivo de sus directores.

EL RETO DEL ESTADO DE DERECHO Y LA GOBERNANZA NACIONAL

Diversos analistas consideran que en México, se cuenta con un sistema de gobierno con debilidades institucionales, con falta de calidad en la administración de justicia y, sobre todo, una alta vulnerabilidad frente a la corrupción. Lo anterior lleva a un estado de derecho deficiente, donde muchos de los derechos de los ciudadanos no se encuentran garantizados en el nivel que prescribe la Constitución.

Además, la confianza en las instituciones se complica aún más con la nueva realidad del régimen político de México, representada por un entorno político plural con una ausencia de consensos y donde resulta muy difícil que un partido político pueda alcanzar la mayoría. Esto obstaculiza el logro de reformas necesarias para el avance y transformación del país.

En este sentido, la ciudadanía no sólo demanda que se respete su voto y que sus derechos sean establecidos en ordenamientos jurídicos, sino que existan los mecanismos adecuados para hacerlos efectivos. Esto sólo puede lograrse con un modelo de gobernanza eficiente que empodere a los ciudadanos.

El reto a enfrentar en este sentido es la consolidación de un estado de derecho bajo un modelo de gobernanza eficiente que permita aumentar la confianza en las instituciones, la participación del ciudadano en la dirección del país y el correcto equilibrio de poderes.

Indicadores relevantes acerca del estado de derecho en México

México cayó nueve lugares en el Índice de Percepción de Corrupción 2010, que publica Transparencia Internacional, ocupando el lugar número 100; en contraste con el lugar número 89 ocupado en el mismo índice el año anterior.

México se encuentra en el lugar 63 de 66 en cuestión de “justicia penal efectiva”; en el 57 en cuestión de “acceso a la justicia civil”; y en el 53 en “ausencia de corrupción”, según datos del Índice sobre el Estado de Derecho publicado por el Proyecto de Justicia Mundial.

México subió dos lugares en el Índice de Impunidad de 2010, que publica el Comité de Protección al Periodismo, ubicándose en el noveno puesto, donde también figuran Irak, Somalia y Afganistán.

EL RETO DE LA SEGURIDAD

El problema de seguridad es uno de los retos más importantes para la sociedad y uno de los desafíos más importantes que haya enfrentado el Estado Mexicano. Es una condición no adecuadamente satisfecha para el ejercicio de las libertades básicas de las personas y para la realización de actividades económicas. En consecuencia, se ha intensificado el debate sobre los principios normativos, las prioridades y las estrategias que deben fundamentar las políticas públicas sobre seguridad y sobre el papel que deben desempeñar los actores centrales que han adquirido cada vez mayor relevancia, como es el caso de las fuerzas armadas y de las policías municipales.

En este sentido, el concepto de “seguridad pública”, surgido en el ámbito normativo federal mexicano en 1994, reconoce que la seguridad es una responsabilidad del Estado en su conjunto, que se orienta a prevenir y castigar tanto los delitos como las faltas administrativas, y a salvaguardar el orden y la paz pública. Bajo esta definición, las cuatro amenazas más importantes a la seguridad en México son: 1) la violencia social no asociada a grupos delictivos; 2) el incremento del número de delitos y del recurso a la violencia en los delitos del fuero común, así como el alto nivel de impunidad que prevalece debido al deficiente sistema de procuración de justicia; 3) el creciente poder financiero, de equipamiento armado, social y cultural de la delincuencia; y 4) la violencia en que participan instituciones del Estado para enfrentar a la delincuencia organizada; que hace que la violencia escale, generando condiciones de alto riesgo al respeto de los derechos humanos que podrían provocar la pérdida de legitimidad y de apoyo social hacia las políticas públicas en materia de seguridad.

Indicadores relevantes acerca de la seguridad en México

La percepción de inseguridad ha crecido, pasando del 42% de los mexicanos que se sentían inseguros en 2002 al 65% que lo manifestaron en 2010.

En México la tasa de homicidios pasó de 11.6 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2008, a 17.9 homicidios por cada 100,000 en 2010.

Las muertes relacionadas con el combate al crimen organizado suman 34,612 en el periodo de 2007-2010.

Sólo el 1.6% de los culpables de un crimen reciben sentencia condenatoria.

Proyectos estratégicos

El diagnóstico de cada reto permite conocer los puntos clave en los que se deben orientar los esfuerzos y los recursos para resolver la problemática relacionada. Ahora bien, tal y como se comentó anteriormente, la complejidad de los retos obliga a realizar propuestas de proyectos estratégicos de mediano y largo plazo que lleven a afrontar los retos de una manera integral.

Estos proyectos estratégicos pueden ser:

- Nuevos, innovadores y de alto impacto.
- Propuestas ya presentadas por otros investigadores e instituciones, o ejemplos exitosos en otros países, pero que se incorporan por compartirse y ser fundamentales.
- Propuestas de políticas públicas que se han presentado al Congreso, pero que a la fecha de esta publicación no han sido aprobadas y que se consideran fundamentales.
- Proyectos estratégicos que ya han sido aprobados pero que sólo han sido parcialmente implantados y cuya operatividad es crítica.

De nuevo, a manera de ejemplo y correspondiendo a los tres retos seleccionados, se presentan algunos de los proyectos estratégicos de mayor impacto para cada uno de ellos. La lista completa de proyectos estratégicos se encuentra en cada uno de los capítulos correspondientes.

EL RETO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Proyecto: Crear un ciclo virtuoso en la formación, actualización y certificación de docentes: Ciclo que busca impactar en la preparación académica de los docentes, en los resultados derivados de su actividad frente a los grupos y en los incentivos económicos que se les otorgan con base en su rendimiento.

Proyecto: Transformar el SNTE: Se busca a través de diferentes acciones como el delimitar su papel al establecimiento de imputaciones estrictamente laborales, y suprimir su injerencia en la adjudicación de los puestos intermedios de inspector y director.

Proyecto: Promover las mejores prácticas curriculares con apoyo de nuevas tecnologías: Se busca fortalecer el trabajo docente en la implementación del currículum de educación básica en el aula con el uso de recursos educativos abiertos y gratuitos.

EL RETO DEL ESTADO DE DERECHO Y LA GOBERNANZA NACIONAL

Proyecto: Instaurar completamente y en todos los niveles la publicidad de sentencias: Crear un sistema que haga públicas las resoluciones de las cortes y su fundamentación asegurando el acceso generalizado y de forma rápida a las sentencias. La publicidad de las sentencias conduce a un análisis de la acción del poder judicial que lleva a la aceptación, confianza y legitimidad de los jueces, elemento básico del estado de derecho bajo un modelo de gobernanza eficiente.

Proyecto: Implementar una reforma político - electoral: Una reforma que mejore las reglas de acceso al poder a través de la construcción de reglas más propias de la democracia (segunda vuelta presidencial, reelección de diputados, reducción del tamaño del Congreso, candidaturas independientes, iniciativa preferente, etc.), que generen un balance entre los principios de representatividad y gobernabilidad.

Proyecto: Reformar el Poder Judicial: Se propone una reforma al Poder Judicial que implica crear una esfera capaz de hacer equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo, enfatizando el carácter de Tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia, haciendo más eficiente la impartición de justicia a través de innovaciones como juicios orales, reforma del derecho de amparo y fortalecimiento de la justicia local.

EL RETO DE LA SEGURIDAD

Proyecto: Ampliar la estrategia en el combate a la delincuencia organizada: Propone ampliar los sistemas de inteligencia que preceden los operativos de seguridad; la creación de un marco legal que norme las operaciones de los cuerpos de seguridad pública con respeto a los derechos humanos; y el establecimiento de contrapesos en las medidas procesales.

Proyecto: Disminuir el poder financiero, social y de violencia de la delincuencia organizada: Propone una estrategia centrada en cuatro elementos: limpiar a las instituciones de corrupción; recuperar los espacios públicos en todo el territorio; destruir de manera programática y sistemática el poder de los grupos de la delincuencia organizada; y reformar el sistema de seguridad pública.

Proyecto: Reducir los delitos del fuero común, contener su vinculación con la delincuencia organizada y frenar el uso de la violencia: Propone el diseño de un programa que se concentre en el fortalecimiento de los sistemas de seguridad pública de los estados y su integración; el mejoramiento del sistema penitenciario y de reinserción social; y crear un programa de prevención de delitos del fuero común.

Acciones inmediatas

Es importante mencionar que los proyectos estratégicos planteados son de mediano y largo plazo, períodos de espera en los cuales si bien se comienzan a apreciar resultados, también puede disminuir el ánimo de los actores políticos y sociales involucrados, haciendo que se pierda el interés en estos temas dentro de la agenda nacional. Por esta razón, se proponen acciones inmediatas que el nuevo gobierno puede implantar en los primeros 100 días de gobierno.

Si bien estas acciones no resuelven el reto, constituyen un primer paso importante en su solución, además de constituir claras manifestaciones de compromiso profundo en esta dirección. A manera de ejemplo, se presentan las tres acciones inmediatas más importantes dentro de cada uno de los retos que se han presentado en esta sección; de nueva cuenta se enfatiza que la lista completa de acciones inmediatas, aparece en el capítulo correspondiente.

EL RETO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

- Publicar de manera electrónica los indicadores de eficiencia del magisterio y de los planteles educativos, la calidad de gestión de los directivos y el trabajo de los Consejos Escolares de Participación Social.
- Establecer un examen obligatorio para certificar que los maestros nuevos y aquellos en activo cuentan con los conocimientos del nivel escolar que imparten.
- Regular los pagos por parte del Estado a profesores comisionados como funcionarios sindicales.

EL RETO DEL ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA NACIONAL

- Establecer un compromiso de cero tolerancia a la corrupción en la administración pública.
- Proponer la adopción de mecanismos para hacer más efectiva la labor de gobierno, como la consulta popular, la iniciativa ciudadana y la iniciativa preferente del Poder Ejecutivo.
- Otorgar autonomía presupuestal y operativa inmediata para los órganos reguladores.

EL RETO DE LA SEGURIDAD

- Establecer un compromiso de publicar los semáforos de delitos por estado.
- Extender y fortalecer la ley de extinción de dominio, enfocada en retribuir a las familias afectadas.
- Hacer operativa la base de datos Plataforma México donde se registra la información de todos los crímenes cometidos, todos los indiciados y todos los integrantes de las policías y los cuerpos de seguridad.

De esta forma, *Construyendo el futuro de México: Propuestas de políticas públicas* integra proyectos estratégicos y acciones inmediatas que sirven como referencia para el planteamiento de políticas públicas.

Este grupo de académicos presenta a la comunidad mexicana sus propuestas, las cuales buscan contribuir a un diálogo nacional que desemboque en una serie de estrategias, proyectos y acciones, para que el país afronte los retos que limitan el desarrollo de México como una nación que pueda ofrecer a sus ciudadanos las condiciones planteadas en la Visión.

Estas propuestas se ponen a disposición del público en general, para que esté mejor informado de los aspectos vitales que definirán el desarrollo del país en los próximos años. Se pone también a disposición de los partidos políticos y sus candidatos; instituciones académicas y de investigación; de la sociedad civil; así como del sector empresarial; con la finalidad de contribuir a que sea realice un diálogo nacional propositivo y efectivo, cuyo eco pueda ser percibido en cada una de las acciones que se emprendan en pos del futuro y bienestar del país.

HÉCTOR MOREIRA RODRÍGUEZ
Editor

CONTENIDOS

Introducción

Página 12

1

**EL reto del estado de derecho
y la gobernanza nacional**

Página 31

2

El reto de la seguridad

Página 61

3

**El reto del cambio a la
economía del conocimiento**

Página 113

4

**El reto de la competitividad
en una economía globalizada**

Página 139

5

**El reto del desarrollo de las PyMEs
como promotoras del empleo y del
desarrollo económico**

Página 163

6

El reto de las finanzas públicas

Página 185

7

El reto de la educación básica

Página 209

8

El reto de la salud

Página 235

9

**El reto de la pobreza y
la desigualdad social**

Página 263

10

El reto de la sostenibilidad

Página 293

Consideraciones finales

Página 317

Notas

Página 337

1

El reto del estado de derecho y la gobernanza nacional

Autores:

Gabriel Cavazos Villanueva
Miguel Angel Valverde Loya
Roberto Garza Barbosa
Alejandro Faya Rodríguez
Emilio Rabasa Gamboa
Macario Schettino Yáñez



INDICE

1. INTRODUCCIÓN	33
2. ESTADO DE DERECHO Y LA GOBERNANZA NACIONAL	33
3. PROYECTOS ESTRATÉGICOS	36
• Proyecto 1: Instaurar la publicidad de sentencias	36
• Proyecto 2: Fortalecer a los órganos reguladores en México	39
• Proyecto 3: Impulsar un programa nacional de cultura de la legalidad	47
• Proyecto 4: Implementar una reforma político-electoral	49
• Proyecto 5: Reformar el Poder Judicial	55
4. ACCIONES INMEDIATAS	60
5. CONCLUSIONES	60

INTRODUCCIÓN

La consolidación de un verdadero estado de derecho bajo un modelo de gobernanza eficiente es un elemento clave para que muchos de los retos contenidos en esta propuesta puedan transformarse en políticas públicas para beneficio de la sociedad. En este sentido, se destaca la importancia de este tema en un momento en que en México se percibe una debilidad del Estado, particularmente para llevar a cabo una de sus tareas fundamentales: garantizar la seguridad de la población. En virtud de lo anterior, se proponen cinco proyectos para fortalecer el estado de derecho bajo un modelo de gobernanza eficiente: la publicidad de las sentencias judiciales, el fortalecimiento de los órganos reguladores, la implementación de un programa nacional de cultura de la legalidad, la instauración de una reforma político-electoral y la reforma del Poder Judicial.

ESTADO DE DERECHO Y LA GOBERNANZA NACIONAL

La definición de estado de derecho es compleja y no hay unidad de criterios en cuanto a su contenido. El concepto en inglés – *Rule of Law* o sea el “gobierno del derecho” o el “imperio de la ley” – denota una sumisión de todo y de todos, especialmente de los gobernantes, a los mandatos de la ley. Sin embargo, la definición puede ampliarse, por lo menos en el contexto del Estado moderno. De ahí que podamos partir de la perspectiva de que el estado de derecho garantiza las funciones públicas para que el Estado pueda ofrecer condiciones estables y favorables a todos los habitantes que se encuentran en su territorio; mientras que busca evitar que el monopolio del poder estatal genere abusos o actúe solamente en el interés de élites políticas y sociales.

La gobernanza, por su parte, denota un concepto más allá de la capacidad de gobernar; se trata de un proceso de dirección de las sociedades multipolares que implica un trabajo en conjunto entre los recursos públicos, privados y sociales que generen condiciones generales de vida basadas en la seguridad y prosperidad en un sistema democrático con pleno respeto de los derechos humanos.

El objetivo del estado de derecho y los requerimientos de la gobernanza eficiente, desarrollados por el constitucionalismo moderno desde la Constitución de los Estados Unidos de América (1787), es evitar la concentración de poder. Para ello son imprescindibles los pesos (o controles) y contrapesos; esto es, que ninguno de los poderes sea, en la práctica, superior a los otros. Esto sólo puede darse en un ambiente de auténtica separación de poderes y de una fortaleza institucional derivada de la legitimidad que otorga la ciudadanía. En las concepciones más actuales, los factores anteriores tienen como marco un pleno respeto a los derechos humanos. Por otro lado, el objetivo de la gobernanza moderna es que la legitimidad que otorga la ciudadanía al gobierno vaya más allá del simple consenso electoral a través de su involucramiento en la dirección del Estado.

Así, la gobernanza crea un marco donde el concepto limitado en los procedimientos de democracia se expande para dar paso a una democracia participante. Mientras que el estado de derecho se convierte en el garante de la democracia, ya que ésta por sí sola, en su carácter representativo, podría llevar al absurdo de que las mayorías eligieran gobernantes o políticas que restringieran los derechos humanos y que estas políticas se aplicaran dentro de un marco legal. Lo anterior sería en esencia “democrático” pero no sería un estado de derecho. La democracia moderna es aquella en donde prevalece un verdadero estado de derecho, democrático pero acotado por el respeto a los derechos individuales.¹ En consecuencia, un estado de derecho bajo un modelo de gobernanza eficiente requiere de un imperio de la ley que no se convierta en el puño de hierro de una tiranía que viole los derechos individuales y limite la participación ciudadana.

En virtud de lo anterior, podemos asumir los siguientes elementos³ fundamentales de un estado de derecho bajo un modelo de gobernanza eficiente:

- a) La garantía de efectividad de la Administración Pública, la cual va ligada a la fortaleza de las instituciones a la que nos referíamos anteriormente. La capacidad regulatoria del Estado debe estar lo suficientemente legitimada, para que ningún otro poder fáctico (político o económico) esté por encima de ella. Obviamente, la capacidad regulatoria del Estado debe estar siempre acotada por un marco legal sólido y transparente.
- b) Una justicia independiente y capaz de desempeñar su papel. Un poder judicial fuerte es elemental en un estado de derecho. Para ello, es necesario que la población conozca su trabajo y que éste sea sujeto a un escrutinio público que no debilite, sino que fortalezca la labor de los jueces.
- c) La igualdad de los ciudadanos, hombres y mujeres, en cuanto a la aplicación del Derecho y en cuanto a la generación de legislación. Aquí es importante destacar que en un estado de derecho consolidado, los ciudadanos participan activamente en la creación y en la aplicación de las leyes. Esto no es posible si no existe una cultura de la legalidad en el contexto de una ciudadanía verdaderamente activa y participativa.
- d) La primacía de la Constitución y de la jerarquía normativa respectiva desde el principio constitucional abstracto hasta la decisión administrativa concreta. En este contexto, el poder judicial ya mencionado debe tener un papel central como guardián del orden constitucional, pero también debe haber un control distribuido por parte de los poderes locales y una cultura ciudadana que conozca y resguarde los derechos constitucionales y las leyes en general. En un estado de derecho, la ley debe aplicarse siempre, sin distingos y sin privilegios.
- e) Separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Esto parece elemental, pero es parte también de los controles y contrapesos a los que ya nos hemos referido.

- f) Respeto de los derechos humanos. Si todos los elementos anteriores garantizan un buen gobierno con apego a la ley, con una ciudadanía que conoce sus derechos y obligaciones, el respeto a los derechos humanos garantiza las prerrogativas fundamentales de los individuos o de ciertos grupos sociales.
- g) Justicia y estabilidad. Las leyes se ajustan a un principio de justicia y, sobre todo, en el orden constitucional presentan un alto grado de estabilidad.

No hay sociedad ni estructura perfectas; sin embargo, – de acuerdo con Roy Godson – el estado de derecho es quizás la institución más prometedora para garantizar una sociedad armónica y para asegurar el mayor beneficio colectivo posible. Para ello, se necesita una sociedad que cotidianamente apoye el estado de derecho, es decir, una ciudadanía con una cultura en donde “la persona promedio cree que las normas legales son una parte fundamental de la justicia o que proporcionan una puerta para alcanzarla; y que un sistema así refuerza la calidad de vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto.”² El ciudadano participativo con cultura de la legalidad sólo puede aparecer en un enfoque de estado de derecho bajo el modelo de gobernanza eficiente que empodere a los ciudadanos.

Sin embargo, es palpable que en la actualidad, una debilidad en el estado de derecho se refleja ante todo en el fenómeno de la inseguridad, derivado de las actividades del crimen organizado. Por otra parte, la crisis del estado de derecho se ilustra de manera clara en los altos índices de corrupción que existen en nuestro país; un problema que se sabe no puede ser atacado desde un solo frente.

Un factor muy claro en cualquier diagnóstico previo es la falta de confianza en las instituciones. La fortaleza institucional debe ser un elemento esencial para que un estado de derecho sea eficaz. Ante la necesidad de proponer acciones concretas, se ha tomado la decisión de enfocarse en los siete elementos básicos del estado de derecho señalados con anterioridad.

El primer proyecto planteado en el presente trabajo atañe a los elementos del estado de derecho que tienen que ver con la separación de poderes y con la independencia del poder judicial. Por eso se propone partir de un concepto elemental de transparencia que permita conocer a fondo todas las resoluciones de los poderes judiciales en México. La transparencia de los procesos judiciales debe ser la máxima posible, con los límites necesarios, pero con una magnitud que permita a estudiosos del tema y a la ciudadanía en general, conocer cómo es que el Derecho “cobra vida” ante los tribunales; cómo se está interpretando y hacia dónde va su interpretación; y cómo se están cumpliendo las leyes.

El último contrapeso de los otros dos poderes es el poder judicial a través de sus resoluciones; igualmente, es el último garante de los derechos de los individuos. Un paso muy simple pero de grandes repercusiones es que la transparencia de las sentencias vaya de la mano con las recientes reformas, las cuales comenzaron con la implementación de un nuevo sistema de justicia penal en el año 2008, así como la constitucionalización de los derechos humanos y las reformas a la Ley de Amparo ocurridas en el año 2011.

El segundo proyecto se refiere al fortalecimiento de los órganos reguladores del Estado. Esto se encuentra justificado por los elementos que hemos caracterizado del estado de derecho en cuanto a la legitimidad de la administración pública, la necesidad de equilibrios basados en controles y contrapesos, el evitar abusos que creen privilegios políticos o económicos. Como se ve en el diagnóstico de la segunda propuesta, hay una gran debilidad de los órganos reguladores, particularmente en aquéllos que inciden en sectores económicos estratégicos. Un verdadero estado de derecho tiene que asegurar una fortaleza institucional que genere confianza. Los órganos reguladores se perciben débiles, pero pueden ser un buen punto de partida en propuestas muy concretas para generar fortaleza institucional, controles y contrapesos, y como consecuencia mayor confianza.

El tercer proyecto trata de fomentar, desde el Estado pero con la participación activa de la sociedad civil, un programa nacional de cultura de la legalidad, cuyos frentes rebasen el modelo burocrático, centrándose en la educación cívica y en la participación ciudadana. Es decir, la propuesta es un programa nacional de educación básica de cultura de legalidad para las escuelas y, al mismo tiempo, un fortalecimiento de los órganos de la sociedad civil, para que éstos fomenten una mayor participación ciudadana que redunde en una mayor cultura de la legalidad.

El cuarto y quinto proyecto requieren como condiciones previas el fortalecimiento de los anteriores para ser exitosos. El cuarto proyecto es una reforma político electoral que mejore las reglas de acceso al poder a través de la construcción de reglas más propias de la democracia. Esto sugiere un balance entre el principio de representatividad y gobernabilidad. Este proyecto se vería beneficiado con el programa de la cultura de la legalidad orientada a establecer una ciudadanía participativa.

El quinto proyecto, por su parte, se refiere a la reforma del Poder Judicial. Esto implica una esfera capaz de hacer balance entre los poderes legislativo y ejecutivo y evitar la concentración de poder en uno de éstos. Además, requiere una actualización del marco en que se desarrollan los procesos judiciales como son los juicios orales y el análisis constante de los procedimientos judiciales, como lo señala el proyecto número 1. Una reforma del Poder Judicial habrá creado un poder no sólo equilibrado con los otros dos, sino con capacidad y autoridad jurídica, política y moral para sujetarlos al marco constitucional, lo que representa un paso firme en la consolidación de un auténtico estado de derecho.

Las acciones aquí propuestas tienen una incidencia directa en los elementos que hemos identificado como parte del concepto de estado de derecho y atienden problemas específicos de debilidad institucional, falta de confianza y falta de controles y contrapesos.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Proyecto 1: Instaurar la publicidad de sentencias

La publicidad de las sentencias consiste en ponerlas a disposición de la sociedad en general, mediante un sistema que asegure un acceso rápido y sin formalidades a las mismas, con el fin de que cualquier interesado o jurista las pueda leer, estudiar o

analizar. Una parte fundamental de un sólido sistema jurídico es la publicidad de los principales elementos que lo componen. Esta práctica es algo común en los sistemas jurídicos que pertenecen a la tradición denominada *Common Law* (al que pertenecen el Reino Unido y los Estados Unidos de América, entre otros), debido a que la sentencia judicial es la fuente del derecho por excelencia, obligatoria para el propio tribunal que la dictó y para los tribunales de menor jerarquía.

Dentro del sistema jurídico mexicano, por su parte, el proceso legislativo es la principal fuente del derecho; mientras que los precedentes judiciales o sentencias son fuentes secundarias del derecho, como el caso de la jurisprudencia establecida por la Ley de Amparo. Es en estas circunstancias, cuando en el sistema jurídico mexicano la resolución de un juzgador puede convertirse en fuente del derecho, se publica un extracto de la misma en forma de tesis en el Semanario Judicial de la Federación. Las resoluciones que pueden convertirse en jurisprudencia son aquellas que tienen lugar en los tribunales de la Suprema Corte de Justicia, en pleno o en salas, y los tribunales colegiados de circuito.

En virtud de lo anterior, el principio *stare decisis* (las sentencias que se dictan se convierten en fuente del derecho) ha permitido que en los países del *Common Law* se publiquen casi todas las sentencias. Consecuentemente, en estos países, el estado de derecho se ve fortalecido porque existe confianza en las instituciones que conforman el sistema jurídico. En este contexto, una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contemple la publicidad de las sentencias como principio rector básico del sistema legal, coadyuvaría al fortalecimiento del estado de derecho en el país.

En este sentido, el principio de publicidad que establece la reforma constitucional que implementó los juicios orales en el país, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se limita a los propios juicios orales de carácter penal. Por lo tanto, la publicidad establecida por el Artículo 20 Constitucional no abarca otras áreas del derecho, por ejemplo el juicio de amparo que invariablemente podría llevarse a cabo y que podría revocar, modificar o confirmar alguna resolución recurrida que provenga de estos juicios orales o de cualquier otro procedimiento judicial o administrativo. De manera que dicha publicidad es parcial. Resultado de lo anterior, es que se deja al arbitrio de los legisladores, la decisión sobre la publicidad de las sentencias.

En los países de la tradición *Common Law*, específicamente en los Estados Unidos de América, se ha considerado que el sistema de publicidad de sentencias históricamente ayudó a la consolidación del propio principio de obligatoriedad de las mismas. Además, se considera que la publicidad de las sentencias ofrece una serie de valores al sistema legal, como lo son la estabilidad, la certeza, la predictibilidad, la consistencia y la fidelidad respecto del principio jurídico aplicable. Dichos valores podrían bien ser considerados de gran aporte al sistema legal mexicano.

La publicidad de las sentencias conduce a la aceptación, confianza y a la legitimidad de los jueces entre la población.³ La ciudadanía conocerá la actuación de los jueces, sabrá cómo conducirse ya que la manera en que se aplica el derecho le resultará familiar. Además, permite a los litigantes anticipar ventajas y desventajas de ir a juicio.

Dicho control social garantiza certeza, uniformidad en la aplicación del derecho, predictibilidad y sobre todo, garantiza que el sistema jurídico se encuentre bajo la ley y no a merced de la voluntad de un individuo. Es decir, se propicia la cohesión y buen funcionamiento del sistema jurídico. El control ilustraría incluso los argumentos de las partes y su razonamiento por parte del juez. Ello llevaría a determinar si la resolución es consecuente con los hechos, así como con los argumentos. Es decir, garantiza la calidad de su fundamentación y motivación en los hechos del caso y el derecho aplicable.

Si bien lo que se propone es publicar todas las sentencias, se tendría que considerar una mayor defensa a la privacidad de las partes en ciertos casos. En los mismos, la privacidad de las partes imperaría sobre el interés social de conocer el juicio y se preservaría así la integridad del sistema legal. Dichos casos son los siguientes:

- Juicios del orden familiar, donde se omitirá cualquier dato relacionado con las partes, incluyendo dirección;
- Juicios civiles cuando alguna de las partes sea menor de edad, o en cuestiones de arrendamiento de casa habitación;
- En los demás juicios civiles, cuando ambas partes estén de acuerdo en omitir cierta información que los haga identificables, de conformidad con un mecanismo parecido al establecido por el artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como el artículo 8 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en cuanto a la aplicación de los criterios de transparencia, o del criterio estatal correspondiente.
- En algunos casos mercantiles, a solicitud de ambas partes, direcciones de domicilio o cantidades de dinero, o descripción de propiedades cuando esto pueda constituir algún riesgo a su seguridad, de conformidad con los mismos criterios del punto anterior;
- Datos relativos a víctimas de delitos, incluyendo las circunstancias de los hechos, cuando por la publicidad del caso en la sociedad, sea imposible desvincular la identidad de la víctima del delito y la publicidad de tales hechos pueda constituir un daño moral a su persona;
- Los secretos industriales, y
- Los juicios de amparo que provengan de procedimientos descritos anteriormente

La publicidad de las sentencias es, entonces, un presupuesto básico de la existencia del estado de derecho. El cauce natural que tomará el sistema legal de implementar este proyecto llevará a su mejora, sin que necesariamente haya un gasto excesivo al momento de aplicarlo, porque la propia sociedad se vuelve más activa en la supervisión de la actividad de los jueces y en conocer sus propios derechos. Se propone reformar la Constitución, para que explícitamente ordene dicha publicidad en todas las materias de conformidad con lo anteriormente expuesto.

Proyecto 2: Fortalecer a los órganos reguladores en México

A. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL

Existe un creciente consenso, respaldado por la literatura y por evidencia empírica, de que las instituciones tienen un impacto crítico en la productividad, competitividad, prosperidad y desarrollo económico de los países. Los mercados maduros e incluyentes dependen de raíces institucionales profundas; es labor del Estado garantizar la integridad de los mercados como uno de los medios para maximizar el bienestar social. Sin lugar a dudas, el éxito de algunas economías de mercado y el fracaso de otras se explican precisamente por la presencia o ausencia de instituciones sólidas, creíbles y funcionales que funcionen como reguladores.

Desafortunadamente, el país ha registrado una de las tasas de crecimiento más mediocres en la región a lo largo de las últimas décadas y permanece con mercados altamente concentrados y con una desigual distribución de riqueza.⁴ Es un fenómeno multifactorial y las razones son muchas, pero una de las más claras es la ausencia de un marco institucional adecuado. Las reformas económicas emprendidas a partir de los 80's no fueron acompañadas de un ajuste institucional que garantizara una transición ordenada y, sobre todo, un crecimiento económico sostenido con equidad.

Son muchos los estudios que identifican la baja calidad institucional como uno de los principales obstáculos para el desarrollo de México, incluyendo principalmente la burocracia e ineficiencia gubernamental, la carga regulatoria ociosa, la ausencia de regulación necesaria, las precarias condiciones de competencia, la dificultad para combatir grupos de interés así como el frágil estado de derecho.⁵ Dentro del amplísimo paquete de medidas de reforma estructural existen dos consensos claros: intensificar la política de competencia en todos los sectores económicos y fortalecer la capacidad rectora del Estado para procurar, entre otras cosas, el funcionamiento competitivo y eficiente de los mercados; la cobertura, a calidad y precio justo, de servicios públicos; la protección del consumidor y el desarrollo de los diversos sectores económicos.

Aunque esto implica un cambio de paradigma en la manera de hacer política pública, hace también necesario voltear a ciertas áreas y sectores de alto impacto donde una exigencia de desempeño requiere la presencia de formas especiales y continuas de control gubernamental: órganos públicos finamente diseñados en lo institucional para que desplieguen sus potestades a plenitud, con eficacia y eficiencia, de forma cualitativa y sobre todo responsiva al interés público.

B. EL “ÓRGANO REGULADOR”

En las últimas décadas, a nivel global, los Estados modernos han experimentado una profunda transformación en cuanto al rol que juegan en las economías. Han pasado de ser Estados “interventores” a Estados “reguladores”.⁶ Es sin duda la mejor fórmula de crecimiento y desarrollo: explotar los beneficios del mercado, aunque minimizando costos y maximizando beneficios mediante la presencia rectora del Estado.

Cuando se trata de ciertas áreas o fenómenos de alto impacto, de particular complejidad y fuerte dinamismo, los modelos más modernos de gestión pública privilegian la intervención gubernamental mediante órganos institucionalmente capaces de actuar con independencia, sin interferencia política o de grupos de interés, privilegiando la técnica, especialización y visión de largo plazo.

Estos atributos aumentan de forma significativa las probabilidades de una intervención estatal exitosa. La burocracia tradicional no parece tener la capacidad para responder de forma pronta, efectiva y adecuada en estos casos. Al respecto, ha señalado la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que “los reguladores especializados [bien armados] tienden a producir decisiones regulatorias más rápidas y de mayor calidad y pueden caracterizarse por tener operaciones más transparentes y sujetas a la rendición de cuentas comparado con los ministerios”.⁷

Alrededor del mundo, estos modelos los podemos encontrar para sectores como el transporte, energía, servicios financieros y telecomunicaciones, así como para la prevención y sanción de prácticas monopólicas y anticompetitivas. En términos generales, la evidencia muestra que los beneficios de la privatización y apertura de mercados han sido mayores precisamente en aquellos sectores donde se diseñaron – desde el inicio - y consolidaron – en el tiempo - reguladores sólidos.

¿Cómo se define un “buen” regulador? Ciertamente no hay receta única: los arreglos llegan a ser muy diversos y dependen del entorno institucional particular. No obstante, aunque puedan variar los mecanismos específicos, el diseño de todo regulador debe evaluarse cuando menos frente una serie de factores que, combinados, establezcan un balance entre la autonomía y la pertenencia armónica a un gobierno, pero sobre todo la capacidad para responder satisfactoriamente a necesidades del orden público.

Existen diversos estudios que indican que las instituciones reguladoras en el mundo tienden a tener importantes grados de autonomía. De acuerdo con una encuesta realizada a 87 países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, en áreas de competencia, servicios financieros, telecomunicaciones, energía, transporte y agua, el 67 por ciento de los reguladores son autoridades separadas del Ministerio encargado de la política del sector.⁸ La OCDE ha llegado a conclusiones similares. La autonomía debe también incluir los aspectos decisorios, administrativos y presupuestales.⁹ Aunque la autonomía no garantiza la funcionalidad, combinada con otros arreglos institucionales puede conducir a muy buenos resultados. Por ello es fundamental que el regulador también tenga (i) mandato claro y atribuciones suficientes; (ii) recursos económicos y humanos suficientes; y (iii) mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas.¹⁰

C. EL “ÓRGANO REGULADOR” EN MÉXICO

En México, los órganos reguladores más importantes se han caracterizado por su notoria incapacidad para cristalizar los objetivos de política pública para los cuales fueron creados.

Una parte importante del problema es de diseño institucional: es imposible cristalizar un mandato si no se cuenta con los poderes y herramientas para ello. Los reguladores mexicanos son frágiles de origen y no se ha hecho gran cosa para corregir el rumbo. Esto nos ofrece un campo fértil para propuestas legislativas encaminadas a fortalecer, en lo general y específico, al órgano regulador mexicano. El regulador requiere un caparazón institucional propicio a su naturaleza y función, así como potestades y herramientas jurídicas según amerite cada caso.

Para propósitos de esta contribución, por “órganos económicos” nos referimos a órganos de regulación económica tales como la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

Los órganos referidos comparten las siguientes características: (I) regulan directamente a particulares o empresas del Estado; (II) intervienen en sectores económicos de alto impacto; (III) se dedican, entre otras cosas, a corregir o mitigar fallas de mercado (monopolios y prácticas anticompetitivas, externalidades, asimetrías de información y ausencia de bienes públicos, etc.); y (IV) regulan la prestación de un servicio público o una actividad prioritaria.

Es precisamente en estos casos donde la autoridad requiere mantener una sana distancia respecto del propio gobierno al que pertenece; resistir embates y presiones de los grupos de interés sujetos a la regulación; y, sobre todo, contar con un diseño institucional robusto y diferenciado que le permita actuar con eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, previsibilidad, objetividad, profesionalismo, inclusividad, neutralidad, entre otros. Todo lo anterior, con el objetivo único de responder al interés público y maximizar el bienestar social.

D. FORTALECIMIENTO DE LOS ÓRGANOS REGULADORES

1. INSTRUMENTAR UNA NUEVA FIGURA JURÍDICA PARA EL ÓRGANO REGULADOR

En México los principales reguladores económicos han encontrado cabida en la figura de “órganos desconcentrados”, es decir, órganos administrativos que forman parte de y están jerárquicamente subordinados a las Secretarías de Estado. Aunque en algunos casos el regulador es un “desconcentrado atípico” en el sentido de que ejerce atribuciones directas cuyo ejercicio no es recurrible ante instancias superiores (en lugar del modelo tradicional donde una competencia original de un órgano superior es delegada en otro de menor jerarquía), la figura resulta claramente obsoleta e inadecuada para los reguladores económicos ya que, entre otras cosas, disminuye la autonomía por la vía jurídica, política, administrativa y presupuestal; fomenta la interferencia política; genera conflictos de interés; y debilita la interlocución vertical y horizontal.

Por otra parte, la figura de “organismo descentralizado”, alternativa a veces sugerida, es inadecuada porque su diseño responde a una lógica empresarial, promocional o de

asistencia social (lo que además puede limitar en lo jurídico la función de autoridad). Opera de forma relativamente aislada del gobierno central porque la función es de naturaleza distinta a la regulatoria. Los reguladores no necesitan “personalidad jurídica” sino atribuciones, ni “patrimonio propio” sino presupuesto. Muy por el contrario, dichos atributos podrían imponer una carga administrativa ociosa. Contrario a lo que a veces se afirma, la figura no asegura ni potencia la autonomía, sino que inclusive puede disminuirla para el caso de los reguladores.

Entre las actuales figuras que contempla nuestro sistema jurídico, no existe alguna que satisfaga las exigencias institucionales del regulador y que establezca un equilibrio entre el nivel adecuado de autonomía y, al mismo tiempo, la pertenencia armónica a un gobierno que debe caracterizarse por unidad de acción y propósito. Resulta, por ende, no únicamente viable sino necesario la creación de una nueva figura jurídica en la Constitución Política, cuyas bases, incluyendo arreglos especiales en materia de autonomía y atribuciones, serían instrumentados mediante las leyes que para tal efecto emita el Congreso de la Unión.

El reconocimiento constitucional es vital. La rectoría económica moderna se da mediante órganos reguladores y resulta constitucionalmente legítimo crear entidades con autonomía reforzada, cuando la realidad así lo exige y para el mejor servicio de valores y principios plasmados por la propia Constitución. Dicho reconocimiento es, además, necesario para ubicar al órgano regulador en una posición horizontal respecto a otros integrantes de la Administración Pública Federal Centralizada y, sobre todo, para dotar a dicha figura de arreglos institucionales especiales por la vía legal.

Es importante señalar que la pertenencia de órganos con autonomía especial no es incompatible con la pertenencia a la Administración Pública Centralizada, tradicionalmente vista como una pirámide escalonada de órganos fuertemente jerarquizada. Los reguladores seguirían sujetos – aunque ciertamente en menor grado – a una serie de instrumentos, poderes y mecanismos de tutela que dejan a salvo la responsabilidad constitucional del Ejecutivo de conducir la administración pública. La nueva figura debería ser instrumentada y pormenorizada en ley, donde los nombramientos podrían ajustarse a un régimen de elegibilidad común, que privilegie experiencia y conocimientos por encima de consideraciones políticas, designados en forma escalonada y por periodos fijos, a propuesta del Presidente y con la aprobación del Senado.

2. RÉGIMEN DE NOMBRAMIENTOS

Resulta primordial establecer un sistema legal y de colaboración entre Poderes que generen los incentivos y condiciones que conduzcan a buenos nombramientos de los mandos individuales o colegiados. Para ello se propone lo siguiente:

- a) Los nombramientos deben ajustarse a un régimen de elegibilidad común, que privilegie la experiencia y conocimientos de la materia particular sobre cualquier tipo de consideración política.
- b) Los nombramientos deben ser propuestos por el Presidente de la República. Es su responsabilidad buscar el mejor perfil como encargado de la política administrativa.

- c) Los nombramientos deben ser ratificados por mayoría simple en el Senado de la República, aunque no mediante un acto discrecional, sino con base en un análisis de compatibilidad entre el perfil del candidato y los requisitos de elegibilidad.
- d) Deben evitarse situaciones de bloqueo o chantaje político. Puede replicarse la fórmula utilizada para los Ministros de la Suprema Corte, donde ante dos rechazos sucesivos, el Presidente queda en libertad de efectuar el nombramiento.
- e) Los nombramientos deben darse de forma escalonada a fin de fortalecer la autonomía y fomentar contrapesos institucionales.
- f) Los nombramientos deben ser por un período fijo relativamente largo, a fin de fomentar políticas de largo plazo así como aprovechar la experiencia y el conocimiento acumulados.
- g) Una vez nombrados, los individuos deben sujetarse a normas específicas de conducta que fomenten el desempeño ético, responsable e imparcial.
- h) Los nombramientos son inamovibles salvo causa grave debidamente justificada. Sin este requisito, difícilmente se lograría el mínimo de autonomía requerido.

La intervención del Senado es un sano contrapeso que genera un debate sobre el perfil del candidato y que, eventualmente, legitima el nombramiento. Fomenta también la colaboración de poderes en áreas clave de política pública (que requieren “políticas de Estado”). Es importante señalar que la ratificación senatorial es conveniente siempre y cuando se acompañe de un fortalecimiento integral y sistémico del órgano regulador. Cabe señalar que este cambio requeriría una reforma constitucional, habida cuenta de observar los criterios de la Suprema Corte en materia de nombramientos.

También es preciso señalar que la propuesta de “reforma política” aprobada por el Senado de la República en abril de 2011 contempla la ratificación de los nombramientos que el Titular del Ejecutivo haga de los “integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica”. Sin embargo, la propuesta se limita a la CRE, COFETEL y CFC, y deja de lado a otros órganos reguladores donde la lógica de la ratificación debería aplicar por igual. En cualquier caso, la propuesta de “reforma política” aborda una sola variable que está lejos de ser la más importante.

3. GOBIERNO INTERNO

La figura del órgano regulador, cuando funciona de forma colegiada, debe prever reglas que abonen la funcionalidad. De inicio, el Presidente del regulador debe ser electo por el Titular del Ejecutivo y nunca por sus pares.¹¹ El Presidente del regulador debe tener algunas atribuciones personalísimas que abonen la eficiencia y funcionalidad, como por ejemplo la representatividad de la institución, el voto de calidad en caso de empate y algunos poderes de opinión e interlocución. Sin embargo, al mismo tiempo deben existir otras reglas que permitan una efectiva actuación colegiada así

como pesos y contrapesos internos. Para ello, se debe involucrar a los Comisionados en actos decisivos más allá de las decisiones finales y acercarlos mucho más a la estructura burocrática de la institución que lleva el quehacer diario de los asuntos.

4. INTENSIFICAR LOS MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Alrededor del mundo, los reguladores son instituciones no representativas con fuertes poderes y gran influencia sobre sectores económicos de alto impacto colectivo. Esto es necesario, pero también trae consigo riesgos importantes: un regulador que haga mal su trabajo puede causar daño injustificado a empresas o inclusive a una rama de la actividad económica; beneficiar intereses privados; distorsionar la economía en lugar de corregir fallas de mercado; o simplemente gastar dinero público de forma ineficiente.

El regulador debe estar obligado a someter su actuación al “imperio de la razón”, tanto en lo que se refiere a sus programas y políticas generales como a sus decisiones particulares. Las reglas diseñadas para ese fin incentivan una mejor actuación y cierran espacios a la corrupción, displicencia, inconsistencia o arbitrariedad. Este sistema sólo puede lograrse mediante la transparencia acompañada de la rendición de cuentas. El escrutinio público es, sin duda, un fuerte poder de vigilancia y control, aunque su eficacia ciertamente depende de un universo receptor informado y crítico.

La justificación debe ir mucho más allá de lo legal (ámbito sumamente limitado en el que suelen escudarse las autoridades) y guiarse por la racionalidad económica y, sobre todo, por el interés público.

Una de las críticas más fundadas a los órganos reguladores mexicanos es que actúan con un déficit importante de transparencia y rendición de cuentas, a veces rayando en la opacidad. Entre otras cosas, actúan de forma coyuntural, sin visión de largo plazo, metas o prioridades identificadas; también aplican sus poderes sin criterios predefinidos y a veces de forma inconsistente. Amén de que esta situación impide la conducción de una evaluación seria de desempeño, debilita la credibilidad del sistema así como su eficacia y eficiencia.

Como mínimo, se proponen las siguientes obligaciones para todo regulador económico:

- Definición obligatoria de misión y visión de largo plazo.
- Definición obligatoria de indicadores de desempeño conforme a los cuales habría de realizarse un juicio de desempeño posterior. Los indicadores podrían ser establecidos por el propio órgano regulador.
- Presentación de informes de desempeño anual e inclusive de periodicidad menor, basados en resultados concretos, tangibles y verificables.
- Rendición de cuentas ante el Titular del Ejecutivo, el Congreso y la sociedad.
- Publicidad de todo tipo de resoluciones, incluyendo votos particulares así como de las actas de sesión del Pleno en su caso.
- Publicidad de procedimientos de sanción, independientemente de su estado procesal (particularmente útil en el sector financiero).

- Sistematización y publicación de criterios administrativos.
- Uso intensivo de tecnologías de la información.

5. POTENCIAR LA FUNCIÓN NORMATIVA DEL REGULADOR

La actividad administrativa a menudo requiere del ejercicio de una función materialmente legislativa, que se manifiesta mediante la emisión de reglas de carácter general. Un regulador, más que cualquier otra autoridad, no puede estar constreñido a un marco normativo rígido y estático. Con su experiencia y pericia, debe también acotar y precisar los supuestos establecidos por el legislador (o por el propio Ejecutivo), a efecto de responder a una realidad dinámica y aplicar la ley de forma eficaz y eficiente.

No se trata de una invasión de poderes ni de una reducción de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, sino de un medio que permite una mejor individualización de las leyes y reglamentos dentro de un campo de acción. El Titular del Ejecutivo no suele (ni puede) ocuparse de esos detalles técnico-operativos que surgen en el funcionamiento de la administración pública.

Sin embargo, debe potenciarse esta función, más allá de lo actualmente permisible según los criterios de la Suprema Corte. Para ello, los reguladores deben quedar habilitados, de forma genérica, para emitir reglas administrativas de carácter general sin mayores límites que la subordinación a leyes y reglamentos y el principio de “reserva de ley” (éste último exige que ciertas materias sean tratadas necesariamente en el nivel de ley). Este poder, desde luego, estaría sujeto al control judicial.

6. ESTABLECER MECANISMOS APROPIADOS DE REVISIÓN JURISDICCIONAL

Recurribilidad directa ante el Poder Judicial

Las controversias que deriven de las decisiones emitidas por los órganos reguladores deben someterse directamente ante el Poder Judicial de la Federación. El uso de instancias jurisdiccionales administrativas incrementa de forma significativa los tiempos y aletarga los procedimientos; inhibe la formación de criterios así como la especialización “de facto” de los jueces; puede, también, afectar (en realidad o percepción) la autonomía del regulador al mantener parte del arbitraje jurisdiccional dentro del ámbito administrativo.

Las instancias administrativas deben utilizarse en el contexto de conflictos ordinarios entre particulares y el Estado y no cuando estamos en presencia de decisiones de alto impacto en el interés público. Por ello, las decisiones de los reguladores deben ser recurribles directamente ante el Poder Judicial de la Federación y no ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹²

Las decisiones de los reguladores deben ser revisadas por los jueces, pero en una forma y a un grado razonable. Debe prevalecer un sano equilibrio entre dos necesidades: por un lado, la tutela judicial que combata la arbitrariedad y el abuso de poder y, por el otro, la necesidad de aplicar de forma pronta y efectiva una decisión administrativa que responda a la lógica de un momento específico.

En principio, la instancia judicial adecuada sería el juicio de amparo, que se circunscribe a un análisis de constitucionalidad. Deben, sin embargo, establecerse ciertos límites, por ejemplo, respecto de la posibilidad de suspensión provisional cuando la medida responde de forma manifiesta a un interés público. Asimismo, por eficiencia procesal, las decisiones derivadas de procedimientos seguidos en forma de juicio deben ser consideradas como sentencias definitivas para efectos de amparo.

Deben evitarse a toda costa procedimientos diseñados para otro fin. Desafortunadamente, las reformas a la Ley Federal de Competencia Económica aprobadas el 28 de abril de 2011 prevén el juicio ordinario administrativo como primera instancia de revisión de las decisiones del Pleno de la CFC, lo cual constituye un serio retroceso.¹³

Tribunales especializados

Un problema histórico de los reguladores mexicanos ha sido la parálisis regulatoria vía la excesiva judicialización de las decisiones administrativas. Los tiempos de revisión son muy largos y las oportunidades para desechar la medida o dilatar su aplicación son enormes, lo que en la práctica anula el poder del regulador.

Una de las causas es, sin duda, la falta de especialización de los tribunales judiciales. El sistema judicial mexicano se caracteriza por dar un énfasis desmesurado al aspecto formal y, en cambio, descuida o elude resolver los conflictos en su esencia. Este problema fue claramente señalado por la OCDE desde el 2004.

El conocimiento de la materia por parte de los jueces permitiría, entre otras cosas, considerar a cabalidad las implicaciones económicas de las decisiones, desarrollar capacidad interna, formar criterios sustantivos y dar mayores grados de deferencia a las decisiones administrativas emitidas por cuerpos altamente especializados.

Se propone la creación de tribunales especializados en derecho económico, los cuales podrían cubrir áreas como la competencia, energía, telecomunicaciones, servicios financieros, comercio exterior y propiedad intelectual. Estos tribunales no deberían estar presentes en todo el territorio nacional, sino únicamente en donde sea posible y necesario (como mínimo en el Primer Circuito, que ejerce jurisdicción territorial sobre el Distrito Federal). Este ajuste no requiere reforma legal porque es atribución del Consejo de la Judicatura Federal de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Establecer un sistema civil de carrera propio

El personal de los órganos reguladores tiene un perfil distinto al de los empleados de la burocracia central; los niveles de estudio, experiencia y conocimientos requeridos son significativamente mayores. Existe una necesidad de crear condiciones lo suficientemente atractivas para atraer y retener talento así como para cubrir vacantes de forma flexible y dinámica. Es importante que cada órgano tenga la oportunidad de establecer un sistema civil de carrera propio de acuerdo con sus necesidades, tal y como sucede para el ámbito paraestatal. Para tal efecto proponemos reformar la Ley del Servicio

Civil de Carrera Federal.

Sistemas de coordinación interinstitucional

La concurrencia de atribuciones en materia de competencia entre los órganos anti-monopolios y los reguladores sectoriales ha provocado no pocos problemas de coordinación, que incluso han llegado a poner en entredicho, en muchos países del mundo, la unidad del sistema de competencia. De igual forma, el mandato de algunos reguladores es igual, parecido o está intrínsecamente relacionado con el mandato de otros reguladores. Por ello, es importante que la ley prevea mecanismos de cooperación interinstitucional así como de actuación conjunta y coordinada, sobre todo, en el caso mexicano donde existen problemas notorios en este rubro.

Recursos

De nada sirve un fortalecimiento sistémico del regulador si éste no cuenta con recursos suficientes que permitan el despliegue pleno de potestades y herramientas. En México los reguladores operan con plantillas mínimas y presupuestos insuficientes frente a lo que puede observarse en otros países. Los reguladores ni siquiera reciben asignaciones presupuestales directas, sino que, al ser órganos desconcentrados, dependen financieramente de las dependencias de que forman parte. El cambio de naturaleza jurídica del regulador resolvería una parte del problema; el Congreso tendría que asignar una partida presupuestal razonable y correlativa a la importancia del mandato de cada órgano regulador.

47

Proyecto 3: Impulsar un programa nacional de cultura de la legalidad

Un estado de derecho no puede funcionar si no tiene una ciudadanía que lo apoye, por lo que el tercer Proyecto busca consolidar el estado de derecho.

El diagnóstico sobre este tema no es alentador. El Índice sobre el estado de derecho de 2011 el cual representa un esfuerzo internacional orientado a medir el grado en que una nación se encuentra regida por un estado de derecho, coloca a México en una posición poco favorable en comparación con otros países.¹⁴ Según este reporte, el desempeño de México en este ámbito es mixto: el país, por un lado, posee una larga tradición constitucional, protecciones sólidas de la libertad de expresión y la libertad religiosa, y un poder judicial independiente. Por otro lado, la corrupción es un problema serio prácticamente en todos los niveles de gobierno. Así, tomando en consideración lo que el Índice llama “dimensiones” o “factores” del estado de derecho, México se encuentra frente a un diagnóstico que en muchos sentidos es adverso. La siguiente tabla, con datos del WSJ Rule of Law Index, enlista los factores evaluados y el lugar que ocupa México entre los 66 países que se analizaron:

Tabla 1.1.

Factor	Posición
Poderes limitados del gobierno	40
Ausencia de corrupción	53
Orden y seguridad	55
Derechos fundamentales	47
Gobierno abierto	27
Observancia regulatoria	35
Acceso a la justicia civil	57
Justicia penal efectiva	63

Este diagnóstico muestra que la parte de apertura y transparencia es la mejor calificada, así como la observancia regulatoria. Estas dos áreas podrían verse fortalecidas, desde esta óptica, de aplicarse las dos primeras propuestas: publicidad de sentencias y fortalecimiento de los órganos reguladores. Sin embargo, corrupción y justicia penal, áreas con muy mala calificación, tienen aristas mucho más difíciles de enfrentar, pero podrían ser mejoradas a través del fortalecimiento de la cultura de la legalidad en la sociedad mexicana.

Lo anterior está íntimamente relacionado con las facultades de los organismos de la sociedad civil para vigilar las acciones de los gobiernos e identificar fallas del Estado. Sin embargo, la sociedad civil no es un buen contrapeso de las acciones del gobierno si no tiene una cultura ciudadana básica. Por más apertura que exista, por más transparencia que se esté propiciando, es posible concluir que la agenda tradicional todavía sigue en espera de desarrollo, y es la cultura de la legalidad.

No resulta sencillo generar propuestas para aumentar el interés de participar de manera activa como ciudadano. En este contexto, se propone que, desde el gobierno pero con un enfoque de gobernanza, se diseñe un programa nacional de cultura de la legalidad con dos orientaciones fundamentales: a) hacia el sistema educativo del país y b) hacia el fortalecimiento en la actuación y desempeño de los organismos de la sociedad civil.

Va mucho más allá de los límites del presente proyecto el determinar un diseño minucioso de los contenidos de este programa; sin embargo, es muy importante resaltar que sus alcances y pormenores deben tener el consenso más amplio posible. Siguiendo a Godson, podemos proponer que en un principio el programa en su parte educativa se concentre en las escuelas y en lo que se denominan “centros de autoridad moral”, como lo pueden ser los propios organismos de la sociedad civil o las iglesias. Desde la escuela, se debe incidir en estudiantes, sus familias y sus comunidades. Se debe ayudar a los jóvenes a entender cómo el estado de derecho mejora su calidad de vida y a forjar conocimientos y habilidades para prevenir la delincuencia y la corrupción.

La propuesta es que la cultura de la legalidad quede institucionalizada como parte de la educación regular de los estudiantes. Lo anterior significa que las autoridades educativas tendrían que apoyar los procesos necesarios para incluir este tema en los programas de estudio en todos los niveles. Es importante destacar que diversos estudios apoyan el argumento de que “mayores niveles de educación están correlacionados positivamente con indicadores de cultura de la legalidad.”¹⁵

Por otra parte, un programa enfocado en los “centros de autoridad moral”, debe comenzar por fortalecer a los organismos de la sociedad civil que, de un modo u otro, hacen labores que contribuyen a fortalecer la cultura de la legalidad. En general, muchos organismos de este tipo presentan debilidades institucionales básicas en el cumplimiento de sus obligaciones más elementales, en su administración financiera o en la forma en que atraen recursos. Con un enfoque de gobernanza, se puede propiciar que exista una capacitación mínima para que estos organismos actúen y operen con eficiencia.

Desde la participación organizada y eficiente de la sociedad civil, se deben reforzar los aprendizajes de la cultura de la legalidad logrados en la escuela, así como crear conciencia sobre el papel y la responsabilidad de la ciudadanía. De esta manera, líderes cívicos y religiosos acogen la cultura de la legalidad como parte integral de sus enseñanzas y de su mensaje.

Proyecto 4: Implementar una reforma político-electoral

El régimen presidencial establecido en la Constitución de 1917 había funcionado sin dificultades durante décadas, debido a la concentración del poder en el titular del Ejecutivo y su control del régimen de partidos a través del PRI. La construcción de mayorías legislativas no representaba ningún problema, y los otros actores políticos se encontraban subordinados a la autoridad presidencial. Sin embargo, el nuevo contexto de competencia democrática en el país, que alcanzó un punto decisivo en 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, convirtió en real el riesgo de parálisis legislativa o gobierno dividido, propio del régimen presidencial. El escenario indicaba ahora a que quien obtuviera la presidencia de la república (de cualquier partido político), no necesariamente tendría mayoría suficiente en las cámaras legislativas, para aprobar sus iniciativas. El Poder Legislativo, ahora más plural y asertivo, asumiría un papel mucho más activo y relevante en la vida política nacional.

En un régimen presidencial esencialmente tripartidista (PAN-PRI-PRD), es difícil que algún partido obtenga mayoría absoluta en el Congreso, y se puede complicar la construcción de mayorías que apoyen al titular del Ejecutivo. La segunda vuelta presidencial (que ha sido propuesta por el presidente Calderón), establecería el requisito de mayoría absoluta (51% de los votos) para resultar electo, implicaría que los dos candidatos con el mayor número de votos se enfrentarían en una elección posterior. Esta segunda jornada electoral estaría empatada con las elecciones legislativas, lo cual incentivaría el voto a favor de los partidos de los candidatos presidenciales restantes (y a los otros partidos a concretar alianzas), mejorando las posibilidades de que uno de ellos obtenga mayoría.

Este mecanismo podría marginar a uno de los tres partidos más importantes, con acusaciones de querer fomentar el bipartidismo. La resistencia proviene sobre todo del PRD, que durante el 2010 y a principios del 2011 se encontraba en tercer lugar de la intención de voto para la elección presidencial. Por otro lado, se veía como una posible motivación para que el PAN y el PRD armaran una alianza con candidato común a la presidencia, tomando como referente experiencias previas en elecciones locales. Sin embargo, la negociación de candidaturas para el Congreso sería más complicada, y una alianza legislativa sostenible para gobernar mucho más endeble. Por supuesto que el acuerdo para la elección de presidente se podría hacer con o sin esta disposición, pero la misma serviría para allanar el camino. Otras críticas señalan el costo de una doble jornada electoral, y el posible declive de la participación de los votantes (que podría disminuir la legitimidad del ejercicio). La potencial amenaza de exclusión, así como el riesgo de inducir coaliciones, hacen improbable la aceptación de esta medida, la cual no se incluyó en la propuesta del Senado de abril de 2011.

La adopción de una “cláusula de gobernabilidad”, sugerida como opción por diputados priistas, daría una mayoría simple en la Cámara de Diputados al partido que obtenga por lo menos el 35% de la votación. La eliminación del tope a la sobrerrepresentación (actualmente establecido en 8%), incluida en la propuesta de los diputados priistas, permitiría otorgar más escaños plurinominales en razón de la votación total obtenida, lo que podría facilitar al partido con más votos lograr la mayoría. Ambas alternativas han sido criticadas por crear una mayoría “artificial”, que podría distorsionar considerablemente la voluntad de los electores, limitando severamente el pluralismo que permite el cauce pacífico de las diferencias y los diferendos políticos. Si bien los partidos políticos competirían en igualdad de condiciones para ganar esta mayoría, se favorece al que tiene mayor número de seguidores, o que en determinado momento cuenta con mayor intención del voto. En 2010 y la primera mitad de 2011, la potencial ventaja era para el PRI y su candidato puntero para la elección presidencial de 2012. Al tratarse de elecciones concurrentes, la presidencial tendría un efecto de “arrastre” sobre la legislativa, acrecentando las posibilidades de que se presente una mayoría. Por otro lado, no se contempla al Senado, en donde tampoco se ha dado mayoría absoluta en las dos más recientes legislaturas. Esto ha provocado la resistencia de los demás partidos, y el desinterés de otros potenciales precandidatos priistas. Tampoco fue considerada en la propuesta del Senado de abril de 2011.

La reelección continua de legisladores ha sido propuesta tanto por el Ejecutivo como por el PRI, aunque no por el PRD. El Ejecutivo propone un límite de hasta 12 años para ambas cámaras, y los priistas 9 años para diputados y 12 para senadores. Los argumentos a favor son su utilidad como mecanismo de rendición de cuentas, en donde el elector tiene la posibilidad de premiar o castigar al legislador con su voto, la profesionalización de los legisladores, quienes con el tiempo pueden adquirir mayor experiencia y conocimiento en áreas específicas de política pública, y ampliar el horizonte para abonar una relación de confianza, que permita ceder ahora, a cambio de apoyo

en el futuro. En un sistema presidencial bipartidista sin partidos políticos con grandes diferencias ideológicas (en términos comparativos) como Estados Unidos, el vínculo directo con el electorado a través de la reelección relaja la disciplina de partido, y da margen al Ejecutivo para negociar directamente con los congresistas, y permitir poder lograr mayorías legislativas bipartidistas.

En México la reelección podría disminuir la disciplina de partido y aumentar la respuesta al elector; sin embargo, esto dependería del control que ejerzan los partidos sobre los recursos para las campañas, y de que se modifique la estructura de poder centralizada que opera en el Congreso mexicano, en donde los coordinadores de las bancadas y su arena de negociación, la Junta de Coordinación Política, concentra las decisiones. Por otro lado, un escenario de descentralización, en donde existan incentivos para actuar de manera independiente, podría dificultar la construcción de mayorías, con una muy difícil negociación entre actores con una dispersión político-ideológica más amplia. Existe el argumento de que la mayoría de los congresistas en posiciones clave ya traen experiencia y formación, ya sea por haber sido legisladores previamente (en otra cámara, a nivel local, en legislaturas anteriores), o haber tenido responsabilidades en la administración pública. En los institutos de estudio para el apoyo a la labor legislativa así como en los cuerpos de asesores, parece ya haber un considerable grado de continuidad y preparación, el punto podría ser que si bien sujetos a la autoridad de los legisladores, se fortaleciera su profesionalización y objetividad.

La reelección consecutiva introduce otras dos preocupaciones. Una es que la permanencia incrementa el incentivo para la formación de nexos más fuertes con grupos de interés y funcionarios públicos, creando “triángulos de hierro” que sometan a los legisladores a presiones y los hagan blanco de intentos de soborno.¹⁶ Esto reforzaría la idea de la necesidad de legislación que regule el cabildeo en el Congreso. Por otro lado, si bien en los países de América Latina en donde existe, las tasas de reelección consecutiva no son demasiado altas, sí lo son en otros lugares. La ventaja es para el “incumbent” o “titular”, quien ocupa el asiento legislativo y goza de recursos y visibilidad que inhiben a los potenciales competidores. Esto dependerá en buena medida del control que ejerza el partido, que podría, por ejemplo, retirarle su respaldo y nombrar a otro candidato, el cual contaría con los recursos y estructura para enfrentarlo.

Las encuestas señalan reticencia por parte de la ciudadanía a apoyar esta medida, aunque sin una buena comprensión de sus posibles efectos positivos, y sobre todo en cuanto al Ejecutivo. Existen buenas razones de memoria histórica para ello, así como de desconfianza ante la pésima imagen del Congreso. Si uno de los objetivos declarados del intento reformista es disminuir el “descrédito” de la clase política, el tema debe ser manejado prudentemente. Ampliar los plazos en el Congreso en vez de la reelección, nulifica el incentivo de procurar el vínculo con el electorado, y la posible represalia por la falta de acuerdos. En la propuesta de abril de 2011 del Senado, se contempla una reelección consecutiva para los senadores (12 años en total), y dos para los diputados (9 años en total). Estos plazos parecen suficientes para reflejar experiencia,

estando sujetos a la rendición de cuentas de los electores, sin excesiva disparidad en la potencial permanencia de legisladores de ambas cámaras, y podrían ser aceptables para el PRI, PAN y PRD.

Por otro lado, habría que plantearse cómo se llevaría a cabo la reelección entre los legisladores electos bajo el principio de representación proporcional, ya que el gran tamaño de las circunscripciones dificulta el vínculo con el electorado, y el papel de los partidos políticos continuaría siendo determinante. Sería difícil sustentar la impopular reelección del Presidente de la República, por lo que ningún partido político la ha sugerido. Sin embargo, el argumento de la continuidad de las políticas públicas locales es de peso considerable en los ayuntamientos, encabezados por el Presidente Municipal, cuya reelección fue sugerida por el PAN. Como se ha señalado, la propuesta de los senadores en abril de 2011 contempla que las legislaturas estatales decidan sobre la reelección consecutiva de diputados locales y los ayuntamientos. Legisladores del PRI de ambas cámaras, sin embargo, se han manifestado contra de estas medidas, lo que anticipa dificultades para su eventual aprobación.

Las candidaturas independientes o ciudadanas, propuestas por el presidente Calderón para todos los cargos de elección popular, con aval de 1% del padrón de la demarcación correspondiente, plantean una vía para tener opciones distintas a las ofrecidas por los partidos políticos. El PRD también las incluyó, pero solamente para Presidente de la República y diputados y senadores federales, con 1% de la lista nominal de electores. Se han señalado dificultades en torno al financiamiento de las campañas, representatividad, fiscalización y control, acceso a los medios, y riesgos de utilización por parte de los “poderes fácticos”. Por otro lado, un titular de un Poder Ejecutivo electo de esta manera tendría que trabajar mucho más duro para lograr el apoyo legislativo, al no contar con soporte partidista. En el Congreso, los legisladores ciudadanos podrían estar aislados, con escasa oportunidad de impacto efectivo, si no se incorporan a alguna de las bancadas en las negociaciones y votaciones. Como ya se ha mencionado, la centralizada estructura de poder actual en ambos cuerpos legislativos obstaculizaría que obtuvieran posiciones de relevancia en sus comisiones u órganos directivos. También es difícil pensar que se podrían constituir en un bloque, por su probable número limitado y diferencias entre sí. Si bien se pueden estudiar experiencias exitosas de este tipo de candidaturas en otros países, la medida no ha generado suficiente entusiasmo, incluso entre organizaciones civiles.

Una alternativa podría ser buscar la “ciudadanización” de los partidos políticos, estableciendo normatividad que los obligue a procesos de selección de candidatos más abiertos, transparentes y descentralizados. Este podría ser uno de los aspectos que contemplaría una Ley de Partidos Políticos, que regule su funcionamiento interno y apego a principios democráticos. El tema ha sido propuesto por distintos actores políticos en distintas ocasiones, pero ha enfrentado una dura resistencia por parte de las estructuras partidistas. Tras intensas negociaciones, las candidaturas independientes se pudieron incluir en la propuesta de abril de 2011 del Senado, para todos los cargos

de elección popular, pero a partir de las elecciones federales de 2015 y no de 2012, como fue planteado inicialmente. Entre diversos sectores del PRI, se percibía la medida como un intento de favorecer una candidatura presidencial independiente en el 2012 que capitalizara el descontento con los partidos políticos, y pudiera enfrentarse con considerable fuerza al candidato priista. Miembros del PRI también se han manifestado por la creación de candados para los candidatos “tránsfugas”, que al no ser seleccionados por sus partidos, busquen postularse como independientes.

La iniciativa ciudadana, también considerada por el titular del Ejecutivo y el PRD, plantea la posibilidad de que sean introducidas en la agenda legislativa preocupaciones de la ciudadanía que no están contempladas por los partidos políticos.

Tabla 1.2. Temas de la reforma político-electoral: posicionamiento de partidos y factibilidad

Propuesta/ Predominancia	A favor			En contra			Factibilidad
	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja	
Segunda vuelta presidencial	PAN			PRD PRI			Baja
Cláusula de gobernabilidad/ Eliminación de tope a la sobrerrepresentación	PRI			PRD	PAN		Baja
Reelección consecutiva de legisladores federales	PAN	PRD			PRI		Media
Reelección de ayuntamientos y legisladores locales	PAN		PRD		PRI		Media / Baja
Reducción de tamaño del Congreso			PAN PRI PRD				Media / Baja
Aumento del umbral para registro condicionado de partidos		PAN		PRD	PRI		Baja
Candidaturas independientes o ciudadanas	PAN	PRD		PRI			Media
Iniciativa ciudadana	PAN	PRD	PRI				Alta
Consulta popular, mecanismos de democracia directa	PAN PRI PRD						Alta
Iniciativa preferente para el Ejecutivo	PAN	PRD	PRI				Alta

Fuente: Adaptado de Valverde Loya, 2011.¹⁷

Esto implica dificultades como la capacidad para su elaboración y promoción, y su inclusión en la agenda no garantiza su aprobación. La reelección legislativa, por otro lado, podría proveer de un incentivo para que congresistas o grupos de congresistas adopten dichas iniciativas y se genera un apoyo más amplio. La medida contó con suficiente apoyo en las negociaciones en el Senado, y formó parte de la propuesta de abril de 2011, que contempla que un grupo de ciudadanos puede presentar una iniciativa de ley, si se cuenta con el apoyo del 0.25 % del padrón electoral (aproximadamente 200 mil electores).

Mecanismos de democracia directa como el referéndum y el plebiscito, han formado parte de propuestas de reforma del Ejecutivo, el PRD y el PRI. La de abril de 2011 del Senado incorporó la figura de consulta popular, que permite someter a la consideración directa de los electores asuntos de relevancia nacional, promovidos por un grupo de ciudadanos (2% del padrón electoral, aproximadamente 1,600,000 electores), el titular del Ejecutivo, o alguna de las dos Cámaras del Congreso. La pregunta de consulta deberá ser sometida a “verificación constitucional” ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y luego votada en ambas Cámaras. La consulta popular deberá llevarse a cabo junto con una jornada electoral federal, y su resultado solamente será vinculatorio si la votación total corresponde al menos a la mitad más uno del listado nominal de electores. Quedará fuera de la posibilidad de este ejercicio los temas relacionados con los derechos humanos, materia electoral, ingresos y egresos del Estado, seguridad nacional, y organización y funcionamiento de las fuerzas armadas. Se excluye también realizar consultas ciudadana sobre los fundamentos de la República (representativa, democrática, federal).

Este tipo de mecanismos son utilizados en las democracias modernas generalmente con poca frecuencia, para sustentar la legitimidad de decisiones de gran relevancia e impacto. Conllevan un potencial riesgo de abuso, pues pueden convertirse en instrumento de manipulación y confrontación, pero pueden constituir también una salida satisfactoria ante dilemas o estancamientos políticos. Aparentemente, los senadores han puesto tantos candados al proceso, que difícilmente podría prestarse a los excesos.

La propuesta del presidente Calderón incluye hasta dos iniciativas “preferentes” para el Ejecutivo al inicio de cada periodo ordinario legislativo, que entran en vigor si el Congreso no se manifiesta en torno a ellas para el final del periodo (afirmativa ficta, aceptación de hecho), y se puede recurrir a un referéndum si la iniciativa implica una reforma constitucional, excepto en las áreas fiscal, electoral, presupuestal y de seguridad nacional y fuerzas armadas. Se trata de técnicas de decisión, que buscan romper la posible parálisis legislativa. La crítica es que se pasa por encima del Poder Legislativo. El PRI no lo plantea, pero la propuesta del PRD otorga una iniciativa preferente tanto al Ejecutivo, como a los grupos parlamentarios y a la ciudadanía, sin afirmativa ficta y con salvedades en temas similares. La iniciativa ciudadana, con la categoría de preferente, tendría mejores posibilidades de ser efectivamente debatida y aprobada, aunque habría que precisar la mecánica para su consideración y selección. La propuesta del

Senado de abril de 2011 incluye hasta dos iniciativas preferentes solamente para el titular del Ejecutivo, que deberán ser dictaminadas en un plazo de 30 días, y en caso de que no suceda esto, la iniciativa se convertirá en el primer asunto a ser discutido y votado en el pleno de la Cámara a la que sea enviada, pero sin el principio de la afirmativa ficta. Esto permitirá evitar que las iniciativas languidezcan en la “congeladora”, y se dé mayor fluidez a la relación entre los dos poderes. Es un mecanismo que ya había sido discutido en el Senado antes de las propuestas en cuestión, y que aguarda su consideración por los diputados, por lo cual se puede asumir que existe espacio para el acercamiento y la aprobación de una versión consensada.

Tras analizar algunas de las medidas contempladas por las distintas propuestas de reforma político-electoral, las cuales buscan conformar un nuevo régimen político, las que tienen mayor posibilidad de concretarse son las siguientes:

- Iniciativa preferente para el Ejecutivo, para disminuir el riesgo de parálisis legislativa.
- Consulta popular, mecanismo decisorio para romper estancamientos políticos, con suficientes salvaguardas para evitar su uso excesivo o abusivo.
- Iniciativa ciudadana, que permitiría introducir a la agenda legislativa temas ignorados o relegados por los legisladores y los partidos políticos.

Proyecto 5: Reformar el Poder Judicial

La reforma del Poder Judicial de la Federación es un tema que ha captado la atención no sólo de políticos y académicos, sino también de la sociedad en general, situando a la justicia hoy en día en una parte importante del debate nacional. Esto se debe, sobre todo, al re-equilibrio de los poderes constitucionales, para elevar al Poder Judicial a la misma jerarquía del Legislativo y Ejecutivo federales, acorde con la transición a la democracia que el país fue experimentando a partir de la década de 1970, y al surgimiento de órganos que expresamente se ocuparan de la defensa de la supremacía constitucional, mediante la transformación de cortes supremas o la creación de uno especializado aparte.

1. LAS ETAPAS DE LAS REFORMAS DEL PODER JUDICIAL

El Poder Judicial salió de su letargo como resultado de cuatro reformas constitucionales que se llevaron a cabo en el último cuarto del siglo pasado y los inicios del presente: la de 1987, que descentralizó el control de la legalidad de la Suprema Corte a los tribunales colegiados; la de 1994, que transforma a la Suprema Corte de una Corte de Casación a un Tribunal Constitucional; la de 1999, sobre las facultades de la Suprema Corte para distribuir los asuntos entre el Pleno, las Salas y los tribunales para mejorar la impartición de justicia; y finalmente la del 2008, sobre temas de seguridad y justicia que incluye el sistema de juicios orales.

En su conjunto, se puede advertir que el criterio dominante, hasta antes de la reforma del 2008, fue la creación de un tribunal constitucional en México mediante un sistema integral de instrumentos para la defensa de la Constitución, con la acción de inconstitucionalidad

y las controversias constitucionales, terminando con el monopolio que para tales efectos tenía el amparo. En 1869, debido al conocido “Amparo Vega” la Corte se convirtió en un tribunal de casación para el control de la legalidad de los tribunales inferiores. Las reformas de 1928, 1934, 1951, 1957, 1967 y 1968 fueron inspiradas en lo general para combatir el rezago aumentando el número de ministros, incluyendo los supernumerarios. A partir de la reforma de 1987, el problema del rezago pasa a un segundo término y adquiere prioridad convertir a la Corte de Casación (que revisa y anula sentencias judiciales) en un Tribunal Constitucional (que revisa la adecuación de las leyes a la Constitución).

1.1. PRIMERA ETAPA: EL CRECIMIENTO CUANTITATIVO

En una primera etapa, el acento está en el crecimiento cuantitativo del aparato judicial tanto de los juzgados y tribunales como de la Suprema Corte de Justicia, que pasa de 11 ministros originales hasta 26, más del doble incluyendo la figura de los supernumerarios. Durante esta etapa puede apreciarse el incremento gradual pero constante de la judicatura. Simplemente por lo que a su cúspide se refiere, la Suprema Corte, en 1928 aumenta de 11 a 16 ministros, con tres salas integradas con 5 ministros cada una, diferenciadas por materia: civil, penal y administrativa; en 1934, de 16 a 21 y se agrega una cuarta sala la laboral; y ya para 1951 se llega a la cifra máxima de 26 ministros, además de haberse creado los tribunales colegiados para el amparo.

En el nivel inferior al de la Suprema Corte, esto es, de los tribunales y juzgados la solución cuantitativa también se mantuvo como puede apreciarse en los siguientes números correspondientes a tan solo 10 años del funcionamiento del Consejo de la Judicatura, esto es, entre 1995 al 2005: el total de órganos jurisdiccionales se incrementó de 305 a 538 (ahora ya son más de 550), equivalente al 76.39%. Desagregados por categoría o tipo de órgano jurisdiccional, en el mismo lapso (1995-2005), los Tribunales Colegiados de Circuito aumentaron de 83 a 172, esto es, en un 107.22%. Los Tribunales Unitarios de Circuito crecieron de 47 a 67, equivalente al 42.55% y los Juzgados de Distrito de 175 a 277, esto es, un 58.28%. Y los Palacios de la Justicia aumentaron de 9 a 26.¹⁸ No obstante la persistencia del enfoque cuantitativo motivado para atender y solucionar el rezago judicial, éste no solo no disminuye, sino que aumenta. Tan solo en tres años, el aumento fue progresivo en el trienio para acumular un total de 18,566 asuntos, cifra equivalente al 16.65%; por lo que se refiere a nuevos ingresos también aumentaron en el mismo periodo en 49,045 asuntos. Se incrementa el número de asuntos rezagados y el número de nuevos ingresos por año, por lo que la carga de trabajo de los juzgadores es cada vez mayor. Con una demanda de este servicio público que crece progresivamente, la oferta no tendrá posibilidad de alcanzarlo dejando al problema subsistente o insoluble.

1.2. SEGUNDA ETAPA: EL CRECIMIENTO CUALITATIVO

En una segunda etapa el acento está puesto en el crecimiento cualitativo del sistema judicial a partir de la reforma de 1988, (sin detener el cuantitativo) en la que el primer paso en esa lógica fue delegar en los tribunales colegiados de circuito el

control de la legalidad, pero sin suprimir la competencia de la Suprema Corte para seguir conociendo asuntos de legalidad por la vía del amparo, aun cuando se mantiene el número de ministros -26- de la SCJN. Éstos por lo menos ya no aumentan, terminando por lo tanto con la tendencia al crecimiento cuantitativo del sistema.

La reforma del año 1994 fue bastante explícita en el giro que adquiriría a partir de entonces las reformas al Poder Judicial: de entrada disminuyó el número de ministros de la SCJN de los 26 a que había llegado a los 11 originales de la Constitución de 1857. Ya desde su exposición de motivos, se indicaba que un Tribunal constitucional debe ser un órgano compacto y altamente calificado. Esto es calidad en lugar de cantidad.

Para seguir acentuando la importancia de la calidad se separó la función administrativa de la jurisdiccional creando el Consejo de la Judicatura Federal como el órgano encargado de administrar a todos los tribunales federales salvo a la Suprema Corte, que conserva su propia administración. Se trata de un órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dichos tribunales, con una composición diferenciada de siete consejeros, de los cuales cuatro proceden de la judicatura, incluyendo al ministro presidente de la SCJN y tres son designados, dos por el Senado y uno por el Presidente de la República.¹⁹ Esta composición variada evita el clientelismo y el corporativismo judiciales propios de órganos cerrados pertenecientes a un solo Poder.

Las otras medidas de esta reforma se refieren a aspectos jurisdiccionales y consisten en las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad. Las primeras ya previstas en el artículo 105c de la Constitución desde 1917 y actualizada con la reforma del 94, facultan a la Suprema Corte para resolver conflictos entre entidades públicas de la Federación o los Estados y ahora también el D.F. sobre la constitucionalidad de sus actos que afecten, vulneren o invadan esferas de otros órganos públicos, es decir, un conflicto entre competencias; y las resoluciones, a diferencia del amparo, son de aplicación general, y sólo suprimiéndose las controversias en materia electoral, las cuales corresponde resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Si bien las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad son mecanismos jurisdiccionales distintos, tienen en común la preservación del orden constitucional afectado por actos de autoridad o leyes; y en esa medida, convierten a la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional con la función de preservar la supremacía de la Carta Magna.²⁰

Una nueva reforma en 1999 representó hasta cierto punto un regreso al modelo de la Corte administradora, toda vez que le dio al Pleno la facultad de revisar y hasta revocar los acuerdos del Consejo de la Judicatura, con lo que se le restó a este órgano, creado ex profeso para descargar a la Suprema Corte de la carga administrativa, de la independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones que le había conferido el Artículo 100 Constitucional.

1.3. TERCERA ETAPA: LA REFORMA DE LOS JUICIOS ORALES

En junio del 2008 se aprueba una nueva reforma sobre seguridad y justicia que abona en gran medida la tendencia cualitativa de las reformas al Poder Judicial, toda vez que está dirigida precisamente a mejorar la calidad en la impartición de la justicia penal mediante la sustitución del viejo, anquilosado y disfuncional sistema inquisitivo-escrito por el acusatorio-oral.

Si bien esta reforma impacta de manera frontal a la judicatura tanto federal como local, no se limita a substanciales cambios en ella. Cinco son sus componentes a saber: 1) Transformación de la procuración de justicia reorganizando al MP y las policías sobre la base de una selección y capacitación que responda a un nuevo perfil profesional requerido para llevar a cabo una auténtica investigación científica del crimen, de tal suerte que se haga realidad el principio de investigar para detener; y no al revés, detener para investigar, lo que anula uno de los principios cardinales del debido proceso legal: toda persona es inocente hasta en tanto no se le pruebe culpable en el juicio; 2) La transformación de la judicatura penal para establecer tres nuevas figuras de jueces: el juez de control, el juez de causa y el juez de cumplimiento de la sentencia; 3) La construcción de un sistema de medios alternos para la solución de controversias como el arbitraje y la mediación; 4) La plena modernización de la Defensoría de Oficio y 5) La nueva reglamentación de la prisión preventiva para que solo se destine a ella a quienes así lo determine el juez de control por el riesgo de su fuga o el daño que pudieran causar a la sociedad.

El éxito o fracaso de esta reforma se sustenta en la oportuna y debida armonización de estos cinco elementos, cuya unidad quedó asegurada mediante los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación y un claro objetivo: “el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen”, asentados en el nuevo Artículo 20 Constitucional.

De estos principios deriva una serie de reglas entre las que destacan: 1) la presencia del juez en todas las actuaciones que no haya conocido del caso previamente y quién solo condenará cuando exista convicción de culpabilidad; 2) sólo se estimarán las pruebas desahogadas en el juicio; la carga de la prueba corresponderá a la parte acusadora y será nula la prueba obtenida en violación de derechos fundamentales; 3) debe asegurarse la continuidad del juicio una vez iniciado y su terminación podrá ser anticipada si no existe oposición del inculcado; se consigna una serie de garantías tanto para la persona imputada como para la víctima (incisos b, fracciones I a IX, y c fracciones I a VII).

El Poder Constituyente Permanente también dispuso en varios artículos transitorios que habría un vacío legal de hasta 8 años de plazo durante el cual la Federación, los Estados y el Distrito Federal “deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal acusatorio” (artículo transitorio segundo). Ya han transcurrido casi tres años del plazo límite.

Esta reforma no sólo transforma el procedimiento penal en México, sino que establece toda una nueva cultura de la legalidad precisamente en el eslabón que durante tanto tiempo ha carecido de ella: la jurisdicción.²¹ Hoy en día ya nadie discute la legalidad ni del proceso constitucional ni del proceso legislativo, las dos etapas de creación de la norma general o abstracta; pero existe una profunda insatisfacción por la forma y términos de la impartición de la justicia concreta. Es por ello que si se llevan a puerto seguro, tanto la reforma de la oralidad como la de la supremacía constitucional mediante una Corte completamente transformada en un Tribunal Constitucional, se ha habrá provisto a México de un Poder Judicial, no sólo equilibrado con los otros dos, sino con la capacidad y autoridad jurídica, política y moral para sujetarlos al marco constitucional, que en eso consiste contar con un auténtico estado de derecho.

2. LAS ASIGNATURAS PENDIENTES EN EL PODER JUDICIAL

Es necesario señalar que las distintas etapas no se han dado en una sucesión lógica y cronológica, de tal suerte que a la terminación de la primera siga el inicio de la segunda, sino más bien traslapándose en más de un sentido, con lo que en la actualidad el Poder Judicial padece una situación híbrida entre lo que intentó cambiar para mejorar pero que todavía no ha muerto, y lo nuevo que no acaba de asentarse. Convive el viejo procedimiento escrito en algunos estados, con la oralidad en la federación y otros estados. La SCJN ejerce control constitucional, pero atiende amparos y cuestiones administrativas con sus facultades sobre el Consejo de la Judicatura. La justicia local se mantiene avasallada por la justicia federal al no ser definitivas sus resoluciones. Resolver estas contradicciones inherentes al Poder Judicial en su conjunto es la gran tarea pendiente de sus integrantes. Resulta indispensable consolidar el sentido y dirección de esas reformas para evitar mezclas híbridas entre mecanismos que son incompatibles en un mismo país y dentro de un mismo sistema. Las propuestas específicas que se plantean en esta área son las siguientes:

- Fortalecer el carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia, desligándola del control de la legalidad y de la supervisión administrativa del Consejo de la Judicatura, dejando que este órgano cumpla plenamente su función, sobre todo en la selección y capacitación de los jueces.
- Impulsar decididamente la oralidad, para que a la brevedad cubra todo el territorio nacional tanto a nivel federal como local y en las demás materias legales, en adición a la penal.
- Fortalecer la justicia local, para distribuir la carga de trabajo con los tribunales federales, y tener una administración de justicia más eficiente.

ACCIONES INMEDIATAS

1. Crear juzgados especializados en temas económicos (competencia, energía, telecomunicaciones, servicios financieros, comercio exterior y propiedad intelectual, etc.).
2. Desarrollar una pizarra judicial que indique la evolución de los juicios en cada una de sus etapas.
3. Iniciar un programa para separar a los acusados de los sentenciados en las instalaciones penales.
4. Establecer un compromiso de cero tolerancia a la corrupción en la administración pública.
5. Otorgar autonomía presupuestal y operativa inmediata para los órganos reguladores.
6. Establecer un curso obligatorio de ética y ciudadanía en preescolar y primaria.
7. Proponer la adopción de mecanismos para hacer más efectiva la labor de gobierno, como la consulta popular, la iniciativa ciudadana y la iniciativa preferente del Poder Ejecutivo.
8. Apoyar decididamente la oralidad de los juicios, en todos los niveles y materias legales.

CONCLUSIONES

Los cinco proyectos contenidos en este capítulo (publicidad de las sentencias, fortalecimiento de los órganos reguladores, implementación de un programa de cultura de la legalidad, una reforma político electoral y la reforma del Poder Judicial), son solamente una muestra de lo mucho que se puede hacer para fortalecer el estado de derecho y la gobernanza en México. Sin embargo, existe la certeza que pueden propiciar cambios significativos que incidan en otras áreas de manera muy significativa. De atenderse las recomendaciones, se tendría un importante impacto para asegurar un futuro digno y próspero para México en el futuro cercano.



2

El reto de la seguridad

Autores:

Bernardo González – Aréchiga

Elena Azaola Garrido

Juan Salgado Ibarra

David Pérez Esparza



Los autores de este capítulo, agradecen las contribuciones y sugerencias de la comunidad del Tecnológico de Monterrey en el enriquecimiento del mismo.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	63
2. ANÁLISIS DE LOS CUATRO FACTORES DE INSEGURIDAD	67
3. PROYECTOS ESTRATÉGICOS	70
• Proyecto 1. Reducir la violencia social no asociada a grupos delictivos	70
• Proyecto 2. Reducir los delitos del fuero común, contener su vinculación con la delincuencia organizada y frenar el uso de la violencia	79
• Proyecto 3. Disminuir el poder financiero, social y de violencia de la delincuencia organizada	86
• Proyecto 4. Ampliar la estrategia en el combate a la delincuencia organizada	96
• Implicaciones de los proyectos y programas clave para la seguridad ciudadana	100
4. ACCIONES INMEDIATAS	109
5. CONCLUSIONES	110

“El miedo es el origen del Estado”.

THOMAS HOBBS

INTRODUCCIÓN

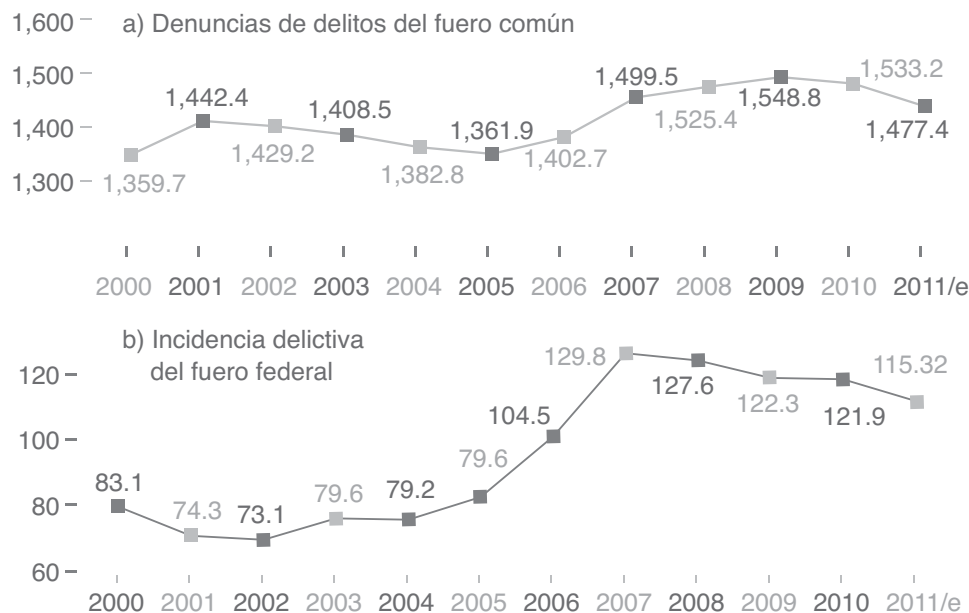
La seguridad es uno de los retos más importantes para la sociedad y uno de los desafíos más grandes que haya enfrentado el Estado Mexicano. Es una condición no adecuadamente satisfecha para el ejercicio de las libertades básicas de las personas y para la realización de actividades económicas.¹ La percepción de inseguridad ha crecido a un ritmo tan inusitado en los últimos diez años,² que se ha convertido en la principal preocupación ciudadana. El indicador más significativo de la inseguridad es la tasa de asesinatos que, de 2008 a 2011, ha revertido la tendencia a la baja, hasta regresar a los niveles prevalecientes en el inicio de los años 70 del siglo pasado. Este crecimiento en el número de asesinatos se ha generado como resultado de la lucha entre organizaciones delictivas y el enfrentamiento entre el Estado y la delincuencia organizada; además, el uso de la violencia extrema se ha acentuado con prácticas que vulneran la gobernabilidad democrática, entre las que destacan el secuestro y la extorsión. Por todo ello, se ha intensificado el debate sobre los principios normativos, las prioridades y las estrategias que deben fundamentar las políticas públicas sobre seguridad y sobre el papel que deben desempeñar algunos de actores centrales que han adquirido cada vez mayor relevancia, como es el caso de las fuerzas armadas y de las policías municipales.

Por un lado, las denuncias de delitos de orden común reportadas por las procuradurías de justicia estatales han crecido durante la última década hasta estabilizarse en los últimos años. Así lo muestran también las encuestas de victimización,³ según las cuales los delitos del fuero común se mantienen relativamente estables en los últimos años, pasando de 11,246 en 2004 a 10,958 en 2009 por cada 100,000 habitantes. Más del 90% de esos delitos son robos. En cambio, se ha observado un rápido crecimiento de los delitos de alto impacto y de los delitos del fuero federal, como el tráfico de armas, drogas y personas. En otros casos, la violencia ha crecido y se ha diversificado.

En 2008 tuvieron lugar en México 11.6 homicidios por cada 100,000 habitantes. En ese año, México ocupó el lugar 18 en número de homicidios en una muestra de 153 países,⁴ quedando debajo de otros países latinoamericanos, como Honduras y Jamaica, que entonces alcanzaban 60 homicidios. La cifra para México en 2010 fue de 17.9 homicidios, lo que lo ubicaría en el lugar 12 en ese conjunto de países, bajo el supuesto de que el resto de los países hubiera mantenido los niveles de 2008. A pesar de este incremento, la evidencia señala que la escalada no ha terminado, por lo que este indicador podría ser todavía más alto en 2011. Un porcentaje creciente de estos asesinatos está presuntamente relacionado con la delincuencia organizada. El crecimiento de los delitos de alto impacto y la violencia con la que se realizan, así como la vinculación perniciosa de la delincuencia organizada en la actividad económica y social, es precisamente lo que ha generado la actual crisis de seguridad en el país.

Conviene recordar que el marco jurídico de la seguridad pública en México es muy reciente. En 1983 se modificó la Constitución para permitir a los municipios la prestación del servicio de seguridad pública. Esto inició un lento proceso de creación de leyes estatales de seguridad, el desarrollo de academias de capacitación policial y la firma de convenios de seguridad pública entre los estados y la federación. En 1994 se reformó nuevamente la Constitución para renovar el concepto de seguridad pública y facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre esa materia de forma concurrente. Ese mismo año se publicó la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública como el primer ejercicio de coordinación federal en la materia. Un año después, en 1995, surgió el primer Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. En los años siguientes se reformaron o se promulgaron leyes estatales de seguridad pública, se formalizaron los convenios de coordinación y se establecieron los criterios para asignar fondos federales a los estados y a los municipios. En 1999 se expidió la Ley de la Policía Federal Preventiva con el objetivo de dotar al país de una institución sólida en la prevención y el combate a la delincuencia. Durante la Administración de Vicente Fox (2000-2006) se buscó fortalecer las instituciones de seguridad pública

Gráfica 2.1. Denuncias de delitos del fuero común e incidencia delictiva del fuero federal. Delitos reportados por cada 100 mil habitantes. Elaboración propia con información del Cuarto



Informe de Gobierno (2010) y SESNSP (2011).

Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto Informe de Gobierno (2010) y SESNSP (2011). e/ Cifras estimadas. Cálculos propios, al cierre de 2011, suponiendo que las cifras reportadas se mantengan con la misma tendencia.

con resultados mixtos; en diciembre de 2000 se creó la Secretaría de Seguridad Pública Federal con la responsabilidad de resguardar la seguridad en todo el país, y en 2002 se creó la Agencia Federal de Investigación en sustitución de la Policía Judicial Federal.

A pesar de estos esfuerzos y ante la creciente presión ejercida por la delincuencia organizada, se hizo evidente que las reformas y la transformación institucional emprendidas eran insuficientes; por lo que durante el sexenio 2006-2012 se inició una nueva transformación. La administración del Presidente Calderón propuso un programa de seguridad estructurado en dos etapas. La primera correspondió al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 (PND) en cuyo primer eje, estado de derecho y Seguridad, se plantean los objetivos de garantizar certeza jurídica, modernizar la procuración e impartición de la justicia, articular el sistema de información e inteligencia, combatir frontalmente al crimen organizado, generar confianza en las instituciones públicas, fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad, asegurar el respeto irrestricto de los derechos humanos, defender la soberanía, salvaguardar la seguridad fronteriza, fortalecer la cooperación internacional, salvaguardar la seguridad pública, integrar la policía federal única, modernizar e integrar los cuerpos policiacos y fomentar la participación ciudadana para la prevención y el combate al delito. Para cada uno de estos objetivos se tienen estrategias y acciones que se amplían en el Plan Nacional de Seguridad Pública y en los programas sectoriales de seguridad pública, procuración de justicia, defensa nacional, marina y seguridad nacional.⁵

Al aceptar la nueva realidad y los límites del primer marco programático, el gobierno federal redefinió sus prioridades a través de un segundo instrumento: la Estrategia Nacional de Seguridad. En general, ésta surge como la respuesta más actual a los retos que implicaban la inseguridad, la reforma constitucional para la justicia y la seguridad de junio del 2008, la renovación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos con los gobernadores en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. En la más reciente formulación, se han definido cinco ejes para enfocar la estrategia gubernamental:

1. La contención y el debilitamiento de las organizaciones criminales.
2. El incremento de las capacidades del Estado para prevenir y castigar el delito.
3. La transformación institucional de la seguridad pública.
4. La reconstrucción del tejido social.
5. La corresponsabilidad y cooperación.

En la práctica, se priorizan algunas de las líneas estratégicas de la primera etapa, aunque también se adoptan otras nuevas.⁶

Además de la planeación del gobierno federal, cada uno de los estados de la República y el Distrito Federal tienen sus propios programas sectoriales de seguridad y de procuración de la justicia. Muchos municipios también cuentan con sus programas de seguridad o, por lo menos, tienen acciones concretas definidas en sus planes munici-

pales de desarrollo. Adicionalmente, hay un esfuerzo de coordinación federal por medio de los acuerdos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), de los compromisos de fortalecimiento institucional e inversión en infraestructura para estados y municipios que se derivan del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN). El gran reto sigue siendo la ejecución de este conjunto de programas. En efecto, la estrategia vigente enfrenta serios obstáculos para su implementación. El primero de ellos es la complejidad institucional. Hay que recordar que la seguridad pública es una facultad concurrente de la federación, los estados y los municipios. Su ejecución involucra a los poderes ejecutivo y judicial —de la federación y de los estados—, aunque su transformación depende de los poderes legislativos. Sin embargo estos últimos son autónomos y prevalece, por lo tanto, una enorme complejidad institucional que se resuelve —o debería resolverse— por medio de mecanismos de coordinación dentro del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de seguridad pública. Los cambios deben ser sistémicos para que rindan los resultados esperados. La evidencia —en términos de ineficiencia operativa, y de pobre gerencia de las instituciones de la seguridad y de los resultados— señala, por el contrario, que han faltado consensos e instrumentos de coordinación entre los actores del sistema.

La segunda limitación para la implementación de las estrategias es la debilidad institucional de las instituciones policiales, las procuradurías de justicia y los poderes judiciales. Estas instituciones han sido tradicionalmente débiles, ya que con frecuencia están infiltradas, corrompidas y amenazadas por la delincuencia organizada; además de que cuentan con escasa capacidad para la planeación e insuficientes recursos para la ejecución. Adicionalmente, enfrentan requerimientos muy estrictos de ajuste a sus estructuras para responder a las recientes reformas legales. Por todo lo anterior, se han generado rezagos cada vez más amplios en asuntos como la aplicación de exámenes de control de confianza, la formación y la dignificación policial y la capacidad para investigar e implementar con éxito la reforma penal.

Un tercer obstáculo para la ejecución de los planes ha sido la falta de reformas legales críticas para dar certidumbre legal a la nueva estrategia. Se requieren reformas que den viabilidad, seguridad jurídica y permanencia a una visión de largo plazo con el fin de garantizar la seguridad y la cultura de la legalidad. En el nivel local, algunas entidades mantienen la falta de reformas a las leyes de los Sistemas Estatales de seguridad pública, a las leyes de extinción de dominio, a los códigos de procedimientos penales y a las leyes de seguridad pública y servicio profesional de carrera. En el nivel federal, la estrategia actual demanda seguridad jurídica para las fuerzas armadas a través de una reforma a la Ley de Seguridad Nacional, así como a los procesos de reforma estructural y de gestión de las instituciones policiales subnacionales —en materia de probidad y de centralización o coordinación del mando—, a la ley para prevenir el lavado de dinero y a la correspondiente ley para generar capacidades para la inteligencia financiera, entre otras.

Un cuarto obstáculo para la implementación es la falta de consenso sobre la Estrategia Nacional de Seguridad y los programas de seguridad pública que ha propuesto el ejecutivo federal, entre actores críticos —como los gobernadores y los diputados de oposición— que tendrían que coadyuvar a implementarla. Sin este apoyo no puede asegurarse la adhesión social ni la continuidad política de la actual estrategia. Mientras este desacuerdo persista, no puede concluirse la implantación del modelo y, por lo tanto, tampoco puede evaluarse su efectividad.

Un quinto obstáculo es lo que algunas autoridades han llamado insuficiencia de recursos. En la práctica, esta situación amerita contrastarse bajo dos argumentos que la cuestionan: un primero que reconoce que en materia de seguridad se invierten actualmente 197,000 millones de pesos cada año, 54% corresponde al gasto de los estados y los municipios; 39% al gasto federal; y el restante 7% a fondos, transferencias y subsidios. Además, un segundo que señala que el gasto se ha incrementado 3.4 veces durante la administración del Presidente Calderón y más de siete veces desde el año 2000.⁷ Por lo anterior, la presunta insuficiencia tendría que sustentarse en un análisis de la calidad de la inversión y el gasto y no solamente en el monto total de dinero disponible.

Las elecciones federales llegan en este momento crítico en que el gobierno federal y el Sistema Nacional de Seguridad Pública siguen implementando la estrategia de seguridad. Algunas de las piezas faltantes de la reforma al sistema de seguridad podrían tener profundas implicaciones en la estructura del Estado mexicano. Antes del inicio de las precampañas por la Presidencia, podría desatorarse la aprobación de algunas reformas, pero lo más probable es que se frene la adopción de cambios legislativos de fondo en materia de seguridad en el nivel federal.

En este contexto, es necesario abrir la discusión sobre las políticas públicas de seguridad. Es el momento oportuno para evaluar la estrategia y las acciones del presente sexenio. Con base en esta discusión debe determinarse lo que funciona y lo que conviene cambiar. En este documento se propone promover la seguridad ciudadana desde una perspectiva integral, basada en la contención de las amenazas y la atención de los grupos vulnerables. A continuación, se proponen líneas estratégicas y acciones para la administración 2012-2018.

ANÁLISIS DE LOS CUATRO FACTORES DE INSEGURIDAD

Para entender la situación actual de la inseguridad se requiere ir más allá del concepto de “seguridad pública” que ha dominado el debate actual sobre la inseguridad y el delito desde que surgió en el ámbito normativo federal mexicano en 1994, cuando se reconoció por primera vez que la seguridad es una responsabilidad del Estado en su conjunto. Desde entonces y hasta hoy, la “seguridad pública” sigue siendo un concepto útil para promover el fortalecimiento institucional y la coordinación sistémica entre los policías, las procuradurías y los poderes judiciales de los estados, los municipios y la federación. También es útil porque se orienta a prevenir y castigar tanto los delitos como las faltas

administrativas, y a salvaguardar el orden y la paz pública. El concepto reconoce, además, la obligación de todos los integrantes del sistema de proteger los derechos humanos y actuar de acuerdo con los principios propios de las instituciones democráticas.

Sin embargo, para entender la situación actual, se requiere ir más allá de este concepto clásico y hasta ahora dominante de “seguridad pública”. En su lugar, se sugiere trabajar sobre la “seguridad ciudadana”, pues ésta pretende aprovechar plenamente las capacidades del Estado para atender las amenazas a la seguridad de todos y cada uno de los miembros de la sociedad, particularmente de los grupos vulnerables.⁸ Así, a diferencia del concepto acuñado a mediados de la década de los noventa, la “seguridad ciudadana” se centra en las personas como actores críticos y además facilita la adopción de un enfoque integral no sólo de la política de “seguridad pública” sino también de la política social al prestar atención tanto a los delitos como a la violencia y, por ende, se enfoca en la comprensión y atención de sus determinantes.⁹ De esta manera, el concepto de “seguridad ciudadana” rompe con el paradigma tradicional de interpretación de la “seguridad pública” como un concepto limitado a los derechos civiles y políticos, al generar una comprensión moderna y mucho más amplia de la interdependencia de éstos con los derechos económicos, sociales y culturales.

A partir de esta concepción más amplia, podemos definir cuatro amenazas a la seguridad que deben recibir atención especial, ya que representan aspectos de importancia social, requieren de políticas públicas particulares y comparten entre sí determinantes comunes. Las cuatro amenazas a la seguridad ciudadana en México son:

1. La violencia social no asociada a grupos delictivos, es decir, la violencia que ocurre en los hogares y la que resulta de conflictos entre los individuos o los grupos no delictivos en los espacios de convivencia inmediata.
2. El incremento del número de delitos del fuero común acompañados del recurso a la violencia. Los delitos del fuero común representan aproximadamente el 92% de los millones de delitos que se cometen al año (y que varían entre los 11.8 millones que registró el ICESI y los 22.7 millones de delitos según las últimas estimaciones del INEGI); y que en cualquier caso, van de la mano del alto nivel de impunidad que prevalece en ellos. A lo anterior hay que añadir el poder financiero, armado, social y cultural de la delincuencia organizada y sus prácticas de control territorial con extrema violencia y capacidad de cooptación.
3. La violencia en la que participan las instituciones del Estado para enfrentar a la delincuencia organizada, que hace que la violencia escale y genere condiciones de alto riesgo para el respeto de los derechos humanos que podrían provocar la pérdida de legitimidad y de apoyo social hacia las políticas públicas en materia de seguridad.
4. La violencia en la que participan las instituciones del Estado cuando se enfrenta con errores y/u omisiones a la delincuencia organizada, misma que hace que la violencia escale y genere condiciones de alto riesgo para el respeto a los derechos humanos en detrimento de la pérdida de legitimidad y de apoyo social hacia las políticas públicas en materia de seguridad.

Tabla 2.1. Amenazas a la seguridad ciudadana: determinantes, retos y sinergias Fuente: Elaborada por los autores

	Amenazas	Retos	Determinantes de la solución	Sinergias entre amenazas
1	Incremento de la violencia social no asociada a grupos delictivos	Aumento en la violencia no asociada a grupos delictivos. Inicio de espirales de violencia y cadenas delictivas.	Vinculación de la política de seguridad y la política social. Estrategia integral de prevención social, situacional, comunitaria y psicosocial. Prevención de la violencia. Atención a las víctimas.	1. Espirales de violencia: los diferentes tipos de violencia están vinculados entre sí de muchas maneras y a menudo comparten factores de riesgo similares. 2. Cadena delictiva: violencia-delincuencia común-delincuencia organizada. 3. Organización del delito del orden común. 4. Vinculación entre las bandas y la delincuencia organizada. 5. Control territorial por la delincuencia organizada e integración de los delitos comunes a la forma de operación de la delincuencia organizada. 6. Violencia del Estado y violación de los derechos humanos. 7. Impunidad y puertas giratorias. 8. Intimidación y cooptación de las autoridades por delincuencia organizada facilita la operación de la delincuencia común. 9. Ineficiencia y elusión de responsabilidades. 10. Transferencia de las prácticas delictivas y de uso de la violencia entre los grupos criminales 11. Uso de la violencia como lenguaje
2	Aumento en los delitos del fuero común y su mayor vinculación con la delincuencia organizada y con el uso de la violencia	Incremento de los delitos del fuero común. Insuficiente capacidad de contención de los delitos distintos a la violencia. Impunidad y puertas giratorias. Vinculación entre la delincuencia común y la organizada.	Fortalecimiento institucional de las policías, las procuradurías, los juzgados y los reclusorios para reducir la impunidad y proteger derechos de las víctimas y los acusados. Completar las reformas a la seguridad interior, el lavado de dinero, los códigos de procedimientos penales para juicios orales. Reducir la incidencia del delito de alto impacto social y evitar la escalada de los delitos menores (la rentabilidad y la impunidad del delito). Promover la cultura de la denuncia, la prevención y la participación.	
3	Poder financiero, social y de violencia de la delincuencia organizada	Delitos de alto impacto y uso sistemático de la violencia. Cooptación, intimidación y confrontación con el Estado. Disputa territorial entre los cárteles.	Asegurar el control territorial y reducir el contacto social y la explotación económica de terreno por la delincuencia organizada. Reforzar la regulación y las instituciones para prevenir el lavado de dinero. Usar la inteligencia y el intercambio de información con otros países. Revisar la estrategia punitiva en favor de una estrategia disuasiva para confrontar a la delincuencia organizada. Confrontar los tráfico ilegales de armas, droga, personas y dinero así como el resguardo de las instalaciones estratégicas.	
4	Uso ineficiente o excesivo de la fuerza del Estado que lleve a la violación de los derechos humanos o a la pérdida de legitimidad	Afectación a terceros. Disputa territorial con la delincuencia organizada. Respuesta violenta de la delincuencia organizada. Aumento en actos de violación de los derechos humanos por actores del Estado. Ineficiencia y pérdida de legitimidad y apoyo social para las acciones del Estado.	Reforzar los programas de protección de los derechos humanos. Mantener la legitimidad de las acciones de las instituciones del Estado. Promover la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Revisar la estrategia punitiva en favor de una estrategia disuasiva.	

El impacto social de estas cuatro amenazas es muy profundo. La inseguridad tiene un alto costo en pérdidas económicas, cambio de hábitos, migración y desplazados obligados, y en general, un abandono de oportunidades por parte de la población. Asimismo, genera desconfianza frente a las instituciones y pérdida de legitimidad de las acciones de seguridad. En sentido amplio, ocupa cuantiosos recursos públicos y genera tensiones entre los poderes públicos y entre los grupos políticos. Además, su impacto altera las relaciones con otros países, principalmente con Estados Unidos y los países de Centroamérica, y reta el concepto tradicional de seguridad nacional: protección de instituciones y funciones democráticas y de gobierno, salvaguarda de instalaciones estratégicas y protección frente al terrorismo y las amenazas externas—, lo que implica que se borren las fronteras entre la seguridad interior y la seguridad pública.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Proyecto 1. Reducir la violencia social no asociada a grupos delictivos

F) SITUACIÓN ACTUAL DE LA VIOLENCIA

La Organización Mundial de la Salud define la violencia como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones de la libertad”.

A partir de esta definición, es posible señalar que la mayor parte de los esfuerzos para medir la violencia en el país se han limitado casi exclusivamente a contar a los muertos o a documentar la forma en que han perdido la vida. En cambio, muy pocos esfuerzos se han dedicado a conocer la verdadera magnitud y la profundidad de los daños ocasionados por la violencia, así como a intentar comprender sus causas y a proponer las vías que hagan posible su disminución. Consecuentemente, es importante situar la violencia dentro de un contexto más amplio.

Históricamente, México ha tenido tasas de homicidio elevadas, que se mantienen como una de las diez primeras causas de defunción, pero con una tendencia a la baja a lo largo del siglo XX. Esta tendencia se mantuvo durante los primeros siete años del siglo XXI, ya que la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes osciló entre 14.1 en el 2000 y 11.1 en 2007. A partir de ese momento la tendencia descendente se detuvo e inició un ascenso notable.

Al comparar las tasas de muerte por violencia que existían en México en los años noventa con las de otros países, resalta que la tasa de México es tres veces más alta que la de Estados Unidos; 10 veces más alta que la que existe en promedio para los países de la Unión Europea; y casi 20 veces más alta que la de Japón o Corea. En realidad, la tasa de homicidios en México es igual a la que existía en la mayor parte de los países de Europa occidental hace más de tres siglos. Por otro lado, en el contexto de América Latina, y tomando en cuenta que ésta es una de las regiones con las tasas

más elevadas de homicidios del mundo, México ocupa una posición intermedia. En América Latina pueden distinguirse tres grandes grupos de países: los que tienen tasas por debajo de la media mundial, que es de 8.8, como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay; los que tienen una violencia media, como Ecuador, México, Paraguay y Perú; y aquéllos que tienen tasas que triplican o más la media mundial, como Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala y Venezuela. Cabe observar que los países de mayor violencia no son los más pobres, sino los más desiguales.

Tabla 2.2. Tasas de muerte por homicidio por 100 mil habitantes en algunos países del Continente americano, 2006

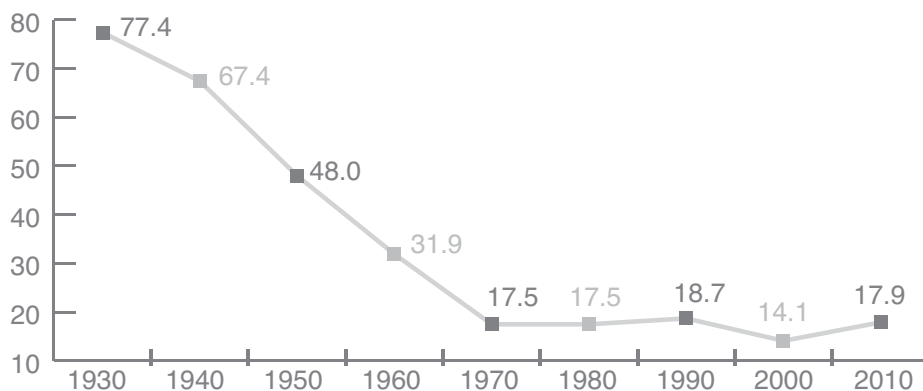
Chile	1.9	Paraguay	12.0
Canadá	2.0	Ecuador	18.0
Estados Unidos	5.6	México	18.0
Argentina	5.8	Brasil	22.2
Uruguay	6.0	Colombia	39.0
Costa Rica	7.8	Venezuela	48.0
Perú	11.2	El Salvador	61.0

Fuente: Briceño-León, 2008; SSP, 2010:16

71

El incremento en la tasa de homicidios en el país ha acaparado la atención y ha impedido visualizar otras manifestaciones de la violencia. De igual modo, y a pesar del cúmulo de evidencias que existen en la literatura especializada, se ha prestado

Gráfica 2.2. Tasas de muerte por homicidio en México, 1930–2010



Fuente: Jesús Kumate, et al., 1993, para los datos de 1930 a 1990. INEGI y SNSP para los datos de 2000 y 2010

muy poca atención a la manera como ciertas expresiones de la violencia –de manera significativa la violencia en la familia y en las instituciones– pueden estar vinculadas y propiciar otras formas de violencia.

El “Informe nacional sobre la violencia y la salud” proporciona datos sobre los siguientes tipos de violencia: la que tiene por víctimas a niños y niñas, a jóvenes, a mujeres y a adultos mayores; la violencia sexual; el suicidio, como violencia autoinfligida; la que padecen los migrantes; la que ocurre en contextos institucionales, como las cárceles y los hospitales psiquiátricos; la que resulta de la comisión de otros delitos; y la que se produce en disputas por recursos naturales, incluyendo la propiedad de la tierra. Asimismo, existen otros estudios que han documentado la violencia en el noviazgo; en las escuelas; en el ámbito laboral; por motivos de preferencia sexual; en los feminicidios; y la que se genera en conflictos de origen étnico, político o religioso.

Si bien los homicidios constituyen la expresión última de la violencia, y sin duda la más severa e irreparable, también es cierto que representan apenas una proporción muy pequeña con respecto a otras manifestaciones de la violencia. Estas otras formas de violencia también dejan huellas y ocasionan daños que pueden ser muy profundos y que alteran el curso de la vida de algunos individuos, limitan o bloquean sus posibilidades de desarrollo, al mismo tiempo que afectan y tienen un impacto en la vida de la colectividad. Este impacto puede medirse, en términos económicos, pero sobre todo, en daños físicos y emocionales.

Algunos datos que muestran la magnitud de algunos tipos de violencia son los siguientes:

- Un estudio sobre la violencia juvenil en Estados Unidos mostró que la proporción entre los heridos de manera intencional respecto a los muertos por homicidio era de 94 a 1.
- En México, un estudio de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, de la Cámara de Diputados, arrojó que entre 2007 y 2010 1,600 menores de edad perdieron la vida en hechos de violencia, mientras que aproximadamente 40 mil quedaron huérfanos como resultado de los enfrentamientos con el crimen organizado.
- Por su parte, el INEGI reporta la muerte por homicidio –no necesariamente vinculado al combate al crimen organizado– de un total de 3,709 menores de edad durante el periodo 2006-2008. Asimismo, los datos del Sistema de Salud indican que, de 1979 a 2004, cada día murieron dos menores de 14 años como consecuencia de la violencia familiar.
- Por el lado de la violencia autoinfligida, los datos del INEGI señalan que en 2007 hubo más de 4,500 suicidios en México. Casi 200 fueron cometidos por menores de 15 años; casi 1,400 por jóvenes de entre 15 y 24 años; y cerca de 1,100 por jóvenes de entre 25 y 34 años. Quienes en mayor medida recurrieron al suicidio eran jóvenes pobres, desempleados, sin oportunidades de inclusión escolar y sin expectativas de empleo. Por otra parte, se calcula que por cada suicidio que se consuma, hay ocho intentos fallidos.

Por último, según el Reporte Semestral del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, tan solo entre enero y junio de 2009, 459 mujeres y niñas de 16 estados de la República fueron asesinadas, pero sólo 2% de los victimarios habían recibido sentencia.

La discriminación hacia todo tipo de grupos -minoritarios o inclusive mayoritarios- en una multitud de esferas, ya sea por diferencias económicas, sociales, de raza, religiosas, de preferencia sexual o a cualquier otra condición, representan un reto fundamental y urgente de resolver porque en la práctica fomenta, en sí mismo, espirales de violencia basados en la ignorancia, el estereotipo y la venganza. Por ello, comprender y asimilar lo que han revelado los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2010), elaborada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), deja en claro que responder a los retos de inseguridad que tenemos frente a nosotros, pasa por comprendernos y asimilarnos como una sociedad democrática e incluyente.

Por otro lado, la presencia de agentes del Estado en los operativos conjuntos para enfrentar a la delincuencia organizada aparece, de acuerdo con un texto reciente de Escalante (2011), como uno de los factores más claramente asociados al brutal incremento de la violencia que ha tenido lugar en el periodo 2008-2010. Es este incremento el que ha modificado drásticamente la tendencia descendente de la tasa de homicidios que se había venido observando en el país durante las últimas casi ocho décadas (1930-2007).

Escalante argumenta que en los estados del noroeste –Baja California, Chihuahua, Durango y Sinaloa– donde ha habido operativos conjuntos de “alto impacto”, la tasa de homicidios se dispara, en línea prácticamente vertical, a partir del segundo año del inicio de este tipo de operaciones; y aunque no deja de anotar que las tasas se han incrementado en casi todo el territorio, apunta que las más elevadas aparecen en los estados en que hay operativos conjuntos del tipo mencionado (2011). En otras palabras, esto querría decir que hay una correlación entre la contundencia de la actuación de las corporaciones pertenecientes a dos o más niveles de gobierno y el incremento en los niveles de violencia, quizá como respuesta o reacomodo del crimen organizado.

Sin embargo, Escalante advierte también que el hecho de que exista una clara correlación entre el incremento de la violencia y el despliegue de las fuerzas del Estado para combatir al crimen organizado, no puede considerarse como una relación causa-efecto ni como el único factor que hay que considerar para entender el fenómeno.

Este incremento desproporcionado de la violencia se evidencia con datos del Poder Ejecutivo: mientras que en 2007 hubo 2,875 muertes relacionadas con el combate al crimen organizado, en 2008 se registraron 6,850 muertes; y en el 2009, 9,614. En 2010, por su parte, se registraron 15,273, cifra que representa un incremento de 79% tan solo con respecto al año anterior. Así, la suma total de muertes para el periodo 2007-2010 fue de 34,612.

Un número tan elevado de muertes relacionadas con el combate al crimen organizado tiene muy pocos precedentes en el mundo, aun entre países con una presencia significativa de este tipo de grupos delincuenciales. Esta situación no puede explicarse

sólo por la capacidad de operación y la brutalidad de los grupos del crimen organizado que compiten por recursos, rutas y plazas. Tampoco puede explicarse como resultado de un mal cálculo de la estrategia gubernamental o por la incapacidad de las instituciones del Estado para contener y someter con éxito a dichos grupos.

Muchos de estos factores no son causa sino resultado de los elevados niveles de violencia que hoy padecemos. Por lo tanto, la explicación de estos números tiene sus raíces en la dimensión social, debido a que los vínculos sociales que se tejen en las comunidades posibilitan la participación de contingentes cada vez más numerosos en actividades delictivas —que además son cada vez más graves— y hacen, asimismo, posible la penetración de dichos grupos en las instituciones del Estado, con la consecuente pérdida de legitimidad y el apoyo por parte de los ciudadanos.

Finalmente, habrá que mencionar también el abandono, por parte de estas instituciones, de las funciones sustantivas que deberían haber desempeñado para prevenir, atender y sancionar otras violencias ignoradas o toleradas que, al no ser atendidas y al no recibir la respuesta que requerían en su momento, continuaron escalando. Como consecuencia, el país se enfrenta a sus efectos acumulados, con espirales de violencia difíciles de contener y cuyas repercusiones habremos de padecer por muchos años. Se trata, en suma, de poder dar cuenta de los procesos sociales, económicos y políticos que están en la base y son el fundamento de los niveles de violencia incontrolada que hoy se presentan.

G) ANÁLISIS DE LA VIOLENCIA

Según establece el Informe Mundial sobre la Violencia, ningún factor por sí solo puede explicar por qué algunos individuos tienen comportamientos violentos hacia otros o por qué la violencia es más prevalente en algunas comunidades que en otras. “La violencia es el resultado de la acción recíproca y compleja de factores individuales, relacionales, sociales, culturales y ambientales”. Algunos de los factores que tienen un impacto importante sobre la violencia son:

1. La desigualdad y la exclusión. En 2009, la CEPAL ubicó a México entre los países con un nivel de pobreza media-alta, que son los que tienen tasas de entre 35 y 48% de su población en esta condición. Señaló entonces que México fue el único país de la región donde la situación general de pobreza empeoró desde 2006, al haberse incrementado en 3.1%. Asimismo señaló que en el periodo 2006-2007 México fue el único país que mostró una clara tendencia hacia el deterioro distributivo del ingreso, con un aumento de 1.2 puntos en la brecha entre los quintiles más rico y más pobre.

Como ya lo había hecho notar el Informe Mundial sobre la Violencia, existe una clara correlación entre la violencia y la desigualdad, no entre la violencia y la pobreza. Claramente, los países más igualitarios tienen tasas menores de violencia. El PNUD ha observado también que no es lo mismo ser pobre en una sociedad parejamente pobre, que serlo en sociedades duales donde coexisten niveles de vida como los de Ginebra y Burundi al mismo tiempo. La tensión que en estas sociedades se genera es muy alta y

produce una sensación de que no hay un “juego limpio”, lo que impacta en la confianza que se tiene en las instituciones. Las grandes desigualdades son un destructor del capital social: crean desconfianza, cinismo, apatía y falta de interés en la asociatividad. A su vez, la falta de confianza mina la legitimidad y reduce los márgenes de gobernabilidad democrática. De ahí que el PNUD recomiende crear las condiciones para que la sociedad esté convencida de que vive en un marco de “juego limpio”.

La exclusión de amplias capas de la sociedad de oportunidades de educación y empleo, en particular, es otro factor que propicia diversas manifestaciones de violencia. Baste señalar que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, 3.7 millones de menores de 17 años no acudieron a la escuela en 2010 y que 7 millones de jóvenes de 18 a 29 años no estudiaba ni trabajaba. En el mismo sentido, otro estudio destaca que los jóvenes carecen de incentivos para seguir estudiando porque no encuentran oportunidades de empleo calificado. La precarización de las ocupaciones en el sector formal constituye, incluso, un elemento de desaliento para ocuparse en ellas. De ahí que el estudio señale que los jóvenes opten por migrar, o bien por insertarse en actividades informales o delictivas. En las nuevas generaciones, apuntan, ya no se concreta la trayectoria de obtener un certificado educativo, ingresar a un empleo formal, obtener los beneficios de la seguridad social y formar una familia.

2. La legitimidad institucional. Otro estudio que analiza los niveles de violencia en América Latina señala que hay un conjunto de factores permanentes —que tiene que ver con las condiciones sociales y económicas de la región— que inciden sobre la violencia; y que hay otro grupo de factores de tipo circunstancial que se relaciona con la legitimidad institucional, las condiciones políticas y el pacto social. Este estudio observa que los logros más significativos en la reducción de la violencia se han obtenido a través de los factores que afectan la legitimidad institucional. Ello muestra que la violencia no es una condición irreversible. Se trata de condiciones sociales y políticas que pueden ser alteradas para bien o para mal, como lo muestran los casos de Colombia, al haber reducido sus niveles de violencia, y de Venezuela, al haberlos incrementado. Lo anterior implica que lejos de ser un logro finito, mejorar la seguridad pública es un esfuerzo altamente demandante, sobre todo porque es permanente, transexenal y amerita siempre una visión de Estado.

3. La impunidad. Este es uno de los factores que se ha mencionado de manera concreta e insistente como origen de los actuales niveles de violencia. Los muy bajos niveles de eficiencia de las instituciones de policía y de la procuración y administración de la justicia cuestionan el ejercicio del monopolio legítimo del uso de la fuerza por parte del Estado. Por ejemplo, mientras que en Ciudad Juárez ocurrieron 2,600 muertes atribuidas al crimen organizado durante 2009, sólo se registran 93 personas indiciadas y 19 sentenciadas; en Baja California, en el mismo año, fueron arrestadas 33 mil personas y 24 mil, fueron liberadas; y en Sinaloa se arrestó a

9,700 personas y se liberó a 5,600. La impunidad para todos los delitos en el nivel nacional fue de 98.7% en 2007, lo que en términos comparativos convierte a México en uno de los países con mayor impunidad en el mundo. Por otra parte, el 80% de los homicidios cometidos en 2008 quedaron impunes. Este 20% de eficiencia en la procuración y administración de justicia es más bajo que el que reportaba un estudio hecho para los años cuarenta del siglo pasado en el que se señalaba que 25% de los homicidios era sancionado.

4. El buen gobierno. Otros estudios también han señalado que la calidad de las condiciones de buen gobierno en un país, y específicamente en cuanto al marco legal y a las políticas que ofrecen protección social, es un factor determinante de los niveles de violencia. En particular, el grado en que una sociedad hace cumplir las leyes existentes sobre la violencia al detener, procesar y encausar a los delincuentes, puede actuar como factor disuasivo contra la violencia. En esa sintonía, un estudio concluyó que en Sudáfrica, después del *apartheid*, la impunidad para los que habían cometido abusos contra los derechos humanos y la incapacidad de la policía de cambiar significativamente sus métodos habrían contribuido a un sentimiento generalizado de inseguridad y habrían incrementado el número de acciones extrajudiciales violentas.

Al respecto, Carlos Flores señala que “el monopolio fáctico del uso de la fuerza sólo se hace tolerable cuando [el Estado] da muestras claras de proteger al menos un umbral básico de intereses públicos y cuando los distintos elementos que integran la comunidad política no están sistemática y permanentemente excluidos de la posibilidad de beneficiarse de los recursos sociales disponibles”. De ahí que este autor sostenga que la violencia en México “no es sino la derivación más grave de un problema más profundo: la disfuncionalidad estructural de un Estado en el que sus premisas y mecanismos esenciales de funcionamiento se encuentran desprovistos de contenidos básicos de interés público”.

5. Confianza. De acuerdo con el enfoque basado en la cohesión comunitaria, la seguridad tiene mucho más que ver con la construcción de lazos sociales fuertes y con el restablecimiento de la confianza entre el gobierno y los ciudadanos, que con la utilización de tecnologías para cerrar y vigilar los espacios públicos y privados.¹⁰ No hay arsenal más valioso para el Estado que la confianza de los ciudadanos. Esta confianza se gana en la medida en que el Estado se somete a las normas, se aparta de los abusos y del uso discrecional del poder.

H) ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA VIOLENCIA.

El Informe Mundial sobre la Violencia sostiene que la violencia puede prevenirse, y sus impactos negativos, reducirse. Existen diversas estrategias de eficacia comprobada que abordan las causas subyacentes de la violencia en los individuos, las relaciones con los familiares, la comunidad y la sociedad. Además, es preciso insistir en

que “los diferentes tipos de violencia están vinculados entre sí de muchas maneras y a menudo comparten factores de riesgo similares”. Esta superposición de factores de riesgo hace pensar en la necesidad de que, en el diseño y en la ejecución de las políticas de prevención de la violencia en nuestro país, tomen parte los distintos órdenes de gobierno, las instituciones en un sentido amplio y los ciudadanos conforme a un plan elaborado y consensado de manera participativa. Como advierte el propio Informe Mundial sobre la Violencia, “el fuerte compromiso necesario para abordar la violencia suele ser la resultante de los esfuerzos continuados de muchos sectores de la sociedad”.

El primer paso de la estrategia debe ser el diseño de una política integral de seguridad ciudadana que contenga un apartado específico para reducir la violencia. Esta política deberá contener prioridades claras y ampliamente consensadas, con programas que finquen su confianza más en la construcción y el fortalecimiento de comunidades sólidas que en la represión a través del uso de las fuerzas armadas. Algunas de las recomendaciones que formula el Informe Mundial sobre la Violencia para el diseño de una estrategia de contención de la violencia —que podrían ser adoptadas por México— son las siguientes:

1. Crear, aplicar y supervisar un plan nacional para prevenir la violencia.
2. Aumentar la capacidad de recolección de datos sobre la violencia.
3. Definir las prioridades y apoyar la investigación de las causas, las consecuencias, los costos y la prevención de la violencia.
4. Promover respuestas de prevención primaria. En este sentido, algunas de las intervenciones que han resultado más eficaces son la atención de la salud prenatal y perinatal de las madres; la capacitación para un correcto ejercicio de la paternidad y un mejor funcionamiento de la familia; el mejoramiento de la infraestructura urbana, tanto física como socioeconómica; las medidas para reducir los casos de heridas por armas de fuego; y las campañas mediáticas para modificar positivamente actitudes, comportamientos y normas sociales.
5. Reforzar las respuestas a las víctimas de la violencia. Entre estas respuestas están: mejorar los sistemas de urgencia y la capacidad para el tratamiento y rehabilitación de las víctimas; reconocer los signos de incidentes violentos y canalizar a las víctimas a las instituciones adecuadas para ofrecerles seguimiento y apoyo; evitar que los servicios asistenciales, judiciales y policiales “re-victimicen” a las víctimas y velar para que, de manera eficaz, disuadan de reincidir a los autores de actos violentos; ofrecer apoyo social y otros servicios para proteger a las familias en riesgo de violencia; reducir el estrés de los cuidadores; e incorporar módulos de prevención de la violencia en los programas de formación de los diversos profesionistas.¹¹
6. Integrar la prevención de la violencia en las políticas sociales y educativas y promover, al mismo tiempo, la igualdad social y entre los sexos.
7. Incrementar la colaboración y el intercambio de información sobre la prevención de la violencia.

8. Promover y supervisar el cumplimiento tanto de los tratados internacionales como de la legislación y otros mecanismos de protección de los derechos humanos.
9. Buscar respuestas prácticas y consensadas en el nivel internacional, al tráfico mundial de drogas y de armas.

I) PROYECTOS Y PROGRAMAS CLAVES PARA LA REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA

En este sentido, las líneas generales que se han trazado en el apartado anterior deberán complementarse con iniciativas en el nivel local que, con base en diagnósticos puntuales, precisen las características específicas que la violencia tiene en la demarcación así como las prioridades que la sociedad local decida establecer para contenerla. En el nivel local, el Programa Hábitat, de las Naciones Unidas, ha recomendado, entre otras, las siguientes medidas que han resultado útiles para prevenir la violencia en las comunidades:

- Conocer la dinámica de las percepciones sociales sobre la violencia y el delito.
- Proporcionar servicios de orientación y atención en situaciones de emergencia a las víctimas de la violencia.
- Crear programas para atender las necesidades de los grupos en situación de riesgo.
- Mejorar la planeación urbana, ordenando los usos del suelo y reduciendo las áreas desocupadas o subutilizadas.
- Establecer requisitos de seguridad mínimos para las urbanizaciones nuevas.
- Mejorar la iluminación en las zonas de riesgo.
- Revisar las rutas de transporte y la ubicación de las paradas de autobuses.
- Asegurar la visibilidad de las áreas utilizadas por los peatones.

Igualmente, Hábitat ha destacado que la coordinación con las autoridades estatales y federales es fundamental para el éxito de un plan para la reducción de la violencia, así como los esfuerzos dirigidos a contar con una estrategia integral, un programa de comunicación eficaz y una amplia participación comunitaria.

La política pública mexicana que incorpore las experiencias y recomendaciones del Informe Mundial sobre la Violencia y las recomendaciones del Programa Hábitat debe ampararse en cambios legales y operativos. En el nivel legal, conviene promover el proyecto de decreto de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, discutido y casi consensado por completo por parte de ambas Cámaras en abril de 2011 y una vez aprobada, trabajar en la calidad de su despliegue; asimismo, conviene evaluar las posibles adecuaciones a las leyes de desarrollo social y de asistencia social, así como a la ley orgánica de la administración pública federal con el fin de facilitar la coordinación entre los programas de seguridad pública con los de desarrollo social y la política educativa, de salud y de deportes. Además, se requiere desarrollar y financiar los programas de prevención y atención de las víctimas de la violencia social y de los delitos, así como los programas de protección a

las poblaciones vulnerables. La ejecución de estos programas en el nivel local deberá contar con una participación amplia de todos los sectores; asimismo, deberán establecerse y acordarse los mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas a fin de asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

Proyecto 2. Reducir los delitos del fuero común, contener su vinculación con la delincuencia organizada y frenar el uso de la violencia

A) SITUACIÓN DEL RETO DEL INCREMENTO EN DELITOS DEL FUERO COMÚN

Las entidades federativas son responsables de atender los delitos del fuero común, es decir, robo, fraude, secuestro, lesiones, homicidio o violación, que representan el 92% del total de los delitos. Así, les corresponde investigar, perseguir y sancionar los delitos que afectan de manera directa el bienestar de la población y que, de no recibir la respuesta apropiada y oportuna por parte del Estado, podrán escalar hacia delitos más graves, de alto impacto y vinculados con la delincuencia organizada.

B) ANÁLISIS DEL INCREMENTO EN LOS DELITOS DEL FUERO COMÚN

Según la séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-INEGI) presentada en 2010, en el año previo, es decir en 2009, se cometió un total de 11.8 millones de delitos del fuero común, lo que significó una incidencia delictiva de 10,562 delitos por cada 100,000 habitantes. Sin embargo, de todos estos delitos, sólo el 22% fue denunciado ante el Ministerio Público y sólo se investigó el 15% del total de los mismos. El 55% de los delitos cometidos en 2009 se concentraron en cinco entidades de la República: 21% en el Distrito Federal, 19% en el Estado de México –lo que lleva a que estas dos entidades juntas hayan concentrado el 40% de la incidencia delictiva en el nivel nacional–, 6% en Jalisco, 5% en Guanajuato y 4% en Puebla.

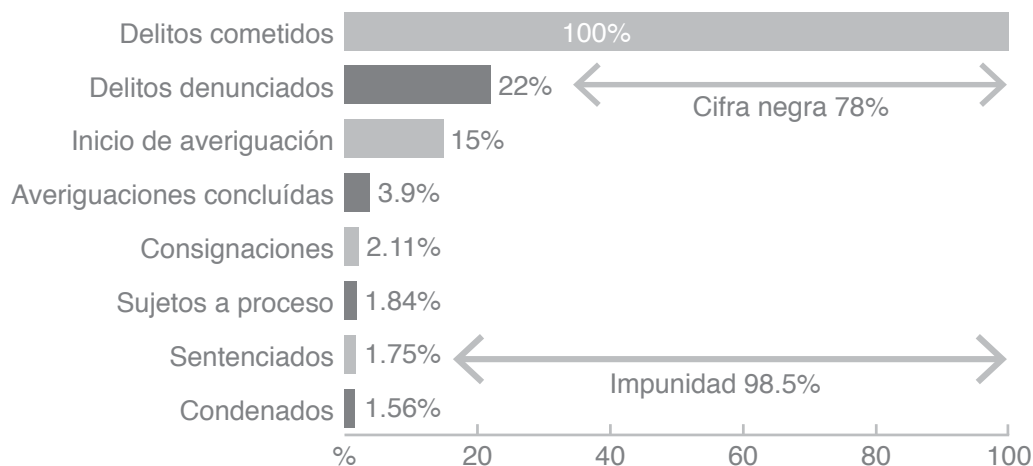
Cuadro 2.1. Delitos declarados en 2009: total nacional. Encuesta Nacional sobre inseguridad

Total de delitos				11,864,765	100%
Delitos denunciados				2,622,257	22%
Inicio de averiguación previa	1,761,581	67%			
No inicio de averiguación previa	721,727	28%			
Otro	138,949	5%			
Delitos no denunciados				9,241,456	78%

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI; resultados de la ENSI 2010; y total de delitos declarados, por entidad federativa de ocurrencia según condición de denuncia ante el Ministerio Público e inicio de averiguación previa y su distribución porcentual. 2009.

Por otra parte, los datos que las procuradurías de justicia de los estados reportan al Sistema Nacional de Seguridad Pública muestran que en los últimos 10 años la incidencia de los delitos denunciados se ha incrementado en 11.3%, al pasar de 1,359.7 delitos del fuero común por cada 100,000 habitantes en el año 2000 a 1,533.2 en el año 2010. La tasa de impunidad en el fuero común en el nivel nacional era del orden del 98.5%.

Gráfica 2.3. Cadena de la impunidad



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Guillermo Zepeda Lecuona que utiliza la siguiente información: Sexta Encuesta de Victimización del ICESI, 2009, Anuarios Estadísticos, 2008-2009, Cuadernos de Estadísticas Judiciales del INEGI y estimaciones hechas con base en la información desagregada disponible en 7 estados, extrapolada al total de los procesos.

Ante el crecimiento de la criminalidad y la violencia, es necesario generar acciones concretas tendientes a reducir estas cifras, no solamente con operativos policiacos y de las Fuerzas Armadas, sino también mediante instrumentos que permitan reforzar y mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios que prestan las instituciones de seguridad pública y justicia encargadas de prevenir, investigar y sancionar la comisión de delitos.

Las policías en México presentan grandes retos de capacitación, control de confianza y coordinación. Contribuyen muy poco a la generación de inteligencia para la prevención, la contención y la reacción ante los delitos, y no facilitan su denuncia, lo que ha servido como un detonador más de la impunidad. Algunas cifras correspondientes a abril de 2011 demuestran los retos en la materia.¹²

- 7 estados no cumplen con el estándar de la ONU relativo a contar con 2.8 policías por cada 1,000 habitantes. Cuando se consideran el número y la gravedad de los delitos, 22 entidades no cumplen con el mínimo requerido.

- 13 estados no cuentan con un sistema estatal de desarrollo policial.
- 10 estados no han evaluado a más del 10% de su fuerza policial en cuanto a control de confianza. 8 de ellos no reportan avance alguno. Sólo 5 han evaluado más del 50% del universo y sólo 6 tienen un centro de control certificado. Existen graves problemas de corrupción e intimidación policial en el país.
- 10 estados han hecho esfuerzos para la integración de los policías en fórmulas de mando único. Son necesarios los esquemas confiables de coordinación.

El fortalecimiento de las policías facilitará la denuncia y permitirá que las Fuerzas Armadas puedan concentrarse en el desempeño de sus funciones ordinarias.

Las procuradurías de justicia presentan también grandes retos para fomentar la denuncia, realizar la investigación ministerial y proteger los derechos de las víctimas, los afectados y los acusados. Muchos estados comparten los problemas de capacitación, control de confianza y coordinación entre sus policías y la PGR. Algunos números son relevantes:

- La cifra negra –los delitos no denunciados– se ha mantenido con niveles muy altos y prácticamente sin cambios desde el año 2004.
- En el nivel nacional, solamente se inicia la averiguación previa en el 68% de los delitos denunciados, se concluye la investigación en el 26% de los delitos en los que se inicia la averiguación y se consigna solamente el 54% de los casos con averiguación concluida.
- El nivel de impunidad en los delitos del fuero común fue de 98.5% para el 2009.
- Solamente ocho estados registran un grado alto de avance en la implantación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio y han puesto en operación los juicios orales.
- También en este ámbito hay problemas de corrupción, intimidación y lentitud en los procesos de control de confianza.

Las normas, sistemas y prácticas de las procuradurías de justicia de los estados, dificultan la denuncia, impiden el apoyo de las policías en la investigación, no garantizan la equidad procesal ni el respeto a los derechos de las partes involucradas y no favorecen la rapidez de la procuración de justicia ni la calidad de la investigación o de los peritajes. Por lo tanto, contribuyen a que los delitos queden impunes. En los poderes judiciales de los estados es frecuente encontrar corrupción, lentitud procesal e ineficiencia en la impartición de justicia. La independencia de los poderes judiciales de los estados, sigue siendo una asignatura pendiente.

De igual modo, el sistema penitenciario incumple con sus tareas de proteger a la población de delincuentes sentenciados y de reincorporarlos a la sociedad. Asimismo, los penales de los estados reflejan las ineficiencias del sistema ministerial y judicial en su conjunto:

- Más de 92,000 personas, que representan el 41.3% de los internos, están esperando sentencia.
- 19 estados no garantizan la adecuada separación de los internados por delitos del fuero común y del fuero federal. En muchos estados tampoco se separan los sentenciados de los procesados.
- 18 estados tienen una sobrepoblación penitenciaria grave.¹³
- La mitad de la población carcelaria se concentra en 5 estados: Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Sonora.

Los penales son centros de alto riesgo y alto nivel de violencia. No se protegen adecuadamente los derechos de los internos y de sus familiares, además de que las fugas de internos y la autogestión son frecuentes. Por lo tanto, el sistema no cumple con su función y no contribuye a la seguridad.

Por lo que se refiere a la prevención, detección y sanción de actividades ilícitas como el lavado de dinero, la operación de mercados negros y las transacciones irregulares, a las entidades federativas les compete principalmente el registro de las enajenaciones de bienes raíces, el registro y control vehicular, así como la expedición y aplicación de leyes estatales de extinción de dominio para desincorporar del patrimonio de los delincuentes todos aquellos bienes producto de sus actividades ilícitas.¹⁴

Todo lo anterior reitera lo establecido en la sección anterior: es necesario fortalecer de manera integral una política de desarrollo humano que brinde educación, salud y oportunidades para todos los y las mexicanas, así como políticas de prevención cercanas a los ciudadanos, a fin de construir comunidades con mayor cohesión y más seguras.

C) ESTRATEGIAS Y ACCIONES PARA REDUCIR LOS DELITOS DEL FUERO COMÚN

Con el objeto de reducir la delincuencia del fuero común, se proponen las siguientes seis estrategias:

1. El fortalecimiento de los sistemas de seguridad pública en los estados.
2. La integración de mandos y la reforma policial.
3. La implantación pronta y cuidadosa de la reforma penal –aprobada desde 2008– para lograr una mejor procuración e impartición de justicia.
4. El mejoramiento del sistema penitenciario y de reinserción social.
5. La prevención del lavado de dinero y de la operación de los mercados negros.
6. El establecimiento de un marco integral para mejorar la seguridad pública desde el desarrollo social y las políticas de prevención.

Las seis estrategias anteriores buscan el fortalecimiento de las instituciones –seguridad jurídica, reforma rápida, facultades claras y eficiencia operativa– desde una perspectiva integral del funcionamiento de los sistemas estatales y del sistema

nacional de seguridad pública –coordinación, sentido integral de valor agregado y estrategias compartidas. Estas estrategias reconocen la necesidad prioritaria de la prevención social del delito, la reducción de la impunidad, el respeto a los derechos humanos y la coordinación internacional para atender fenómenos multinacionales. Las acciones propuestas para cada una de las estrategias se describen en el resto de esta sección.

ESTRATEGIA 1. La primera estrategia propuesta consiste en el fortalecimiento de los sistemas estatales de seguridad pública y de procuración de justicia; y en el monitoreo de la cadena de recursos, insumos, procesos, productos e impactos por medio de los tableros de control para medir, evaluar y transferir las mejores prácticas entre los sistemas estatales de seguridad pública. La base de los tableros de control es la homologación de los procesos de recolección, captura y procesamiento, tanto de los datos delictivos y criminológicos como de los relativos a la operación de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia en todas las entidades federativas. El propósito de los tableros de control es establecer un mecanismo que permita contar con bases de datos completas y unificadas sobre la información delictiva, que pueda compartirse para generar inteligencia que coadyuve a combatir de manera eficaz la delincuencia, generar políticas públicas integrales, evaluar procesos y programas, e intercambiar mejores prácticas.

83

ESTRATEGIA 2. La segunda estrategia propuesta consiste en completar la reforma policial en los estados y ofrecerles medios flexibles para la integración y coordinación de sus mandos. El objetivo de esta estrategia es mejorar la coordinación de acciones por parte de las corporaciones policiales estatales con la federal y coadyuvar en el ejercicio de sus funciones, no solamente en la reacción, sino también en la prevención e investigación de los delitos. Se requiere reformar, depurar y fortalecer las corporaciones policiales en los estados a través de un rápido despliegue en la implantación del nuevo modelo policial (SIDEPOL); mismo que abarca un plan de vida y carrera con énfasis en una mayor preparación y una retribución social basada en mayores incentivos. Se requiere contar con cuerpos policiacos con mayor capacidad de respuesta para atender los actuales niveles de criminalidad. Finalmente, este modelo debe crear sinergias entre las procuradurías y las corporaciones policiales, reconociendo que existen diversas opciones para coordinar y gestionar las instituciones policiales en su jurisdicción. Otra alternativa para llevar a cabo esta estrategia es el modelo previsto por el Subsidio Federal para la Policía Estatal Acreditada (SPA) diseñado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este modelo, que actualmente está en fase de implantación, se construirá en cada uno de los estados mediante unidades policiales integradas por 422 elementos –entre mandos, operativos y analistas. Este nuevo concepto es la contrapropuesta surgida del debate original planteado por el concepto de “mando único”.

ESTRATEGIA 3. La tercera estrategia propuesta consiste en concluir la implantación de la reforma penal para los delitos del fuero común y los del fuero federal. México requiere de justicia expedita, equitativa, transparente y confiable, que esté realmente al alcance de todos, que sea capaz de tutelar los derechos, tanto de las víctimas u ofendidos como de los inculpadados y los delincuentes sentenciados. De igual forma, se requiere implantar el Programa Rector de Profesionalización en todas las procuradurías generales de justicia de los estados para asegurar la formación y capacitación continua del personal que labora en estas instituciones, con principal énfasis en los fiscales, los peritos y los policías ministeriales. Asimismo, la participación de los demás actores —el poder judicial, los defensores públicos, los abogados, la policía y la sociedad civil en general— en este proceso de cambio es crítica, ya que el cambio implica llevar a la práctica una reforma institucional muy amplia y profunda: se trata de una nueva forma de procuración e impartición de justicia en materia penal, en la que se privilegian los derechos humanos y las garantías individuales tanto de las víctimas y los ofendidos como de los presuntos delincuentes y los sentenciados.

Las instituciones de procuración de justicia deberán focalizar sus esfuerzos en los delitos violentos y de alto impacto social —como el secuestro, la extorsión, el asesinato y la violación—; sustentar la labor policial en inteligencia y en funciones de cercanía y coadyuvancia con las fuerzas federales; y promover la reducción de la violencia.

La implantación de las dos propuestas anteriores requiere de administrar simultáneamente los viejos modelos policiales y ministeriales hasta que se completen las transiciones hacia los nuevos modelos. Esto abre la oportunidad de operar grupos especializados bien remunerados y focalizados, que aunque sean pequeños tengan la capacidad de atender eficazmente delitos de alto impacto con el apoyo de las funciones de inteligencia e investigación.

ESTRATEGIA 4. La cuarta estrategia propuesta consiste en mejorar el sistema penitenciario y de reinserción social. La reforma al sistema de justicia penal, que está en proceso de implantarse, implica, entre otros aspectos, precisamente mejorar y fortalecer el sistema penitenciario y su función de reinsertar socialmente a los delincuentes para interrumpir el círculo vicioso de impunidad-reincidencia. La doble función del sistema penitenciario es garantizar la protección de la sociedad y promover la reinserción social de los sentenciados con base en el trabajo, la educación, la salud y el deporte. Es importante contar con centros penitenciarios con espacios adecuados y suficientes. La construcción de nuevas instalaciones, equipadas para cumplir con esa doble función, permitirá abatir el problema de sobrepoblación carcelaria; lograr la debida separación de los reos procesados y los sentenciados así como de los que cometieron delitos del fuero común o federales; y asimismo, lograr la separación de los reos en función de la gravedad del delito cometido o imputado. Lo anterior contribuirá a evitar que los penales sigan siendo “escuelas del crimen”. Es indispensable instalar sistemas de inhibición de señales telefónicas y de comunicación móvil o de

radio para evitar que sigan cometiéndose delitos, como la extorsión y el secuestro, desde los penales. La figura de juez de ejecución de sentencias, que acompaña a la reforma penal, tutela los derechos de las personas privadas de la libertad y tiene competencias para determinar la pre-liberación o las medidas cautelares que sustituyan la pena privativa y garanticen la presunción de inocencia de la libertad en los casos establecidos por las leyes. Además de la defensa de los derechos de las personas privadas de la libertad, esta importante reforma está orientada a superar el problema de la sobrepoblación penitenciaria.

ESTRATEGIA 5. La quinta estrategia propuesta consiste en reforzar las normas y los sistemas para prevenir, detectar y sancionar las actividades relacionadas con el lavado de dinero, la operación de los mercados negros y las transacciones irregulares. Para ello, las entidades federativas deben expedir y aplicar una legislación funcional en materia de extinción de dominio, la cual implica la pérdida de los derechos de la propiedad de bienes que sean instrumento, objeto o producto de la comisión de delitos, que se utilicen o se hayan utilizado o destinado a ocultar o mezclar bienes producto del delito. Además, cada entidad debe mejorar y mantener actualizados los sistemas de Registro Público de la Propiedad y el Comercio, con el fin de llevar un monitoreo sobre las transacciones que se realizan en cuanto a enajenación de bienes inmuebles y actividades comerciales –como la creación, la fusión, la escisión y la terminación de sociedades mercantiles. Asimismo, debe actualizarse el Registro Catastral para tener un estricto control sobre el valor de los bienes inmuebles. Para lograr la implantación de estas propuestas es indispensable involucrar a los actores clave –como los notarios y los corredores públicos para que elaboren informes de las transacciones que se realizan a través de ellos; y reporten las actividades que consideren sospechosas o inusuales ante la autoridad, con base en la expedición de protocolos realistas y seguros que vayan, además, en sintonía con las medidas recomendadas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), así como con las mejores prácticas internacionales en la materia.

ESTRATEGIA 6. La sexta y última estrategia propuesta consiste en reforzar la prevención social del delito, con enfoque en el desarrollo social y humano. Es preciso generar políticas públicas de prevención social del delito con enfoque en el desarrollo humano que brinden educación, salud, recreación y oportunidades para todas las personas. Además, debe diseñarse e implantarse un Plan Sectorial para la Prevención Social del Delito –enfocado en crear ambientes propicios para el desarrollo de las comunidades, con especial énfasis en los niños, adolescentes y jóvenes– mediante el cual el gobierno y la sociedad interactúan para prevenir la violencia que se genera tanto en los hogares como en las calles.

El mejoramiento de las instituciones de seguridad pública y justicia requiere de la participación ciudadana para la prevención, la denuncia, la legalidad y la participación. También requiere de una gestión pública basada en el equilibrio de poderes, la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación sistemática de acciones y resultados.

Proyecto 3. Disminuir el poder financiero, social y de violencia de la delincuencia organizada

A) SITUACIÓN DEL RETO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Los delitos del fuero federal, que son aquellos que afectan la salud, la economía y, en general, la seguridad del país o los intereses de la federación, constituyen el 8% de los delitos. Entre ellos se encuentran los ataques a las vías generales de comunicación, el contrabando, la defraudación fiscal, los delitos ecológicos, el narcotráfico y otros delitos contra la salud, la portación ilegal de armas de fuego, la reproducción ilegal de audio y video, el robo de bienes de la nación, el lavado de dinero, el tráfico de personas, los delitos electorales y los daños o robos al patrimonio arqueológico, artístico e histórico. El número de este tipo de delitos ha crecido más del 50% en la última década hasta llegar a 115 delitos por cada 100,000 habitantes. El grado de violencia asociado con ellos también se ha incrementado de manera significativa.

Existe una progresión delincencial de delitos del fuero común de baja violencia hacia delitos de alto impacto, muchos de ellos de fuero federal, que se realizan con altos niveles de violencia. Con frecuencia los delincuentes inician con robo a transeúntes y cambian de modalidad para participar progresivamente en otros tipos de delitos como el robo de autopartes, a casas habitación, de vehículos particulares, de camiones de carga y de bancos. En un escenario donde la impunidad continúa, el siguiente paso significaría el ascenso de los delincuentes a delitos como el secuestro o la extorsión. La progresión puede seguir para dedicarse al narcomenudeo, al narcotráfico, al homicidio o al contrabando. Esta progresión describe una vía de articulación y potenciación del hampa local.

El crecimiento de los delitos del fuero federal y el fortalecimiento de la delincuencia organizada se han dado por la ampliación de las fuentes de ingreso asociadas a la operación de mercados negros —de autos robados o de contrabando—, a la diversificación de tráficos ilegales —de drogas, de armas y trata de personas—, al lavado de dinero y al cobro de piso a delincuentes comunes y a operadores de actividades lícitas. Esto explica el incremento de la violencia y la mayor gravedad de los delitos del fuero común, lo cual no necesariamente va acompañado de un incremento significativo en el número de ilícitos totales: simplemente se trata de un cambio en la composición de los delitos.

B) ANÁLISIS DEL RETO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

1. ¿Qué es la delincuencia organizada?

Las discusiones académicas sobre la definición de la delincuencia organizada son tan amplias y diversas como los debates de las políticas públicas para combatirla. No obstante, un importante consenso en este asunto es que esta actividad ilícita es eminentemente transnacional y requiere de esfuerzos regionales e internacionales para enfrentarla.¹⁵ La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece en su Resolución 55/25 que los países deben reconocer que son componentes fundamentales de la delincuencia organizada su

naturaleza transnacional y la necesidad que tienen las organizaciones delictivas de recurrir a acciones intimidatorias dirigidas a la sociedad y a las instituciones estatales, mismas que pueden ser clasificadas como terrorismo.

Como respuesta a las normas internacionales, en 2008 se promulgó en México la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, acompañada de otras reformas constitucionales que tuvieron por objetivo generar un régimen legal para el combate de la misma. A partir de entonces, el Código Penal Federal tipificó la delincuencia organizada como el acto en el que "...tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que de por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes: terrorismo; acopio y tráfico de armas, de indocumentados o de órganos; corrupción; pornografía; turismo sexual; lenocinio o tráfico de menores o de quienes no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o no tienen capacidad para resistirlo; robo de vehículos; trata de personas; asalto; y los delitos vinculados a los secuestros".

2. La evolución del poder de la delincuencia organizada en México.

La intensa actividad de la delincuencia organizada en México no es tema nuevo. Diversos estudios académicos han documentado la actividad de traficantes de opiáceos, marihuana y otros estupefacientes por parte de grupos organizados desde los inicios del siglo XX. A pesar de ello, el narcotráfico no había sido un problema de seguridad nacional y de hecho, había sido subvalorado como amenaza pues se consideraba que sólo se requería de una lógica operacional local y no de una estrategia de Estado.¹⁶ La expansión de la delincuencia organizada, que de hecho demostró lo contrario, puede ser explicada por los siguientes factores:

- El primer factor es la transición de un mercado legal a uno ilegal. Al respecto, habría que recordar que hasta el siglo XX no existían mecanismos que ponderaran o establecieran de forma determinada el estatus ilegal de las drogas. Esta situación cambió radicalmente a partir de la Convención Única sobre Estupefacientes de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de 1961, que estableció una clasificación sobre las sustancias que serían ilegales y, a partir de otros instrumentos posteriores, la cooperación obligada entre los Estados para sancionar la producción y distribución de las mismas. De esta forma, la coexistencia de un mercado ilegal y de instituciones sólidas tiene como resultado que el ingreso económico que perciben los narcotraficantes es altamente redituable debido a que:
 - a. El riesgo que implica la actividad se compensa por los mayores precios de mercado.
 - b. La inelasticidad de la demanda y la flexibilidad del mercado final permiten que el precio de menudeo se ajuste ante las incautaciones y el cambio de la oferta.
 - c. Hay una amplia capacidad de producción de droga en México, Colombia y otros países así como una diversificación de las drogas sintéticas y un alta demanda de los productos en Europa y Estados Unidos.

- El segundo factor es que a finales de los años ochenta, Estados Unidos tuvo éxito en reducir el volumen de droga que movían los cárteles colombianos a través de la ruta del Caribe, a través de Miami.¹⁷ Al desaparecer esa entrada, México se convirtió en el territorio más importante para el tránsito de las drogas hacia el vecino país del norte. Con ello, los cárteles mexicanos –que hasta entonces habían tenido una injerencia menor– crecieron, ocupando el espacio que dejaron los cárteles colombianos o negociando con ellos en mejores condiciones. El enriquecimiento financiero para los cárteles mexicanos, que además incurrieron en menores costos de transporte que los colombianos, fue casi inmediato.
- Un tercer factor es la colaboración del aparato estatal. Desde esta perspectiva, el crecimiento de la delincuencia y la violencia que la ha acompañado se explicaría por dos subfactores. El primero, porque los primeros logros de un plan para recuperar la seguridad –como el implantado desde 2006– son los golpes a las estructuras delictivas, pero no a la reducción de la violencia; sin embargo, sin lo primero no puede alcanzarse lo segundo. El otro subfactor, parte del hecho de que las instituciones han sido corruptas por un tiempo prolongado y que el crimen organizado responde ahora violentamente a cualquier amenaza real de reducir su capacidad de influencia, haciendo uso de las mismas instituciones que logró corromper por décadas.
- Un último factor para explicar el crecimiento de la delincuencia es la creciente rentabilidad del mercado mexicano para la venta de drogas y el alto potencial de asegurar cadenas de logística y explotar mercados vinculados, como la extorsión, el secuestro y el contrabando. En este contexto, ha convenido a los cárteles competir por el control territorial. Efectivamente, la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 (ENA)¹⁸ revela un incremento de 33.74 por ciento de consumo de drogas sólo en seis años, lo que va en sintonía con esta hipótesis.

1. Los patrones de la delincuencia organizada y de la estrategia de enfrentamiento.

Desde 2007, el Gobierno Federal ha optado por enfrentarse a las organizaciones de la delincuencia organizada. Seis patrones son indispensables para conocer la lógica de los actores y de la estrategia:

- a. Los cárteles mexicanos son grupos delincuenciales que han logrado una estructura de negocios altamente rentable. Si a esto se le añade la opinión de algunos expertos que señalan que el narcotráfico es solamente uno de los 22 delitos que llevan a cabo en los 46 países de África, Asia, América Latina y Europa en los que tienen operaciones, se comprenderá su capacidad para corromper, pagar nóminas a miles de empleados a pesar de la incautación anual aproximada de 280 millones de dólares desde el primero de diciembre de 2006 hasta fines de mayo de 2011, a los que se suman los decomisos de 2,965 toneladas de marihuana, 130.8 toneladas de cocaína y 30,000 vehículos. Esta situación sólo podría entenderse por el valor del tráfico de drogas en la frontera México-Estados Unidos, que se estima entre 30 y 40,000 millones de dólares al año.

- b. Las organizaciones delictivas operan de manera diferenciada en términos de los tipos de droga que trafican, el peso del narcomenudeo y de otras actividades ilícitas en sus ingresos totales, las estrategias logísticas de trasiego, la cobertura geográfica, las estrategias de control territorial, y la naturaleza de sus vínculos internacionales. La política pública y los operativos deben ser sensibles a estas diferencias.

Mapa 2.1. Tráfico de drogas de las organizaciones delictivas por sustancia y territorio



Fuente: Tomado de Stratford

- c. Las organizaciones delictivas representan una amenaza latente a la estabilidad social y a la gobernabilidad democrática por su alto poder de fuego. Esto explica el decomiso de más de 75,000 armas de fuego en los últimos 3 años y un número estimado de 2 mil armas que podrían estar siendo introducidas al país diariamente, muchas de ellas de asalto, de alto poder o de uso exclusivo del Ejército.
- d. Las organizaciones delictivas se acercan a la sociedad por diversos medios. El vínculo más inmediato es el de empleo directo y la prestación de servicios a lo largo

de la cadena de valor de la actividad delictiva y del lavado de dinero en el que la sociedad es orillada a participar de la mano del crimen organizado. Es muy difícil conocer las dimensiones de esta relación, pero se ha estimado que podría involucrar hasta 450,000 personas en el país. Otra estrategia ha sido la vinculación con pandillas para la protección recíproca, la prestación de servicios como la logística, la realización de actos delictivos y la operación del narcomenudeo. La diversidad de pandillas facilita esta asociación, tanto en México como en Estados Unidos.¹⁹ La vinculación se refuerza por medio de la narcocultura y por las transferencias y dádivas de la delincuencia organizada a la sociedad.

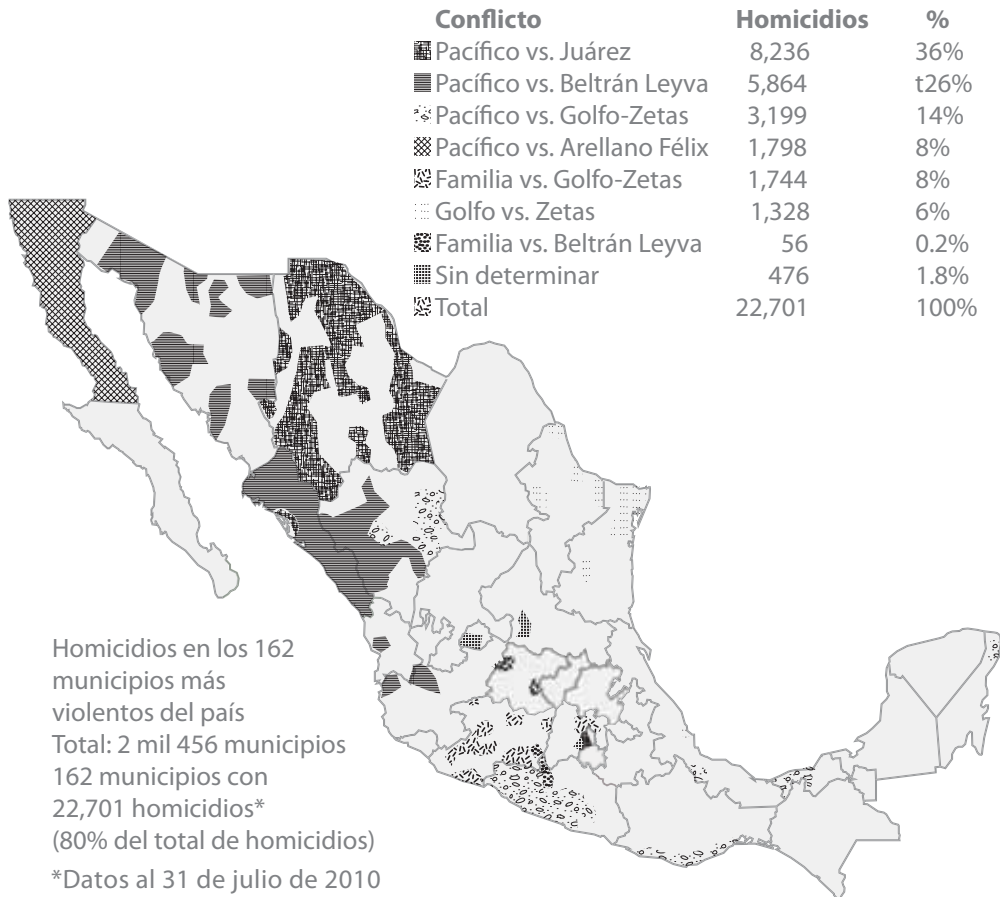
- e. La estrategia de enfrentamiento seguida por el gobierno se ha enfocado en capturar líderes y operadores así como a dificultar e incrementar la operación de los cárteles. Los cárteles son un enemigo fragmentado. Además, la estrategia gubernamental ha llevado a atomizar a los cárteles en células menores que se enfrentan violentamente entre sí para posicionarse en los mercados y controlarlos. Esta violencia tiende a ser mayor cuando las fracciones en conflicto conocen mutuamente las rutas, los aliados y las formas de operación. El uso intensivo de la violencia y el asesinato como forma de dirimir todo tipo de conflictos –personales, de mercado, familiares y territoriales– tiene su razón de ser en la ausencia de un marco legal que regule sus actividades, ya que no pueden recurrir a las leyes ni utilizar los tribunales. Por lo tanto, los castigos extremos y las muertes ejemplares son estrategias útiles de “justicia”.
- f. Como respuesta a las acciones del gobierno los cárteles reaccionan también con violencia, haciendo uso de su poder de fuego. Paradójicamente, esta confrontación violenta genera sus propias fuentes de ingreso:

- Se imponen a otra organización delictiva.
- Generan una situación de caos que les permite aprovechar esos momentos, para extender zonas de franquicia a la delincuencia común.
- Generan miedo social –gracias al caos– mismo que facilita la extorsión y hace más propensa a la sociedad a realizar pagos incuestionables de rescates, como producto del secuestro.
- Intimidan a las fuerzas de seguridad pública del Estado, tanto en las materias policiales como en las no policiales.
- Incrementan la oposición social a las acciones del gobierno, debilitan su posición frente a los grupos políticos y llevan a cuestionar la estrategia.

C) ESTRATEGIAS Y LÍNEAS PRIORITARIAS PARA CONFRONTAR A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Actualmente se desarrolla un debate muy intenso sobre cuáles deben ser los objetivos y las estrategias para atender la amenaza de la delincuencia organizada. También hay desacuerdo sobre las causas últimas de la violencia. Por un lado, Joaquín Villalobos, experto en resolución de conflictos armados, propone que la estrategia debe tener cuatro elementos:

- Limpiar las instituciones de corrupción, infiltración e ineficacia.
- Recuperar el territorio.
- Destruir los grupos de delincuencia organizada.
- Reconstruir el sistema de seguridad pública.

Mapa 2.2. Homicidios y enfrentamientos

Fuente: SEGOB, 2010. Información sobre el fenómeno delictivo.

Alejandro Poiré, -ex vocero del Gobierno Federal y a partir de septiembre de 2011 Director del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN)-, coincide con él en cuanto a que fraccionar los cárteles facilita la función de la seguridad pública, especialmente cuando existe una policía estatal o municipal competente. Esta visión plantea que la estrategia actual debe reforzarse –evidentemente con mejores policías-, pero que en lo fundamental es la correcta y está dando resultados.

Por otro lado, Eduardo Guerrero, otro investigador de las políticas contra el crimen, ha planteado la necesidad de dar un golpe de timón y pasar de una “estrategia punitiva” —que ha buscado desarticular la delincuencia organizada, erradicar el tráfico de drogas y castigar al mayor número posible de delincuentes— a una “estrategia disuasiva”, que busque reducir la violencia y el crimen, trazar prioridades para la persecución de delitos y maximizar el efecto de cada castigo impuesto. Considera que la estrategia de confrontación seguida por el gobierno Federal genera una escalada de violencia. Rubén Aguilar, Jorge Castañeda y muchos otros académicos, expertos e intelectuales están de acuerdo con estos planteamientos.

Para definir estrategias y líneas prioritarias para confrontar el poder de la delincuencia organizada es necesario considerar evidencias del impacto que pueden tener las diversas políticas públicas. James Finckenauer²⁰ plantea que, si bien es cierto que todavía hay escasa evidencia empírica sobre el éxito de los distintos mecanismos para combatir la delincuencia organizada, puede afirmarse que una política de control que continúe enfocándose exclusivamente en los delincuentes individuales y en las organizaciones delictivas no permitirá minar seriamente las capacidades de dichas organizaciones. Por lo tanto, es necesario adoptar enfoques orientados a la prevención de la delincuencia organizada y asegurar la mayor colaboración entre los investigadores, los funcionarios de seguridad y los responsables de la formulación de políticas públicas para entenderla plenamente y en consecuencia, mejorar los métodos para combatirla. También es necesaria la constante vigilancia para evitar los riesgos morales y los costos inaceptables que implican los métodos de investigación y de persecución, tan controvertidos socialmente, mismos que, además, facilitan las violaciones de los derechos humanos.

Para ordenar la contribución de las instituciones es conveniente adoptar un referente que permita identificar los componentes individuales de la amenaza que representa la delincuencia organizada para la sociedad y para el Estado Mexicano. Para proponer una respuesta integral se tomarán como base los siete factores de poder de los cárteles —reconocidos en la literatura como determinantes— formulados por Joaquín Villalobos, quien fue comandante del Ejército Revolucionario del Pueblo en El Salvador a principios de los años setenta del siglo pasado y actualmente analista político de México y América Latina.

La propuesta consiste en responder a cada uno de los componentes de la amenaza utilizando integralmente las competencias y capacidades de las distintas organizaciones del Estado. El objetivo es atender no sólo al poder financiero, al poder armado y al dominio territorial de los cárteles sino también a su fuerza social, a su capacidad de intimidar, a su empoderamiento cultural y a sus interconexiones locales.

Tabla 2.3. Factores que determinan la amenaza que representa la delincuencia organizada a la seguridad pública y acciones propuestas para darles solución.

	Factores críticos	Componentes de la amenaza de la delincuencia organizada	Acciones para neutralizar, combatir y mitigar amenaza
1	Poder financiero	Producción, tránsito y menudeo de drogas, armas, gasolina, prostitución, tráfico de personas, esclavitud, vehículos robados, diamantes, oro, piratería y medicinas.	Mejora de los sistemas de registro y combate al lavado de dinero. Capacidad de detección y decomiso de dinero en bulto. Monitoreo de transferencias electrónicas internacionales de fondos. Modernización de los registros públicos y de fedatarios. Incautación y decomiso de droga, armas y dinero así como vehículos y propiedades. Despenalización del consumo de marihuana en una primera etapa.
2	Fuerza social	Empleo ilícito y “cadena de servicios vinculantes”. Apoyo a operaciones ilícitas.	Promoción de la cultura de la legalidad y la denuncia. Combate a los mercados negros de vehículos, contrabando y piratería. Mejora de la base fiscal y el monitoreo de la actividad económica. Policía de cercanía. Confrontación la diversificación de actividades delictivas de los cárteles por medio de estrategias de respuesta creíbles.
3	Dominio de territorios y lugares estratégicos	Control de fronteras, aeropuertos, puertos, carreteras y zonas de cultivo de drogas.	Combate a las adicciones. Policía de cercanía. Coordinación de política de seguridad y las políticas de prevención social, educación y salud, etcétera. Protección de las instancias estratégicas y de puertos, aeropuertos y caminos. Fortalecimiento de las áreas especializadas de la policía federal. Uso de estrategias de saturación en zonas estratégicas.
4	Cooptación o sustitución del Estado	Corrupción, intimidación a las autoridades, asistencialismo social, obra pública y solución de conflictos sociales.	Reforzamiento de los procesos de control de confianza y ampliación su aplicación. Modelo policial y plan de vida y carrera. Reforzamiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados. Reforma administrativa con presupuestación y ejercicio basado en resultados. Monitoreo patrimonial de funcionarios. Corresponsabilidad entre las entidades y los funcionarios para prevenir y evitar delitos de los funcionarios públicos. Protección a funcionarios públicos en zonas estratégicas.
5	Poder armado intimidatorio	Soporte para garantizar el dominio social y el control territorial.	Decomiso de armas. Focalización labor ministerial en la persecución de delitos de portación de armas exclusivas del ejército. Fortalecer capacidad de monitoreo de aduanas y puertos. Colaboración con gobiernos extranjeros para contener el tráfico de armas. Estrategia de persecución preanunciada, creíble y focalizada en los grupos delincuenciales más violentos. Fortalecimiento institucional.
6	Interconexión global	Crimen internacional con cadenas de abasto de precursores químicos, armas, droga y esquemas globales de tráfico, trasiego y distribución de drogas, contrabando y otros bienes.	Control de aduanas, puertos y fronteras. Colaboración internacional para control de armas, narcóticos y sustancias prohibidas o controladas. Intercambio de información e inteligencia internacional. Monitoreo de redes de transferencia de fondos y lavado de dinero.
7	Empoderamiento cultural	Complicidad social, ética del delito, modelo de vida, empoderamiento cultural y narcocorridos.	Reforzar la cultura de la legalidad y la seguridad. Apoyo de los organismos de la sociedad civil. Prevención y tratamiento de adicciones. Reconocimiento de policías y miembros de las fuerzas armadas. Juicios orales cercanos a la gente. Reducción de la impunidad. Autorregulación de los medios en términos de la difusión de noticias.

Fuente: Elaborado por los autores. Las dos primeras columnas retoman la definición de los factores de poder definidos por Joaquín Villalobos. Las propuestas son de los autores.

D) IMPLANTACIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMAS PARA CONFRONTAR A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Antes de terminar esta sección, conviene hacer algunas notas finales sobre la implementación de los programas y proyectos haciendo énfasis en la vinculación de las capacidades preventivas y el fortalecimiento institucional. Debe buscarse que los programas sociales del siguiente sexenio adopten como condición de diseño y evaluación su contribución a la protección de grupos en situación de riesgo, particularmente los jóvenes; y evitar que se presente la vinculación entre la delincuencia común y la delincuencia organizada por el espiral de daño que esa relación puede generar. Para ello será necesario focalizarse en las zonas del país con mayor propensión a la incidencia delictiva de alto impacto, sin descuidar aquellas zonas en las que pueda exacerbarse la actividad de la delincuencia organizada a partir de la actividad de la delincuencia común y del efecto “de desplazamiento” que puede tener la focalización en las zonas con mayor incidencia delictiva de alto impacto.

En términos del federalismo, conviene transferir la gestión, la operación y la infraestructura de Plataforma México pasándola de la Secretaría de Seguridad Pública Federal al Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de facilitar la incorporación y el uso de información y contribuir a diseñar protocolos que aseguren la confiabilidad y la utilidad para la recopilación de inteligencia compartida por los estados y municipios. Conviene también reforzar los incentivos por medio de la condicionalidad en la asignación de recursos federales a otros niveles de gobierno para la homologación de las prácticas y la adopción de los nuevos estándares policiales –policía acreditable o modelos flexibles de mando único–, la función de inteligencia, la reforma procesal penal, el uso de la Plataforma México y de los sistemas de la Procuraduría General de la República.

En cuanto a las fuerzas federales, es indispensable que se regule con mucho mayor profundidad su operación y con ello, se otorgue la seguridad jurídica y flexibilidad en lo que se refiere a su participación en tareas de seguridad interior. La policía federal debe reforzar sus funciones especiales en las fronteras, las aduanas, los puertos, las carreteras, el resguardo de las instalaciones estratégicas y la protección de los derechos humanos de los migrantes. Con base en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de jurisdicción militar y con apego a los principios constitucionales mexicanos, particularmente considerando la reciente miscelánea legislativa en materia de derechos humanos que entró en vigor el 1 de junio de 2011, es necesario evaluar y replantear el papel de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, tomando en cuenta las distintas opciones que se han desarrollado en regímenes democráticos y que comprenden desde la creación de policías militares hasta la completa transferencia del mando, la formación y la doctrina policial a las autoridades civiles. Este es uno de los grandes dilemas que va a enfrentar la próxima administración federal.

Tabla 2.4. Actores de seguridad interior, seguridad social y seguridad ciudadana que participan

		Función deseada
1	Fuerzas armadas	Conducción de operativos de alto riesgo. Decomiso e incautación de droga, armas, dinero y otros activos. Destrucción de cultivos y droga. Protección a la policía y otros miembros de los sistemas estatales de seguridad pública. Generación de inteligencia. Aseguramiento del control territorial de las áreas estratégicas. Apoyo a funciones de alto riesgo de la policía judicial y local. Apoyo tareas de todos como coordinación, protección de víctimas y afectados, tutela de derechos humanos.
2	Policía federal	Diseño y ejecución de una estrategia de prevención de delitos y violencia. Protección de instalaciones estratégicas. Apoyo pericial especializado. Provisión de sistemas de información y registros nacionales. Investigación e inteligencia. Fortalecimiento de funciones especiales (secuestro, extorsión, terrorismo y antimotines).
3	Procuraduría General de la República	Armado de los casos con eficiencia para reducir la impunidad delictiva. Persecución y detención de sospechosos. Investigación de delitos. Peritajes. Custodia y protección de detenidos, víctimas y evidencias. Fortalecimiento de la coordinación con las procuradurías locales.
4	Apoyos federales	Inteligencia financiera e inteligencia para la seguridad nacional. Fortalecimiento de las instituciones y prácticas de combate a mercados negros y lavado de dinero. Ejecución de políticas sociales de prevención del delito y de la violencia así como de protección de víctimas y afectados. Tutelación de los derechos humanos reconocidos en las leyes y los tratados internacionales.
5	Policias locales	Prevención de delitos. Reacción, respuesta a emergencias y contención. Apoyo en operativos de fuerzas federales. Apoyo con información y con inteligencia. Policía de cercanía.
6	Procuradurías de los Estados	Focalización de los recursos para reducción de la impunidad en delitos de alto impacto. Reducción de la impunidad y de la ocurrencia de “puertas giratorias”.
7	Apoyos de los Estados	Ejecución políticas sociales para la prevención y la inclusión. Aplicación de las leyes de extinción de dominio. Fortalecimiento de los registros públicos y otras instituciones vinculadas a la prevención de lavado de dinero y operación de mercados negros.

Fuente: Elaborado por los autores.

Es indispensable incrementar las capacidades del estado mexicano para contener mercados negros y grises. De manera paralela, es urgente que el Estado aumente sus capacidades en la operación y despliegue de leyes funcionales de extinción de dominio en el nivel federal y en las entidades.

En síntesis, se ha planteado la necesidad de diseñar e implantar una política integral para combatir la delincuencia organizada que incluya:

- a. Un marco normativo sólido, que soporte políticas públicas y operativos respetuosos de los derechos humanos, incluyendo límites claros en cuanto a la temporalidad y las responsabilidades tácticas.
- b. El establecimiento de contrapesos efectivos y el uso acotado y racional de medidas procesales, como el arraigo, el cateo y la intervención de comunicaciones.
- c. Un plan de acción que comprenda actividades complementarias contra las complejas y cambiantes modalidades de la delincuencia organizada contemporánea, que trascienda la lógica del ataque frontal a los narcotraficantes e implique tareas de inteligencia financiera y coordinación entre los órdenes de gobierno.
- d. Un sistema de seguimiento a las estrategias prioritarias, que permitan la evaluación y que sean consistentes con la búsqueda de la reducción de la violencia y el apoyo a las poblaciones vulnerables

Proyecto 4. Ampliar la estrategia en el combate a la delincuencia organizada

A) SITUACIÓN DEL RETO DE LA LEGITIMIDAD DE LAS ACCIONES DEL ESTADO POR LA SEGURIDAD

El Plan Nacional de Desarrollo plantea el objetivo de “recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado” a través, entre otras acciones críticas, del uso de “las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país”. Este cambio fue significativo, ya que la intervención por parte de las Fuerzas Armadas sólo se había dado marginalmente y, en la mayor parte de los casos, se había limitado al decomiso y destrucción de plantíos pero no se había utilizado para enfrentar a los presuntos delincuentes directamente ni para patrullar ciudades, carreteras y poblados rurales.

La participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública ha dado lugar a profundas disensiones en cuanto a las relaciones civiles-militares, a la naturaleza represiva de las políticas de seguridad y al desempeño de las instituciones. Como ya se refirió, el combate del Estado a las organizaciones delictivas rompe el frágil balance entre los diversos cárteles y promueve su enfrentamiento para aprovechar la debilidad relativa del otro. Esto tiende a generar violencia. Los enfrentamientos entre organizaciones delictivas así como entre éstas y el gobierno también han generado daños a terceros no involucrados en los conflictos. A pesar de los avances significativos en este asunto, las Fuerzas Armadas no están suficientemente preparadas para realizar operativos urbanos, patrullaje y funciones policiales. El haberlos incorporado a estas actividades ha generado riesgos adicionales para su eficacia y desempeño en materia de derechos humanos.

Ciertamente, como ha señalado el Gobierno Federal, la estrategia ha sido mucho más que sólo el enfrentamiento directo. Sin embargo, en la práctica no se han atendido con la misma fuerza las causas que constituyen la raíz del problema, como son la desigualdad, la corrupción, la falta de oportunidades y la debilidad de las instituciones. Como resultado se mina la eficiencia y legitimidad del propio Estado.

En este contexto, ahora se pretende debatir el reto que implica para el Estado enfrentar la criminalidad en todas las vertientes, pero respetando los derechos humanos de los ciudadanos.

B) ANÁLISIS DEL RETO DE LA LEGITIMIDAD DE LAS ACCIONES DEL ESTADO EN PRO DE LA SEGURIDAD.

Por los acuerdos internacionales firmados y ratificados, así como por la propia regulación nacional y, especialmente, por la miscelánea de reformas constitucionales en materia de derechos humanos que entró en vigor el 1 de junio de 2011, las instituciones del Estado mexicano tienen la obligación de respetar, cumplir y proteger los derechos humanos de sus ciudadanos y de los extranjeros que se encuentren en su territorio, independientemente de que haya o no una estrategia para combatir la criminalidad. La realidad, sin embargo, demuestra que aun antes de la estrategia de confrontación directa con los criminales, la situación de los derechos humanos ya enfrentaba importantes debilidades; pero también hay que admitir que dicha estrategia ha ocasionado un incremento indudable en la violación de los derechos humanos.

Por ello, si bien es cierto que en la mayor parte de los casos la violencia criminal es provocada por los delincuentes, hay también otra parte importante que es provocada por los agentes del Estado. Lo anterior quiere decir que hay servidores públicos, ya sean militares, marinos o policías, que hacen uso de la violencia como parte de la estrategia para recuperar la seguridad.

Hay que aclarar que la participación de los funcionarios tiene variantes, y de hecho, habría que reconocer tres tipos de violencia ejercida por el Estado:

1. La que tiene lugar para enfrentar el delito y se ejerce dentro de los márgenes de la Ley.
2. La que enfrenta el delito sobrepasando los marcos legales vigentes, por ejemplo, mediante la tortura o las ejecuciones extrajudiciales.
3. La violencia de carácter abiertamente criminal ejercida por agentes del Estado que se valen de su investidura para cometer y encubrir actos criminales. Esta última tiene a menudo su origen en estructuras legales e ilegales que originalmente fueron creadas para combatir de manera extraordinaria al crimen organizado pero que, con el tiempo, degeneraron en mafias del crimen organizado tan violentas como los grupos que debían de combatir. Se trata de grupos que no sólo van acumulando experiencia en la lucha contra el crimen, sino también conocimiento y conexiones que utilizan luego para cometer delitos.

Sin embargo, no debe olvidarse un punto que es medular del estado de derecho es la legitimidad. No es lo mismo un asesinato cometido por un ciudadano común que uno perpetrado por un policía; no es lo mismo una red de extorsión o secuestro conducida por una banda del crimen organizado, que por una formada por policías; y no es lo mismo una operación de narcotráfico encubierta por una empresa que una protegida por un agente o un comando militar. La participación de agentes estatales

en actividades delincuenciales amplía las repercusiones del delito, convierte a las instituciones en cómplices de la violencia, reproduce la impunidad y mina la confianza de los ciudadanos, afectando la legitimidad del régimen.

Tabla 2.5. Presuntas violaciones de los derechos humanos en México

Desaparición	5,397 personas	
Violaciones a algún derecho por parte del Ejército	4,266 ciudadanos agraviados	227 militares sujetos a investigación, según la SEDENA.

Fuente: CNDH, 2010.

Así, ya sea por fallas provocadas por la acción u omisión, muchos de los derechos humanos no se tutelan con eficacia, incluyendo salvaguardar la integridad del personal de Seguridad Pública y el de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, también hay avances significativos, como la Reforma Constitucional de derechos humanos aprobada en mayo de 2011, la expedición del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 y la mayor transparencia sobre las observaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a las fuerzas armadas, particularmente al Ejército Mexicano.

C) ESTRATEGIAS Y LÍNEAS PRIORITARIAS PARA MANTENER LA LEGITIMIDAD DE LAS ACCIONES DEL ESTADO DIRIGIDAS A GARANTIZAR LA SEGURIDAD.

En principio, debe reconocerse que la violencia que genera el Estado tiene vasos comunicantes con las violencias no delictivas, la delincuencia común y la delincuencia organizada. Por ello, la estrategia central debe basarse en la tutela de todos y cada uno de los derechos humanos. Para ello, se proponen dos líneas prioritarias:

1. Protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos: víctimas y ofendidos, presuntos delincuentes, delincuentes sentenciados o arrestados en flagrancia, así como servidores públicos, llevando a la práctica la reforma constitucional de junio de 2008 mediante la modificación y adecuación de las leyes, códigos y demás normas aplicables.
2. Cumplimiento de estos derechos, haciéndolos tangibles mediante protocolos que sean difundidos y plenamente asimilados por los servidores públicos, vinculados a través de una capacitación integral en la materia.

D) IMPLANTACIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMAS PARA LEGITIMAR LAS ACCIONES DEL ESTADO PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD.

A continuación se pasa de las líneas prioritarias a la ejecución de los procesos pertinentes:

1. Respecto a la protección jurídica de los derechos humanos:
 - Garantizar que los derechos humanos, incluyendo los de asociación, tránsito y expresión, sean plenamente exigibles a través de la propia Constitución, las leyes federales y generales aplicables, así como las leyes y códigos estatales vinculados a la materia.

- Promover y supervisar el cumplimiento de los derechos humanos en sintonía con los tratados internacionales, de acuerdo con la última reforma constitucional en materia de derechos humanos.
- Implantar los cambios legales pendientes y asegurar que los ya aprobados permitan un proceso penal en el que:
 - a. La justicia sea confiable y expedita.
 - b. Exista equidad procesal entre las partes.
 - c. Se permita que la denuncia pueda ser asistida o anónima y haya mayores posibilidades de que el ciudadano le dé seguimiento, usando, inclusive las nuevas tecnologías.
 - d. La investigación ministerial sea imparcial y confiable, mediante el incremento de las capacidades periciales para que éstas no detengan el proceso.
 - e. Se proteja a los testigos, víctimas, peritos, fiscales y jueces.
 - f. Se garantice el cumplimiento de los principios del sistema adversarial: inmediatez y transparencia.

Asimismo, es imperante dotar de certeza jurídica a las fuerzas armadas; asegurar el carácter temporal de su participación y la forma y estructura en la que deben darse sus intervenciones; y clarificar el tipo de responsabilidad —civil o militar— en caso necesario, ante abusos o excesos por parte de alguno o de algunos de sus miembros.

1. Respecto a la operación efectiva de los derechos humanos:

- El objetivo es asegurar la protección de la población estableciendo estrategias operativas en las corporaciones estatales y municipales para salvaguardar el orden y la paz pública, mediante la instauración de políticas —en la federación, los estados y los municipios— que permitan garantizar la seguridad personal de todos los mexicanos, no sólo en lo referente a la vida sino también a la integridad física y la seguridad emocional.
- Es indispensable generar esquemas mínimos de servicios asistenciales, judiciales y policiales —tanto en la federación, como en los estados y municipios— para la atención de víctimas que evite la “re-victimización”. De igual modo, es necesario generar protocolos para que a todas las víctimas de cualquier delito se les asegure la integridad física, el buen nombre, un trato digno en caso de muerte y la no desaparición posterior a ella.
- Es necesario capacitar a las distintas fuerzas de la policía para garantizar a los presuntos inculcados —e inclusive a los delincuentes— todos sus derechos personales y civiles, haciendo que quienes representan a la autoridad se comprometan a evitar la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes en todas sus expresiones. Por otra parte, es necesario desarrollar programas y estrategias que disuadan de reincidir, de manera eficaz, a los autores de actos violentos.
- El Estado debe garantizar la seguridad personal de los servidores públicos de todo el Sistema Nacional de Seguridad Pública y de las Fuerzas Armadas y asegurar el cumplimiento pleno de sus derechos, así como crear esquemas de protección amplios para sus familias.

- Se requiere implantar un programa que masifique las salidas alternas al internamiento en los penales previstas por la nueva reforma penal; mismas que, por ejemplo, puedan privilegiar la mediación, el resarcimiento del daño, el trabajo comunitario y las fianzas. Asimismo, debe permitirse la salida anticipada de reclusos que hayan cometido delitos no graves a cambio de trabajo comunitario y del uso de tecnología para su localización con el fin de favorecer una reinserción segura. De igual modo, es necesario garantizar la inversión suficiente para que las cárceles tengan el equipo, las instalaciones y los recursos humanos adecuados para proteger a los internos, sentenciados o en proceso, así como a la sociedad.
- Por lo que respecta a la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior es esencial:
 - a. Contar con protocolos que regulen el uso de la fuerza para asegurar la eficacia de los operativos, así como disminuir el riesgo de errores que dañen a la población civil. Hasta la fecha, solamente la SEMAR ha hecho público su compromiso con relación a este punto.
 - b. Reforzar los protocolos vinculados al uso de fuerza, a los retenes, a las detenciones, al manejo de evidencias y a la coadyuvancia de las Fuerzas Armadas con las autoridades ministeriales, y homologarlos en el nivel nacional.
 - c. Asegurar el cumplimiento y difundir mensualmente los avances del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, por parte de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de la Función Pública; y garantizar que haya consecuencias legales y se impongan sanciones públicas a las instituciones y a los servidores públicos que fallen en su cumplimiento.

Esta serie de propuestas de política pública son sólo una muestra de que el Estado mexicano tiene la posibilidad de tomar medidas tangibles y no sólo discursivas para asegurar el respeto irrestricto de los derechos humanos. El uso legítimo y legal de la fuerza pública requiere del apego a los principios de necesidad, proporcionalidad y suficiencia.

Implicaciones de los proyectos y programas clave para la seguridad ciudadana

En las secciones anteriores se han planteado propuestas concretas para atender las amenazas de la violencia, la impunidad y el crecimiento de los delitos del fuero común, la expansión de la delincuencia organizada y la pérdida de eficiencia y legitimidad social de la violencia ejercida por el Estado. Es momento de resumir los objetivos y las acciones críticas que se proponen aquí para la próxima administración federal. Se presentan también los cambios principales respecto a las actuales políticas

Esta propuesta implica ampliar los objetivos de seguridad para reconocer como aspectos centrales la reducción de la violencia y la atención a los grupos vulnerables, especialmente a las víctimas de la violencia y del delito. También propone el aprovechamiento integral de las competencias del Estado para atender las bases de cada una de las amenazas. Se considera factible realizar los cambios que aquí se plantean, dados

los avances en el diseño institucional de los últimos 20 años y la profunda reformulación de la política de seguridad, todavía inacabada, que se ha impulsado en el sexenio actual. Esta observación es particularmente importante, dada la seriedad del problema de implantación manifiesto en la mayor parte de las reformas de largo alcance.

Al inicio de este capítulo se planteó el hecho de que la construcción de la seguridad ciudadana requiere del fortalecimiento de la capacidad de implantación de las reformas y programas atendiendo a cuatro condiciones:

1. Completar las reformas y el diseño institucional.
2. Fortalecer las instituciones de la seguridad pública.
3. Adoptar estrategias de operación para la confrontación de la violencia y el delito que sean sólidas y cuenten con apoyo social.
4. Implantar estas estrategias por medio de prácticas operativas de las instituciones de seguridad pública y de la protección de la violencia en el contexto de una cadena de valor agregado.

Estas cuatro condiciones de implantación deben ser satisfechas para cada una de las amenazas a la seguridad ciudadana. La Tabla 2.7 resume las reformas, los programas y los procesos de política pública de la presente propuesta. Las columnas reflejan las condiciones de implantación –arquitectura institucional, fortaleza de las instituciones, estrategia y operación– y los renglones reflejan las amenazas a la seguridad.

La primera condición de implantación es completar las reformas y el diseño institucional para la seguridad pública. En este capítulo se propone como necesario reformar la Ley de Seguridad Nacional; los Códigos de Procedimientos Penales de los estados y la federación; las normas de lavado de dinero; la Constitución, para facilitar las reformas normativas y de política pública que permitan mejorar el mando y la gestión policial entre los distintos niveles de gobierno o para ofrecer mecanismos más eficaces de coordinación policial en los estados; la ley de prevención social del delito; las normas para la actuación ministerial y los juicios a militares que realizan acciones de seguridad interior; la despenalización del consumo; y la regulación de los mercados de la droga y la prevención y atención de las adicciones, con cambios en el Código Penal Federal y la Ley General de Salud. Por lo tanto, se requiere una reforma miscelánea que permita atender en paquete las modificaciones necesarias para la operación del modelo.

La segunda condición para la implantación de la estrategia de seguridad es el fortalecimiento institucional. Sólo las instituciones fuertes pueden ejecutar los cambios con eficiencia. Hay una gran agenda pendiente, que se resume en este documento, en cuanto al fortalecimiento de las policías, las procuradurías, los juzgados y los reclusorios, entre otras instituciones. Se requiere incorporar sistemas de información, nuevos esquemas salariales, planes de vida y de servicio civil de carrera para los integrantes de dichos sistemas, así como procedimientos de control de confianza, equipamiento, medios de transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Tabla 2.6. Objetivos y acciones críticas para atender las amenazas a la seguridad ciudadana.

Amenaza		Objetivos
1	Incremento de la violencia social no asociada a grupos delictivos	1. Reducir la violencia es objetivo prioritario de la política pública. 2. Prevenir por medio de estrategias sociales y de seguridad la violencia y el delito atendiendo a sus causas raíz (adicciones). 3. Proteger a grupos vulnerables como viudas y huérfanos es alta prioridad para el Estado. 4. Desarticular los círculos viciosos de la violencia y el crimen. 5. Fomentar la cohesión familiar y el capital social en las comunidades.
2	Aumento en los delitos del fuero común y su mayor vinculación con la delincuencia organizada y con el uso de violencia	1. Reducir la impunidad en delitos del fuero común. 2. Focalizar los esfuerzos de la procuración de justicia en los delitos de alto impacto social y mejorar la protección de las víctimas, los afectados y los acusados. 3. Enfocar la labor de la policía de estados y municipios a funciones de cercanía, prevención, inteligencia y coadyuvancia con fuerzas federales. 4. Sustentar todas las actividades en la inteligencia y la investigación con operativos basados en evidencias. 5. Incorporar la reducción de la violencia como una condición de diseño y evaluación de los programas de las instituciones de seguridad pública.
3	Poder financiero, social y de violencia de la delincuencia organizada	1. Proteger a la población de la violencia y el delito. 2. Asignar un rol claro, permanente y consensuado para la participación del ejército en tareas de seguridad interior. 3. Utilizar cabalmente las capacidades del estado para debilitar a la delincuencia organizada. 4. Usar la confrontación violenta con base en la inteligencia, como respuesta a agresiones directas o a la necesidad de contención de delitos y la violencia en curso. 5. Reducir la impunidad en delitos del fuero federal.
4	Uso ineficiente o excesivo de la fuerza del Estado que lleve a la violación de los derechos humanos o a la pérdida de legitimidad	1. Salvaguardar la credibilidad y la confianza de la población con las políticas de seguridad del estado. 2. Usar de manera selectiva la fuerza del Estado para conseguir fines estratégicos. 3. Prevenir y atender las adicciones. 4. Abrir oportunidades de salida dignas y justas a personas que participan en la "cadena de servicios vinculantes" de la delincuencia organizada. 5. Cuidar el respeto extremo y la protección de los derechos humanos de la población, las víctimas, los acusados y los sospechosos.

Acciones críticas	Cambio con respecto a la estrategia actual
1. Desarrollar programas de prevención social de la violencia y el delito en los gobiernos federal, estatales y municipales que incorporen las dimensiones social, comunitaria, psicosocial y situacional. 2. Avalar los programas de prevención en una legislación capaz de generar sinergia entre los programas sociales y los programas de seguridad pública. 3. Diseñar una política integral de seguridad ciudadana que contenga una política específica para reducir la violencia.	1. La prevención de la violencia se vuelve prioritaria como guía de diseño y evaluación de la política pública; se erradica el temor a la agresión violenta. 2. Focaliza la acción del estado en una definición puntual de grupos en riesgo y la atención a víctimas de violencia y delito. 3. Se cumplen normas de atención a víctimas de la violencia y del delito que han sido letra muerta de las leyes vigentes. 4. Se facilita la coordinación entre la política social y la política de seguridad pública.
1. Atención integral de la cadena de valor que va desde la inteligencia y la prevención, a la respuesta a emergencias y confrontación estratégica a la delincuencia, hasta la sanción y la reinserción social. 2. Fortalecimiento institucional. 3. Reforma policial con policía de cercanía y mejora de coordinación (policía acreditable o alguna modalidad de mando único). 4. Reforma penal para los juicios orales. 5. Fortalecimiento del sistema penitenciario. 6. Mejora de instituciones para confrontar el lavado de dinero y la operación de mercados negros. 7. Focalizar la acción de las procuradurías y policías a las funciones de alto impacto.	1. Seguimiento de calidad institucional, productos, procesos y resultados con un sistema de información estandarizado para la federación, los estados y los municipios. 2. Mejoramiento de la capacidad de ejecución de las reformas en las instituciones de seguridad pública. 3. Visión integral de la gestión de procesos sustentada en inteligencia y coordinación a lo largo de la cadena. 4. Adopción de prioridades expresas para la actuación policial y ministerial para el uso eficaz de recursos. 5. La reducción de la violencia es una prioridad de los sistemas estatales y del sistema nacional de seguridad pública.
1. Reforma a la ley de seguridad nacional para otorgar seguridad jurídica y flexibilidad para la operación de las fuerzas armadas en seguridad interior. 2. Mejorar la vinculación de las fuerzas armadas con las demás instituciones que participan en la cadena de valor de la seguridad. 3. Cambiar la forma de operación de las fuerzas armadas privilegiando las operaciones basadas en inteligencia y control territorial. 4. Se adoptan estrategias preanunciadas y creíbles de enfrentamiento de las organizaciones más violentas. 5. Rol central de estrategias de combate al lavado de dinero, impartición de justicia, control de fronteras e instalaciones estratégicas. 6. Reforzar la procuración de justicia en delitos del fuero federal estableciendo contrapesos efectivos y el uso racional de medidas procesales (arraigo, cateo, intervención de comunicaciones). 7. Cooperación internacional en inteligencia, control de tráficos ilegales y en la operación de la cadena de valor.	1. Se privilegia la seguridad de la población sobre la meta de descabezar organizaciones y aprehender miembros de la delincuencia organizada. 2. Evita que el propio Estado se vuelva un impulsor de la violencia. 3. Se adopta un plan de acción explícito que comprenda actividades complementarias que permitan hacer frente a las cambiantes modalidades de operación de la delincuencia organizada. 4. Se busca debilitar a la delincuencia por todos los medios disponibles confrontando: el poder económico, la fuerza social, el dominio territorial y otras fuentes de fuerza. 5. Los indicadores de éxito no deben ser incautación, decomiso o destrucción de armas, drogas y activos sino la reducción de la violencia, la seguridad y el número de personas con problemas de adicción. 6. Se atiende a las espirales de violencia y las dinámicas delictivas que generan sinergias entre distintos tipos de violencia y de delitos. 7. Avanza en dar contenido práctico a la responsabilidad compartida para neutralizar y enfrentar a la delincuencia organizada.

Tabla 2.7. Condiciones para definir e implantar una política pública integral en “seguridad ciudadana”.

		Fortaleza Estructural	
		Arquitectura	Insituciones
Amenaza		Terminar reformas y completar el diseño institucional para la seguridad	Redimensionar, financiar y fortalecer las instituciones
1	Incremento de violencia social no asociada a grupos delictivos	Vincular los sistemas nacionales y estatales de seguridad pública con los de desarrollo social, asistencia social, salud y educación	Asegurar el cumplimiento de las disposiciones de atención de grupos vulnerables previstos en leyes de desarrollo y de asistencia social de la federación y los estados.
2	Aumento en delitos del fuero común y su mayor vinculación con delincuencia organizada y con el uso de violencia	Completar la reforma procesal penal a nivel federal y en los estados. Flexibilizar mecanismos de coordinación policial y ministerial. Mando único estatal o adopción de un modelo de policía acreditable. Revisar las facultades de todos los actores y los mecanismos de subsidiariedad y coadyuvancia. Homologar códigos de procedimientos y códigos penales en los estados.	Adopción de sistemas de información. Control de confianza. Esquema de bienestar a policías y procuradurías. Asegurar equipamiento suficiente y adecuado para cumplir con las estrategias. Medios de transparencia y rendición de cuentas.
3	Poder financiero, social y de violencia de la delincuencia organizada	Reforma a la Ley de Seguridad Nacional para otorgar seguridad jurídica a las acciones de las fuerzas armadas en seguridad interior. Actualizar la regulación de lavado de dinero. Despenalización de la droga (marihuana). Coordinación internacional para prevenir tráfico de armas, droga, dinero y personas.	Adopción de sistemas de información. Control de confianza. Esquema de bienestar a los miembros de las fuerzas armadas. Asegurar equipamiento suficiente y adecuado para cumplir con las estrategias. Medios de transparencia y rendición de cuentas.
4	Uso ineficiente o excesivo de la fuerza del Estado que lleve a la violación de derechos o a la pérdida de legitimidad	Juicios civiles para integrantes de las fuerzas armadas que afectan a la población en tareas de seguridad interior.	Reforzar el monitoreo de derechos humanos y las fiscalías para las policías y las fuerzas armadas. Medios de transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

Fortaleza Orgánica	
Estrategia	Operación
Definir una estrategia de prevención, mitigación, contención y enfrentamiento a la delincuencia	Desarrollo y despliegue de competencias en la cadena de valor para reducir la violencia y el delito
Coordinar programas sectoriales de seguridad con los programas de desarrollo social, asistencia social y educación. Promover leyes y prácticas de prevención de la discriminación. Ofrecer puertas de salida a los delincuentes con adecuada supervisión social.	Adoptar programas preventivos que hayan mostrado su efectividad. Ampliar los procesos de evaluación de políticas públicas. Ofrecer apoyo eficaz a víctimas de violencia y del delito. Vincular programas de educación, deportes, salud, asistencia, desarrollo social y seguridad a todo lo largo de la cadena de valor.
Facilitar la operación coordinada de los sistemas estatales y el sistema nacional de seguridad pública. Promover la reducción de la tasa de impunidad. Facilitar la focalización de acción policial y ministerial en delitos de alto impacto (asesinato, violación, secuestro, extorsión, robo con violencia). Combatir la corrupción y la elusión de responsabilidades de policías y procuradurías.	Operación de un modelo policial comunitario. Aprovechar la mejor información e inteligencia para el diseño de operativos basados en estándares criminológicos. Desarrollar los protocolos policiales y ministeriales necesarios para la operación homologada y eficiente.
Reforzar el combate al lavado de dinero como un eje central. Atención prioritaria a la seguridad en carreteras e instalaciones federales en todo el territorio. Protección de infraestructura energética y combate efectivo al robo de hidrocarburo en doctos. Coordinación internacional para prevenir el tráfico de drogas, armas, personas, dinero. Combate integral a la capacidad de influencia económica, política, social y cultural de la delincuencia organizada.	Facilitar la coordinación entre unidades de inteligencia financiera de la federación y las procuradurías y las áreas de inteligencia de los estados. Asegurar el despliegue suficiente de elementos federales de policía, ministerios públicos, policías judiciales y fuerzas armadas en áreas del territorio nacional con problemas de violencia, incidencia de delitos federales, presencia de delincuencia organizada y vulnerabilidad de instalaciones estratégicas.
Protección eficaz de los derechos de los migrantes nacionales e internacionales. Reforzar el programa sectorial de derechos humanos con indicadores de gestión. Asegurar cumplimiento cabal de las observaciones de los órganos de derechos humanos.	Promover la participación ciudadana en programas de seguridad pública.

Es necesario completar la estructura de los Centros Nacionales de Información, de Certificación y Acreditación, y de Prevención del Delito y Participación Ciudadana; y mejorar la operación de las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de los Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario y de la Seguridad Pública Municipal que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para el adecuado funcionamiento de los Centros y las Conferencias Nacionales, conviene aprovechar las iniciativas de la Conferencia Nacional de Gobernadores para reforzar la seguridad. También deben promoverse, de manera prioritaria, el consenso y la adhesión social a las políticas de seguridad, por medio de las políticas y programas de prevención de delitos y violencia y la atención de poblaciones en riesgo, pero también por medio de la transparencia y la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, el uso de sistemas de indicadores y de semáforos de control, la creación de observatorios ciudadanos y la evaluación formal del desempeño y la participación ciudadana.

La tercera condición de implantación es la adopción de estrategias sólidas para la confrontación de la violencia y el delito, y para la protección de las víctimas y los afectados. Existen algunos dilemas no resueltos que obstaculizan la definición de la política pública. En concreto, el nuevo gobierno debe decidir cómo va a utilizar las fuerzas armadas en materia de seguridad interior; qué estrategia va a seguir con respecto a la delincuencia organizada y a los delitos del fuero federal; qué papel le va a otorgar, como coordinador del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a las policías estatales y municipales; de qué manera van a contribuir las procuradurías a reducir la violencia; y cómo va a regularse el consumo de drogas y a prevenir y a tratar el problema de las adicciones.

En las secciones anteriores se han propuesto algunas respuestas a estos cuestionamientos. Se ha planteado que la presencia del Ejército en la seguridad interior es necesaria, pero que debe operar bajo reglas claras, con protocolos explícitos, por un tiempo limitado y con pleno respeto a los derechos humanos. Al mismo tiempo, se requiere contar con una policía civil fuerte y confiable que opere con una estrategia basada en información delictiva detallada, confiable y geo-referenciada. Es preciso que las fuerzas armadas y las policías se avoquen a controlar y recuperar el territorio: no basta con descabezar a los cárteles. Debe asignarse a las policías municipales una función central en este proceso. Además, es necesario analizar las distintas opciones disponibles para revisar la arquitectura institucional, con el fin de ofrecer a los estados la flexibilidad necesaria para operar modelos de mando único que permitan optimizar los servicios de seguridad pública en bien de la población.

Con respecto a la Policía Federal, debe asegurarse que cuente con efectivos suficientes que le permitan cubrir el territorio nacional de manera apropiada para atender los delitos del fuero federal. Es indispensable contar también con un esquema de despliegue que sea transparente y confiable para los gobiernos locales y para la población en el territorio nacional y que los operativos necesarios se conduzcan con pleno respeto a los derechos humanos. Finalmente, la Policía Federal debe desarrollar sistemas como la Plataforma México y contar con grupos especializados –policía de caminos;

policía de aduanas, puertos y fronteras; policía antiterrorismo; y policía fiscal, entre otras— que ofrezcan servicios de valor agregado —como bases de datos biométricos; antecedentes y procesos penales; registros de personas, autos, armas y reclusos: y laboratorios periciales— a las policías estatales y municipales.

El papel de las procuradurías de justicia es crucial. Es necesario que contribuyan no sólo a reducir la impunidad, sino también a fijar prioridades que deben ser compartidas con las policías de investigación para buscar que ciertos delitos considerados prioritarios —como el homicidio, la violación, el secuestro o el robo con violencia— reciban atención especial para reducir las tasas de impunidad. Con esta indispensable definición de prioridades, las procuradurías ayudarán a otras entidades públicas, como las policías y los juzgados, a focalizar los recursos del Estado en la reducción de la violencia y los delitos graves y de alto impacto.

La definición estratégica se concreta en una nueva generación de presupuestos y programas sectoriales de seguridad pública y de reducción de la violencia, con un alcance tanto federal como estatal. Hay dilemas muy profundos, que se han discutido a lo largo del texto, que requieren ser resueltos e involucran el rol de las fuerzas armadas y los policías municipales en el combate al delito, la integración del mando y las estrategias de coordinación, la regulación del consumo de drogas y la prevención y atención a personas con adicciones.

La cuarta condición consiste en reforzar la capacidad de ejecución de los cambios y en implantar las estrategias por medio de prácticas operativas, sustentadas en las definiciones estratégicas y en evidencias de éxito que sean consistentes con el modelo de valor agregado que lleva a reducir la impunidad, el delito y la violencia. Se trata de aprovechar las nuevas fortalezas institucionales, actualmente en lenta construcción; y las nuevas facultades de investigación e inteligencia para desplegar una policía comunitaria y una procuración de justicia capaces de prestar atención focalizada en los delitos de alto impacto.

La base de la ejecución debe ser la atención de las causas raíz de cada una de las amenazas y las sinergias que potencian las distintas formas de inseguridad, de manera que se refuerce cada uno de los eslabones de la cadena de valor que contribuye a reducir el delito y la violencia por medio del ciclo de prevención, contención, protección a las víctimas y los afectados, procuración y administración de la justicia, y reinserción social.²¹ A lo largo de un proceso integrado por diez funciones, que se resumen en la Tabla 2.8, se acumula información, se definen políticas públicas, y se implantan y evalúan programas. En esta cadena se definen e integran tanto las funciones tradicionales de seguridad pública de las policías, las procuradurías, los juzgados y los reclusorios, como las funciones de seguridad ciudadana.

El modelo inicia con la inteligencia orientada al diagnóstico que permita identificar grupos vulnerables y agendas de riesgo, tanto en términos de violencia como de delito, con el fin de desarrollar una estrategia integral de prevención que incorpore tanto aspectos sociales —seguridad comunitaria, situacional y psicosocial— como la prevención en las funciones realizadas por las instituciones de seguridad pública. La cadena de valor

Tabla 2.8. Funciones para la “seguridad ciudadana” y valor agregado de la cadena de valor para reducir el delito y la violencia.

Función	Valor agregado
Inteligencia	Entender causas raíz y definir estrategias de prevención, respuesta, confrontación y protección. Desplegar el ciclo de planeación.
Prevención	Implementar programas de prevención personal, social, dentro del Sistema de Seguridad Pública, sistuacional (urbana, de barrios) e internacional de delitos, violencia, conductas antisociales y violación a derechos humanos.
Respuesta a emergencia y contención	Contener delitos y actos de violencia en curso. Proteger derechos y reducir el daño de la violencia y del delito.
Confrontación estratégica de bandas y delincuencia organizada	Confrontar capacidad delictiva (monitoreo, arresto, enfrentamiento). Neutralizar (obstruir, incautar, decomisar, dismantelar redes). Reducir riesgos, proteger frente a reacciones violentas y blindar estructuras críticas del Estado. Controlar territorialmente y obtener el apoyo cultural y social de la población.
Protección, asesoría y apoyo a víctimas y grupos vulnerables	Reducir daños, proteger derechos, orientar, atender necesidades físicas, mentales y sociales de víctimas, afectados y acusados. Apoyar con programas de asistencia y desarrollo social.
Investigación	Ofrecer soporte a todas las etapas del proceso: respuesta a emergencia, contención, confrontación, protección y procuración de justicia. Integración de sistemas, procesos y bases de datos.
Procuración de justicia	Identificar casos, investigar e integrar evidencias, ejecutar diligencias y peritajes, perseguir y arrestar presuntos infractores.
Administración de justicia	Impartir justicia con castigo a culpables. Facilitar la conciliación y solución de conflictos. Permitir la reparación del daño. Tutelar derechos de inculpadados y víctimas.
Ejecución de sanciones	Ejecutar sanciones administrativas y penales, reparación del daño y cumplimiento de criterios de oportunidad. Asegurar contención de personas capaces de causar daño. Proteger derechos de inculpadados y víctimas.
Reinserción y readaptación social	Apoyar a que los infractores logren autonomía, obtengan apoyos y desarrollen capacidad de llevar una vida sin violencia y sin delito.

Fuente: Elaborada por los autores.

reconoce las funciones de inteligencia y de investigación que realizan no solo las nuevas policías y procuradurías, sino también el Centro de Inteligencia para la Seguridad Nacional, las autoridades financieras y las fuerzas armadas. Efectivamente, inteligencia e investigación son la base para el diseño de las estrategias de seguridad propias de una policía científica y orientada a la solución de problemas, y de una procuraduría capaz de sustentar casos en evidencias. El modelo también reconoce las funciones de contención, patrullaje, confrontación y control territorial que realizan las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior. La atención a los grupos vulnerables y las poblaciones en riesgo ocurre a lo largo de la cadena, pero tiene funciones centrales en la protección, asesoría y apoyo a los grupos vulnerables y a las víctimas de la violencia y del delito.

Toda la cadena de valor agregado tiene una columna dorsal de control y fiscalización de las instituciones y las personas, con el fin de confrontar la corrupción, la infiltración, la cooptación y la intimidación que lleven a la actuación delictiva y a la evasión de responsabilidades.²² El enfoque sistémico ayuda a la transparencia y a la rendición de cuentas y contribuye a dar seguimiento a los procesos completos que involucran a varias instituciones; también es la base para el diseño de los indicadores de la gestión y el desempeño de cada etapa y de cada institución que permitan la evaluación sistemática de los resultados de cada etapa y de los procesos completos.

Este marco de referencia para la “seguridad ciudadana” debe contribuir a homologar y asegurar la eficiencia de las políticas públicas y el aprovechamiento cabal de las facultades de las distintas organizaciones. Un enfoque integral debe facilitar la focalización de esfuerzos tanto para confrontar los delitos violentos y de alto impacto social como para confrontar los círculos viciosos de violencia-delincuencia organizada-delitos del fuero común. Con estos elementos es mucho más probable esperar resultados sustentables de la política pública de seguridad.

ACCIONES INMEDIATAS

1.	Hacer operativa la base de datos Plataforma México donde se registra la información de todos los crímenes cometidos, todos los indiciados y todos los integrantes de las policías y los cuerpos de seguridad.
2.	Fortalecer los cuerpos anti-secuestro.
3.	Establecer un compromiso de publicar los semáforos de delitos por estado.
4.	Ofrecer una recompensa a cualquier mexicano que proporcione información que lleve a la identificación de casas de seguridad, captura de líderes de cárteles de la droga o esclarecimiento de delitos.
5.	Ofrecer una recompensa a cualquier mexicano que identifique flujos financieros de la delincuencia organizada.
6.	Fortalecer los programas de testigos protegidos.
7.	Extender y fortalecer la ley de extinción de dominio, enfocada en retribuir a las familias afectadas.

CONCLUSIONES

El reto de la seguridad en México es enorme, tanto por el crecimiento de los delitos y la violencia como por los factores de riesgo y vulnerabilidad asociados con la delincuencia organizada, el aumento en las adicciones y el costo social. Se han generado costos altos y daños profundos en el tejido social, cuya restauración requerirá de tiempo. Se ha definido una agenda amplia para enfrentar la inseguridad, pero el sistema para prevenir, contener, investigar, procurar e impartir justicia, sancionar y reinsertar socialmente a los delincuentes ha sido rebasado. Existe también una amplia agenda para la reforma y el fortalecimiento de las instituciones que está en pleno proceso de transición, pero que no ha logrado completarse. Todavía no pueden evaluarse los resultados del nuevo modelo. Finalmente, hay un debate trascendente sobre la estrategia de seguridad que debe adoptar el gobierno para confrontar a la delincuencia organizada.

México está, por lo tanto, en una encrucijada en que se requiere consolidar el modelo de seguridad para los próximos años, fortaleciendo a las instituciones, protegiendo a la población y definiendo una estrategia que sea eficaz y cuente con el apoyo de los actores clave. Es un periodo crítico. Corresponderá a la nueva administración federal y al nuevo Congreso revisar el rumbo, terminar los cambios en proceso y reforzar o modificar el modelo de seguridad por medio de reformas complementarias.

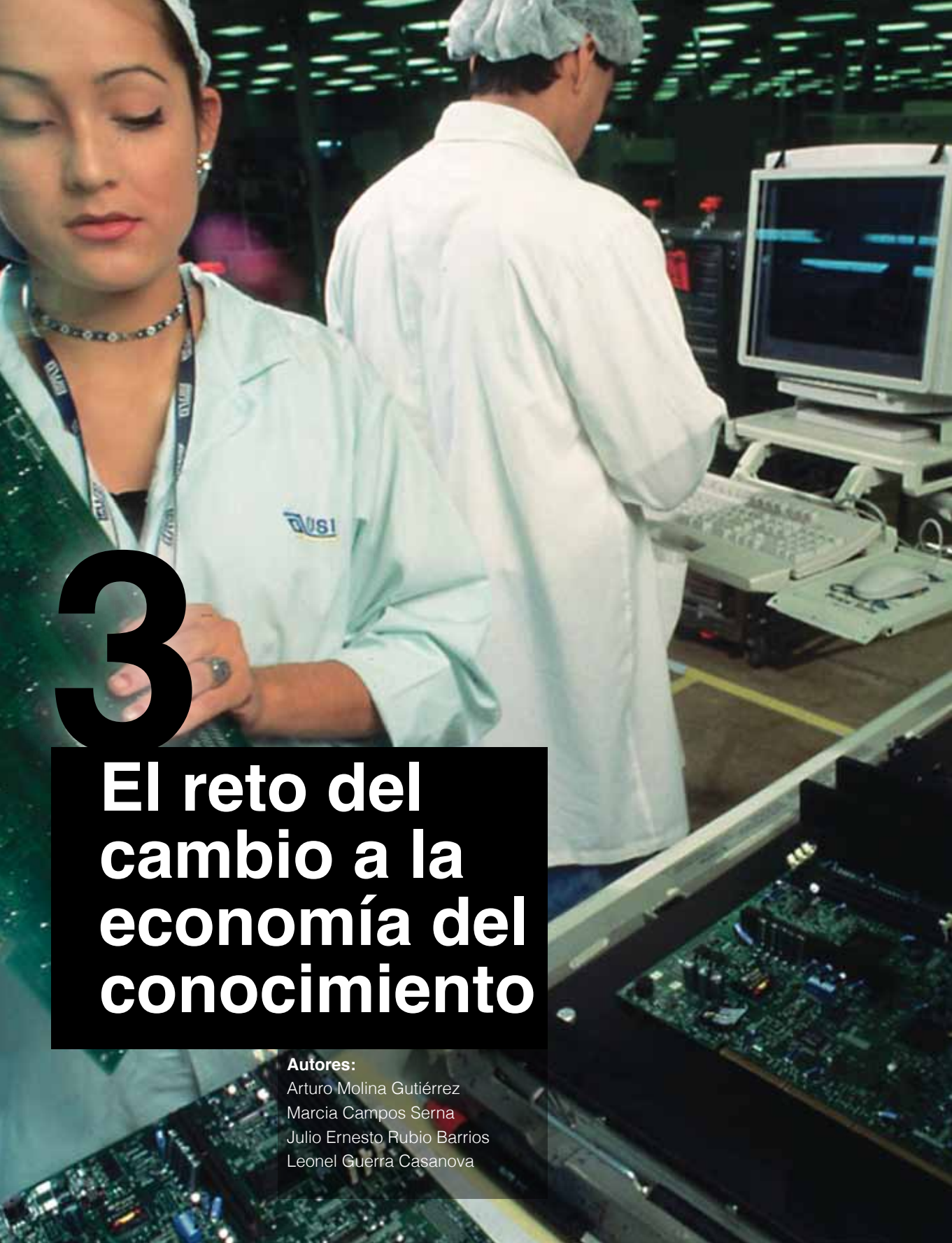
En este capítulo se ha propuesto un enfoque integral para atender cuatro amenazas a la seguridad ciudadana que son:

1. La violencia social no asociada a los grupos delictivos: el gran ausente en las políticas públicas de seguridad emprendidas hasta el momento.
2. La impunidad y el crecimiento de los delitos del fuero común con alto impacto en la población, como el homicidio, la violación, el secuestro, la extorsión y el robo en todas sus modalidades.
3. El poder financiero, armado, social y cultural de la delincuencia organizada y sus prácticas de control territorial con extrema violencia y capacidad de cooptación.
4. El peligro de la ineficiencia y el exceso en el uso de la fuerza del Estado al confrontar a la delincuencia y a los retos a la seguridad nacional –narcotráfico, grupos armados, terrorismo y vulnerabilidad en las fronteras– que lleven a la violación de derechos humanos y a la pérdida de la legitimidad social.

Para atender adecuadamente estas cuatro amenazas, se incorpora el concepto de “seguridad ciudadana” –más amplio que el de seguridad pública– con el fin de vincular eficazmente las políticas sociales y de seguridad pública. Se ha propuesto una agenda ordenada para cada una de las cuatro amenazas así como un proceso de valor agregado en la política pública que pretende responder a los problemas que son la raíz de la inseguridad. Se propone también desplegar toda la capacidad y la fortaleza del Estado

y crear condiciones para el apoyo social confiable y sostenido, a fin de confrontar conjuntamente el delito y la violencia y mitigar sus efectos negativos. Se busca finalmente prevenir que la operación de procesos adversos como las cadenas delictivas, la comisión de delitos del orden común por grupos delictivos integrados, el control territorial y otras formas de sinergia, generen dinámicas de inseguridad y violencia más amplias y más difundidas en el territorio nacional. Todos estos son círculos viciosos de la inseguridad que son difíciles de romper una vez que se han instaurado.

Con estos elementos esperamos que pueda surgir una agenda de seguridad que sea eficaz para el ciudadano y que al mismo tiempo fortalezca al Estado mexicano y a sus instituciones.



3

El reto del cambio a la economía del conocimiento

Autores:

Arturo Molina Gutiérrez
Marcia Campos Serna
Julio Ernesto Rubio Barrios
Leonel Guerra Casanova

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES	115
2. ENFOQUES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL	116
3. SITUACIÓN ACTUAL	117
4. PROYECTOS ESTRATÉGICOS	121
• Proyecto 1. Definir un marco para el desarrollo de una estrategia nacional para la transición a la economía del conocimiento.	121
• Proyecto 2. Identificar los sectores estratégicos y planear su crecimiento	125
• Proyecto 3. Crear y fomentar agrupamientos manufactureros	127
• Proyecto 4. Desarrollar un plan para la generación de recursos tecnológicos y su implementación.	129
5. ACCIONES INMEDIATAS	136
6. CONCLUSIONES	137

ANTECEDENTES

Los mexicanos han escuchado, década tras década, que México está llamado a ser una de las economías predominantes del mundo; sin embargo, parecería que el país se ha ido quedando solamente en el camino para lograrlo. El desarrollo industrial hacia una economía del conocimiento es un eje fundamental en las estrategias de desarrollo económico de cualquier nación; por ello, en el presente capítulo se presentan proyectos que sirven para definir una estrategia de promoción del desarrollo económico para que México transite hacia una economía del conocimiento.

La construcción de una economía del conocimiento requiere de dos elementos: la definición y desarrollo de los sectores estratégicos de alto valor agregado a través de una política industrial de largo plazo; y la construcción de una infraestructura de investigación, desarrollo tecnológico, innovación e incubación de empresas de base tecnológica que permita generar recursos tecnológicos.

Entre los retos más importantes para alcanzar estos cometidos se encuentran:

- I. Definir la ruta de desarrollo, considerando los sectores industriales y de servicios que puede seguir el país de acuerdo con los recursos y capacidades actuales y potenciales con que cuenta.
- II. Identificar aquellas actividades que generen:
 - a) Valor agregado para propiciar crecimiento.
 - b) Encadenamientos productivos para fomentar demanda, hacia atrás y hacia delante, del producto principal.
 - c) Demanda de insumos nacionales como materias primas, recursos humanos, equipo y capital.
 - d) Creación de empleos que permitan tener un buen ingreso.
- III. Diseñar las políticas públicas apropiadas para crear los instrumentos que apoyen el desarrollo de las actividades manufactureras seleccionadas.
- IV. Priorizar las actividades a fomentar de acuerdo con criterios de apoyo al desarrollo regional: sustentabilidad y rentabilidad.
- V. Fomentar la articulación de la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la incubación de empresas de base tecnológica.
- VI. Estructurar la vinculación de los agentes asociados a la ciencia, la tecnología y la innovación en México.

ENFOQUES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

En los últimos años se han considerado básicamente dos enfoques¹ dentro de la aplicación de la política industrial. Por un lado está la corriente neoliberal, en la cual existen dos extremos: en un extremo está la “no política”, según la cual el devenir del sector industrial se deja al juego libre del mercado y, en el otro, la existencia de una variante menos radical llamada política industrial horizontal o genérica; misma que, si bien no iba enfocada específicamente al sector industrial, aplica acciones a diversos sectores con lo que impacta de una u otra manera el rumbo del desarrollo industrial. Si bien este tipo de políticas sirvió para generar un panorama macroeconómico estable, se demostró que este enfoque tenía limitantes importantes, pues no todos los sectores industriales podían desarrollar la competitividad requerida y no tomaba en cuenta las diferencias regionales.

El segundo enfoque, basado en la teoría de la nueva economía, ha sido más pragmático y se ha guiado por la necesidad de fortalecer áreas de actividad con alto potencial de acuerdo con el paradigma de la innovación y de la economía basada en conocimiento. Este paradigma ha sentado las bases para la interacción de actores como el gobierno, la empresa privada y la academia –la triple hélice– en la aplicación de mecanismos, como las redes productivas, que se han convertido en estrategias de desarrollo económico. Bajo este enfoque se da la vertiente que considera que los ajustes de mercado no son suficientes para resolver las deficiencias que surgen por los diferenciales en términos de productividad entre los diversos sectores económicos, por lo que el Estado debe intervenir para resolver estos desajustes.

El desarrollo industrial en países avanzados y la emergencia de la nueva economía

En las últimas décadas ha cobrado relevancia la idea del Sistema Nacional de Innovación (SNI) como herramienta para lograr el desarrollo económico. A partir de la intensificación del uso de tecnología en los procesos productivos y del posicionamiento de grandes corporativos, usuarios y generadores de alta tecnología, en los mercados internacionales se ha establecido como un paradigma la innovación y el desarrollo tecnológico para alcanzar altas tasas de desarrollo y bienestar.

El conocimiento actúa como un elemento clave para propiciar la innovación y el cambio tecnológico; y es precisamente a través del proceso de interacción entre el conocimiento y su aplicación para encontrar nuevas metodologías de producción como se estimula el crecimiento económico. La comercialización de la innovación estimula a su vez una mayor participación en el mercado, dando espacio a nuevos emprendedores. El círculo virtuoso que se genera lleva a un aceleramiento en el crecimiento, en el desarrollo y, la mayoría de las veces, en el bienestar.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE), se identifican cuatro tipos de flujos de conocimiento o información en un Sistema Nacional de Innovación (SNI):

1. La interacción entre empresas.
2. La interacción entre empresas, universidades e instituciones de investigación.
3. La difusión de conocimiento y tecnología a las empresas.
4. La movilidad del personal entre los sectores público y privado.

De los países que han seguido una política basada en la nueva economía ha emergido una nueva concepción de desarrollo económico que comprende seis elementos que van encauzados a alcanzar el desarrollo sustentable:

7. La introducción de nuevas estructuras y procesos organizacionales en el nivel de las empresas para incrementar su nivel de competitividad.
8. La creación de redes empresariales para posibilitar efectos acumulativos de aprendizaje y para compensar las desventajas que enfrentan las PyMEs por su tamaño.
9. El fomento a la articulación entre las empresas y las instituciones especializadas de apoyo en materia de investigación y desarrollo tecnológico.
10. El diseño de estrategias tendientes a desarrollar las ventajas de la especialización y las fortalezas del entorno local.
11. El fortalecimiento de la infraestructura necesaria para el desarrollo de la industria manufacturera.
12. El impulso al desarrollo y al fortalecimiento de las capacidades de las empresas para la innovación y el cambio tecnológico, tanto en referencia a actividades tradicionales como de alta tecnología.

SITUACIÓN ACTUAL

El paso de una política económica sustentada en las exigencias de la globalización a una basada en las necesidades del aparato productivo nacional no ha sido sencillo y se encuentra aún en proceso. Debe reconocerse que México cuenta con una infraestructura y una base industrial amplia y diversificada, con una capacidad empresarial sólida y con proyectos en ejecución que permitirán garantizar el tránsito hacia la economía del conocimiento de la planta industrial si se realiza una planeación adecuada del sector.

Se ha avanzado considerablemente en materia de producción, inversión, empleo y productividad; sin embargo, la insuficiente integración del aparato productivo ha limitado el aprovechamiento integral de los recursos nacionales y ha inducido un desarrollo regional desequilibrado. Las ventajas iniciales de localización en las principales áreas metropolitanas se reforzaron con los estímulos otorgados en estas zonas a través de los subsidios a precios y tarifas de insumos y servicios básicos.

La producción industrial ha ocurrido en un marco de dependencia del exterior y de escasa competencia nacional e internacional. Esto ha limitado el desarrollo de tecnología nacional, en particular por no haberse avanzado suficientemente en el proceso

de sustitución de importaciones de bienes de capital, y por implantar, en cambio, con frecuencia, tecnologías poco apropiadas para una utilización eficiente de los recursos del país.

En referencia a las políticas públicas de ciencia y tecnología se encuentra que han tenido un efecto mínimo en la industria mexicana. Lo anterior se debe, al parecer, a una desconexión entre dichas políticas con la política económica de la nación. Además, la creación de dichas políticas no se ha basado en las prioridades tecnológicas nacionales ni, mucho menos, dichas políticas han sido pensadas para el mediano y el largo plazo.

Por tanto, el principal instrumento de acción en materia de innovación ha sido el apoyo a programas de investigación, aunque no se han priorizado las áreas de pertinencia en beneficio de sectores productivos que puedan consolidarse de manera nacional. Tampoco se han evaluado los resultados de los programas en ciencia y tecnología² que se han implantado en las últimas tres décadas, por lo que los programas se crean o desaparecen sin que medie un análisis sobre su relevancia y eficiencia respecto a los beneficios para los cuales fueron creados.

La falta de conexión entre las políticas de ciencia y tecnología con la política económica del país ha causado que en México no existan los mecanismos suficientes para promover la innovación así como alcanzar un nivel más alto de competitividad, ya que ambas se encuentran estrechamente vinculadas; así, los países que ocupan posiciones altas en innovación también las ocupan en competitividad, lo que se traduce en dividendos para ellos. En la Tabla 3.1 se muestra la evolución de esta relación en México, comparada con la de los países mejor calificados.

Tabla 3.1. Innovación y Competitividad de los países mejor calificados y su comparación con México. 2008-2010.

País (Top 5)	2009 Innovación / Competitividad		2010 Innovación / Competitividad		2011 Innovación / Competitividad	
Finlandia	6	6	6	7	3	4
Suiza	3	1	2	1	1	1
E.U.A.	1	2	4	4	5	5
Alemania	5	7	13	5	7	6
Dinamarca	7	5	9	9	10	8
México	67	60	69	66	58	63

En lo referente a la articulación de los actores involucrados en el desarrollo científico y tecnológico del país, el CONACYT reporta que el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología es actualmente un agregado de instituciones de los diversos sectores, pero que no opera como sistema ya que prácticamente en todos los casos falta una adecuada institucionalización de las relaciones y flujos de información entre ellos. La Encuesta Nacional de Innovación (ENI) 2001 ilustra también lo anterior, pues muestra que la mayoría de las innovaciones provienen de las empresas como entes individuales y no de la cooperación entre empresas, o entre éstas y las universidades o institutos de investigación. Evidentemente los agentes de la innovación tecnológica en México no están articulados en una estructura que genere las condiciones propicias para el tránsito de la generación de conocimiento hacia la innovación.

Patentes

El crecimiento económico está ligado al incremento en la base tecnológica y éste, al registro de patentes. Como puede verse en la Tabla 3.2, no hubo un incremento importante en la generación de patentes concedidas en México a investigadores nacionales en el período de 1999 a 2008. Se observa, además, que los mexicanos poseen un bajo porcentaje de las patentes concedidas, es decir, que hay más invención registrada en el país por parte de extranjeros (que la generaron fuera de México) que invención registrada por mexicanos.

119

Tabla 3.2. Patentes concedidas en México. 1999-2008⁶

Patentes concedidas			
Año	A nacionales	A extranjeros	Totales
1999	120	3,779	3,899
2000	118	5,401	5,519
2001	118	5,360	5,478
2002	139	6,472	6,611
2003	121	5,887	6,008
2004	162	6,676	6,838
2005	131	7,967	8,098
2006	132	9,500	9,632
2007	199	9,758	9,957
2008	197	10,243	10,440

Fuente: IMPI, Informe anual 2008

Financiamiento de la investigación y el desarrollo tecnológico

La existencia de una economía del conocimiento supone un ciclo de invención al que le siguen los ciclos de producción y generación de ingresos o ganancias. El primer ciclo requiere inversión. El financiamiento de las actividades para investigación y desarrollo en México se ha mantenido por debajo de los estándares internacionales durante las últimas décadas. En la Tabla 3.3 puede notarse cómo el incremento del presupuesto destinado a la invención en México no ha sido suficiente para alcanzar los niveles de financiamiento de otras importantes naciones. Además, el porcentaje que aporta el sector privado de nuestro país a las actividades de investigación y desarrollo tecnológico (I+D) no llega al 50%, por lo que también se requiere de mayor inversión privada.

Tabla 3.3. Porcentaje del PIB dedicado al financiamiento de las actividades en I+D⁷

País	Ale	Can	Cor	E.U.A.	Esp	Fra	Jap	Méx	U.K.
1993	2.35	1.63	2.22	2.52	0.91	2.40	2.88	0.22	2.12
2003	2.52	1.95	2.63	2.68	1.05	2.18	3.15	0.44	1.88

Ale: Alemania, Can: Canada, Cor: Corea, E.U.A.: Estados Unidos de America, Esp: España, Fra: Francia, Jap: Japón, Méx: México, U.K.: Reino Unido

Dificultades para lograr que haya vinculación de los agentes

Es un hecho que en México existe una limitada vinculación academia-sector empresarial. En la evaluación del Foro Consultivo de Ciencia y Tecnología (2006) se destacan las siguientes áreas en referencia a las limitantes para el desarrollo de esa vinculación:

- Información sobre los beneficios de la vinculación: No existe claridad sobre el impacto de la vinculación academia-empresa en diferentes ámbitos del quehacer científico, económico y social, ni hay un marco promotor de la vinculación.
- Institucionalización: Falta institucionalizar la función de la vinculación en la academia e instrumentar mecanismos específicos para fomentarla.
- Relación entre empresas e investigadores: La vinculación academia-empresa para el desarrollo tecnológico requiere de la interacción de investigadores académicos con industriales. Es difícil promover actividades de vinculación si las empresas carecen de investigadores.
- Nivel de confidencialidad: Existen diferentes puntos de vista sobre en qué medida el conocimiento debe tener un uso público –y por ende debe incentivarse su libre flujo entre quienes lo producen– o si deben fortalecerse la confidencialidad y los derechos de propiedad intelectual e industrial.
- Marco normativo: Se carece de un marco normativo propicio para las actividades de vinculación en las instituciones de educación superior y los centros públicos de investigación en el país. En estas instituciones existen muchos problemas que dificultan

alcanzar una gestión ágil en lo que se refiere a la elaboración de convenios, contratos y otros trámites relacionados con la transferencia de conocimiento. Asimismo, se están presentando problemas relativos a la propiedad intelectual de tesis de alumnos de posgrado que se realizan con base en proyectos financiados por empresas.

La situación descrita hasta ahora puede sintetizarse en cuatro problemas fundamentales que han caracterizado al sector manufacturero en México:

- a) Un proceso de industrialización centrado en la sustitución de importaciones de bienes de consumo que se hizo extensivo solamente a algunos bienes intermedios y de capital; que tuvo una escasa contribución a la integración de las cadenas de producción; que se concentró en unas cuantas regiones de México y que propició un retraso tecnológico en el país.
- b) La inconsistencia entre las políticas macroeconómicas y las sectoriales que favorecieron dicho desarrollo, a lo que se suma la desconexión entre las políticas educativas, las industriales y las de innovación.
- c) La poca capacidad que se ha tenido para conciliar las opiniones del sector empresarial, de la comunidad científico-tecnológica y de los encargados de la creación de políticas públicas.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS

121

México ha pasado por diferentes etapas en su desarrollo económico. Actualmente se considera que el esquema basado en la teoría de la nueva economía es el marco apropiado para lograr el desarrollo del país. Por ello, la innovación ha de ser uno de los elementos más importantes del trabajo a realizar en los próximos años. A continuación se presenta un grupo de propuestas –en el orden en que deberán llevarse a cabo– para lograr el desarrollo:

4. La elaboración de estudios internacionales que constituyan un marco para la planeación de la transición a la economía del conocimiento a largo plazo.
5. La identificación de los sectores estratégicos.
6. El desarrollo de agrupamientos industriales (clusters) que colaboren en la implantación de la política industrial y de innovación alrededor de los sectores estratégicos.
7. La implantación de los planes de innovación.

Proyecto 1. Definir un marco para el desarrollo de una estrategia nacional para la transición a la economía del conocimiento.

Como parte del contexto internacional debe establecerse un marco de referencia para identificar las áreas de investigación que deberán fortalecerse y desarrollarse en el país debido a su gran potencial socio-económico. Para ello es importante conducir estudios en las cinco áreas que se presentan a continuación:

1. Estudios sobre temas de investigación prioritarios en los países líderes en competitividad e innovación, con especial énfasis en el Grupo de los Siete (G7), que reúne a los países más industrializados del mundo –por su peso político y económico en la escala global en la actualidad– así como en el grupo emergente de países conocidos como BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que destacan debido a su potencial económico para entrar en el bloque de las economías más dominantes del año 2050.

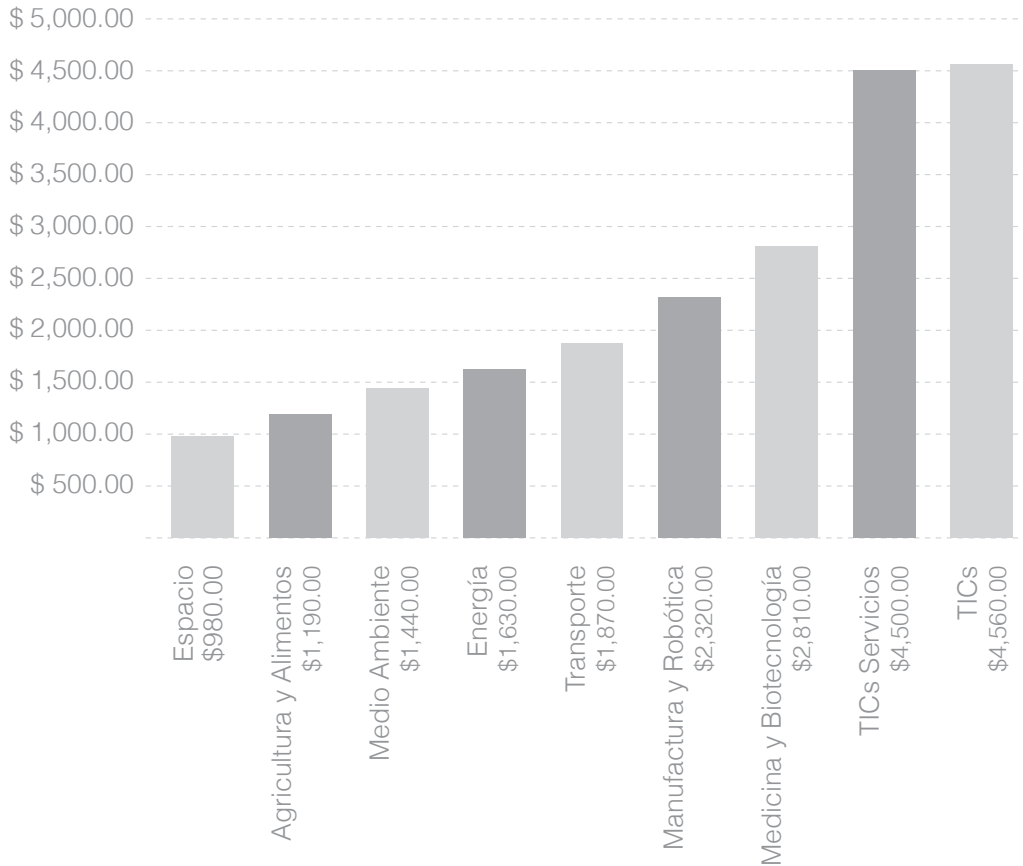
En la Tabla 3.4 se aprecian las áreas que presentan mayor actividad en dichos países, que son la biotecnología, las tecnologías de información y comunicación (TICs), seguidas por las áreas de nanotecnología y energías alternativas. Las tendencias que siguen, según la tabla, las economías más desarrolladas, sirven como referencia a las menos desarrolladas para tomar decisiones sobre las áreas con más potencial de desarrollo.

Tabla 3.4. Temas de investigación prioritarios en el nivel internacional según los planes nacionales de ciencia y tecnología⁸

	G7						BRICS					
Tema/ País	EUA	Japón	Alemania	Inglaterra	Francia	Italia	Canadá	Brasil	Rusia	India	China	Sudáfrica
Alimentos						X						X
Biotecnología	X	X	X	X	X			X		X	X	
Farmacéuticos			X	X				X				
Aeroespacial	X			X	X					X		
Nanotecnología	X	X	X		X	X			X		X	
Salud	X	X			X	X	X	X				X
Ambiente	X	X				X	X	X	X		X	X
Energía atómica			X							X		
Energías alternativas	X		X		X	X	X		X		X	
Software	X			X						X		
TICs	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X

2. Estudios sobre megatendencias tecnológicas, que pronostiquen una nueva revolución tecnológica y muestren los avances tecnológicos que se espera tengan grandes implicaciones, tanto económicas como sociales, en un futuro no muy lejano.

Gráfica 3.1. Valor de mercado de tecnologías en billones de dólares⁹



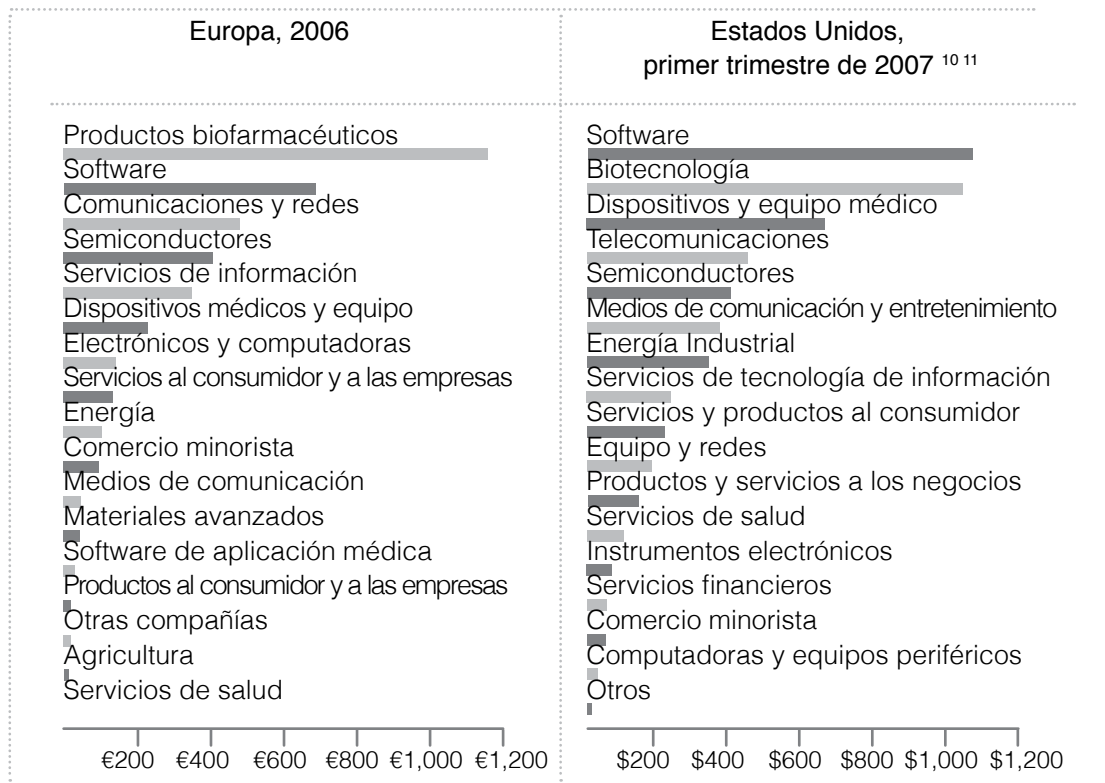
3. Estudios sobre megatendencias sociales que pronostiquen cómo será el mundo en el futuro debido a los cambios de tipo social o demográfico que llevarán a nuevos productos y/o servicios que representarán negocios altamente rentables, muchos de ellos habilitados por nuevas tecnologías emergentes.
4. Estudios sobre las investigaciones que realicen las mejores universidades del mundo –las del nivel Top 100– y análisis de la correlación de las mismas con los programas de estudio de los niveles de profesional y de posgrado. (Véase la Tabla 3.5).

Tabla 3.5. Ejemplos de temas de investigación para las universidades ubicadas en el Top 100

Bio-tecnología	Medicina y ciencias de la salud
Biocombustibles	Tratamiento y cura de enfermedades
Genómica y proteómica	Genética
Química molecular	Cáncer
Bio-materiales	Diseño de fármacos
Desarrollo sustentable	Nanotecnología
Agua	Nano-instrumentos
Aire	Nano-materiales
Energía	Nano-cristales
Conservación del medio ambiente	Nano-filamentos
Materiales	TICs
Materiales luminiscentes	Tecnología inalámbrica
Sensores e instrumentación	e-Business
Aceleradores de iones	Diseño de <i>software</i>
Dosimetría y microscopía electrónica	Automatización
Microeconomía (1)	Microeconomía (2)
Uso eficiente de recursos	Macro-dinámica
Modelos integrales de competitividad	Estudios de relación legislación-mercado
Modelos de conexión I&D-Negocios	Sistemas de política de países desarrollados
Economía	Tratados económicos
Desarrollo regional y social	Sociedad del conocimiento
Estudios de oportunidad y desigualdad	Propiedad intelectual
Impacto de las tecnologías en la sociedad	El mercado y la sociedad del conocimiento
Infraestructura social inteligente	La sociedad del conocimiento y las culturas
Competitividad empresarial	Ciencias sociales
Emprendimiento	Trabajo y organización
Administración de la cadena de valor y logística	Medio ambiente y comportamiento humano
Negocios competitivos	Conocimiento, comunicación y aprendizaje
Creación de nuevas empresas	Estabilidad social y exclusion

5. Estudios sobre capital de riesgo para el emprendimiento (venture capital) que ayuden a identificar los principales desarrollos tecnológicos, de productos y de servicios que actualmente se encuentran financiados bajo este esquema, incluyendo su estructura financiera.

Gráfica 3.2. Desarrollos financiados por *venture capitals* en millones de euros o dólares



Proyecto 2. Identificar los sectores estratégicos y planear su crecimiento

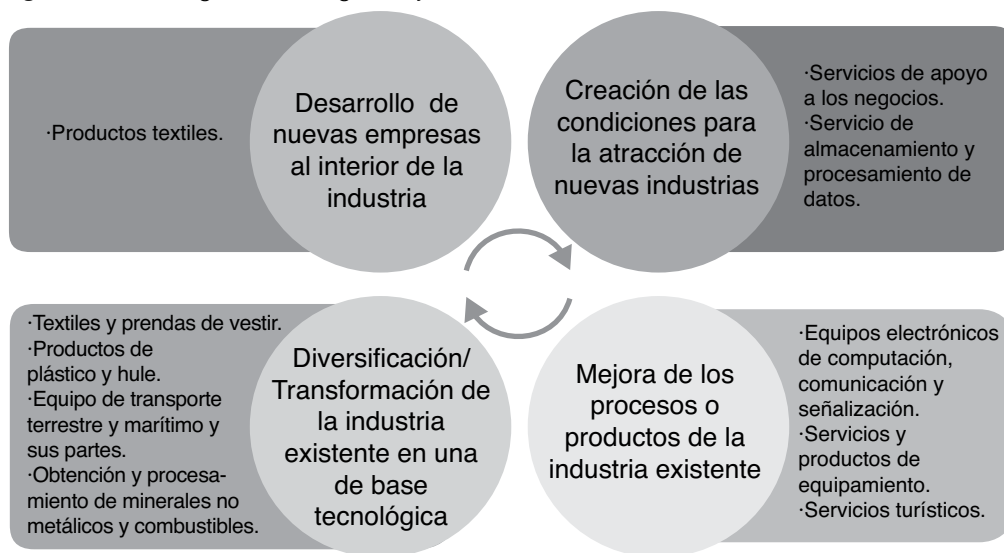
En el contexto nacional, lo más relevante es la realización de estudios orientados a analizar los sectores industriales –clusters estratégicos– que generarán mayor número de empleos y de ingresos, y mayor impacto en el PIB. Complementariamente, deben realizarse estudios cruzados que relacionen las industrias clave detectadas vs. las tecnologías y disciplinas que apoyan el desarrollo de estos sectores industriales, así como el impacto de dichas tecnologías vs. los productos de cada industria para determinar sus necesidades en términos de investigación y desarrollo tecnológico para la creación de nuevas industrias, productos y/o servicios.

En este sentido, el Tecnológico de Monterrey, a través de la Dirección de Desarrollo Regional, ha llevado a cabo el estudio “Identificación de oportunidades estratégicas para el desarrollo de México”¹² que presenta un análisis extensivo de las actividades económicas más importantes para el desarrollo actual y futuro de nuestra nación, y provee de estadísticas e información que permiten a los interesados conocer oportunidades de negocio concretas. Además, en dicho estudio podrán encontrarse los clusters más prometedores para el país, que son aquellos que por su relevancia económica actual tendrán un papel clave en el desarrollo de México. El análisis se realizó identificando las actividades económicas: motoras, que son las que tienen peso en la economía; estrellas, que concentran la actividad económica en una región y; líderes, que tienen un mayor nivel de competitividad en una región, con referencia a otras. Los clusters más prometedores son los que cumplen con estos tres criterios de actividades económicas y de los que, además, se espera que tengan una dinámica importante para el futuro, de acuerdo con las megatendencias.

De igual forma, en el marco del proyecto “Identificación de oportunidades estratégicas para el desarrollo de México” se publicaron varios volúmenes en los que se identifican los clusters más prometedores para cada uno de los estados de la república. A manera de ejemplo puede comentarse que los clusters de equipo de transporte terrestre, marítimo y sus partes; de lácteos y sus derivados; de servicios y productos para la construcción y productos de equipamiento; y de servicios turísticos, son los más importantes en el país por estar presentes en varios estados.

La Figura 3.1, que va a continuación, presenta un resumen de los resultados del estudio “Identificación de oportunidades estratégicas para el desarrollo de México”.¹³

Figura 3.1. Estrategia de investigación y desarrollo enfocada al desarrollo industrial de México¹⁴



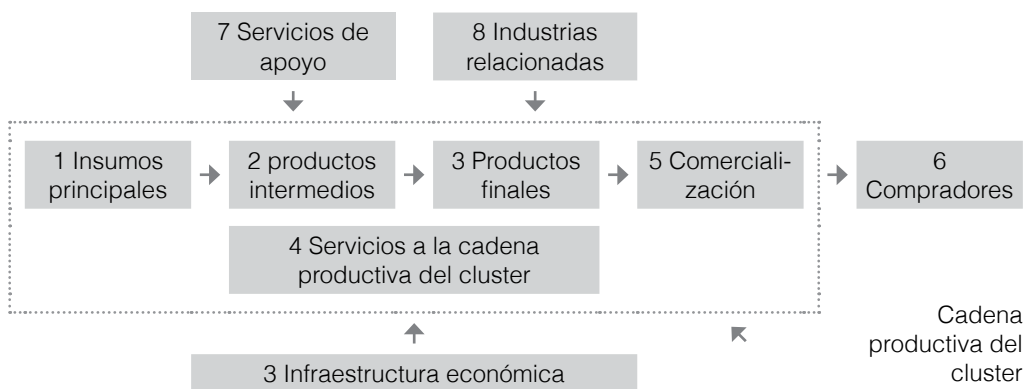
Proyecto 3. Crear y fomentar agrupamientos manufactureros

A fin de tener una estrategia que facilite la coordinación de las propuestas hasta ahora mostradas, se considera importante diseñar acciones dirigidas a fomentar el desarrollo y consolidación de agrupamientos o clusters, por considerar que éstos exhiben propiedades a través de las cuales se pueden instrumentar 5 ejes estratégicos para el fomento y desarrollo del sector manufacturero como son: la productividad, la calidad, la competitividad, la innovación y el capital social.

En términos generales puede decirse que los clusters son agrupaciones de empresas, organizaciones e instituciones de diferente naturaleza, vinculadas entre sí, que operan alrededor de una actividad manufacturera particular, en una región geográfica determinada, con el propósito de producir y comercializar bienes y servicios en mercados específicos. Un cluster puede manifestarse en una ciudad, un estado o una región, o bien, puede extenderse a un país o conjunto de países circunvecinos; sin embargo, el caso más comúnmente encontrado es el de los clusters regionales. Esta concepción de un cluster manufacturero puede expresarse en términos de los insumos, los productos, los servicios y la infraestructura socio-económica que son producidos y/o proveídos por las empresas, organizaciones e instituciones que lo constituyen, y que están estructurados en los nueve componentes que se muestran en la Figura 3.2, mismos que se definen a continuación.

Figura 3.2. Los componentes de un cluster manufacturero

127



1. Insumos principales: Son los materiales básicos o la información básica que a través de procesos de transformación se convierten en productos intermedios y/o finales.
2. Productos intermedios: Son los productos y/o servicios que se van generando en los procesos secuenciales de transformación de la cadena productiva.

3. **Productos finales:** Son los productos y/o servicios finales resultantes de todos los procesos de transformación de la cadena productiva del *cluster*.
4. **Servicios a la cadena productiva del *cluster*:** Son los servicios que requieren los procesos de transformación de la cadena productiva que son proporcionados por empresas y organizaciones integradas a la misma.
5. **Comercialización:** Es el conjunto de procesos destinado a establecer vínculos y ejecutar actividades comerciales entre las empresas y los clientes.
6. **Compradores:** Son los mercados y clientes a los que van destinados los productos y /o servicios del *cluster*.
7. **Servicios de apoyo:** Son los servicios proporcionados por organizaciones e instituciones externas a la cadena productiva del *cluster*, que son requeridos por sus procesos productivos y/o de comercialización.
8. **Industrias relacionadas:** Son las empresas y las organizaciones externas a la cadena productiva del *cluster*, que le proveen los insumos y/o servicios que son requeridos por sus procesos productivos y/o de comercialización.
9. **Infraestructura socio-económica:** Son los factores básicos de infraestructura proveídos por empresas, instituciones y organizaciones externas a la cadena productiva del *cluster* y que son requeridos por sus procesos productivos y/o de comercialización. Estos factores representan los recursos humanos, financieros, tecnológicos, físicos, informáticos y naturales. A los anteriores se agregan los relacionados con el clima de negocios, como el marco legal, normativo y regulatorio; la seguridad jurídica; y las condiciones para la atracción de la inversión.

La conveniencia en cuanto a la creación de un cluster manufacturero como una estrategia mesoeconómica para instrumentar la política industrial, radica en el hecho de que ofrece, de una manera integral, tanto el enfoque macroeconómico que impulsa la mejora de la competitividad y la innovación, como el enfoque microeconómico que tiene como fortaleza estratégica la competitividad de las empresas e instituciones relacionadas con un sector industrial particular. En efecto, la integración de los servicios de apoyo, las industrias relacionadas y la infraestructura socio-económica a la cadena productiva del cluster (ver Figura 8), proporciona su gran fortaleza como elemento clave para definir, integrar y coordinar las acciones de política industrial que logren un impacto eficiente y efectivo en el desarrollo de los sectores manufactureros regionales.

Es conveniente señalar que tanto las empresas e instituciones que proveen los servicios de apoyo y la infraestructura socio-económica, como también las empresas que pertenecen a las industrias relacionadas que proveen de insumos especializados a la cadena productiva del cluster manufacturero de referencia, pueden ser componentes de otros clusters de prestación de servicios o manufactureros que existen e interactúan en el entorno económico, creando sinergias que generan beneficios para todos los clusters de este ecosistema.

Es cada vez mayor el número de países y regiones que han logrado impulsar un desarrollo económico regional exitoso fundamentado en *clusters*, tal como lo constatan los reportes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico;¹⁵ el de Cataluña, sobre sus sistemas productivos industriales locales;¹⁶ los *clusters* europeos emergentes de clase mundial¹⁷ y la declaratoria de Medellín, Antioquia, en Colombia, como Región *Cluster*,¹⁸ por mencionar solamente algunos.

Proyecto 4. Desarrollar un plan para la generación de recursos tecnológicos y su implementación.

Un país innovador se caracteriza por sus impulsores a la innovación. Entre los impulsores más importantes destacan:

1. El desarrollo del capital humano a través de diversas instituciones educativas orientadas a preparar profesionales en ciencias e ingeniería.
2. El apoyo existente –tanto gubernamental como de la iniciativa privada– para el desarrollo de nuevo conocimiento a través de la creación de nuevos centros de investigación y laboratorios universitarios/empresariales.
3. La difusión de la ciencia y la tecnología, a través de diversos esquemas de financiamiento e inversiones, para llevar a cabo proyectos de investigación orientados al desarrollo de nuevas aplicaciones tecnológicas.
4. La aplicación de la tecnología para la creación de productos de alto valor agregado y la incubación de empresas de base tecnológica. El agente social que incorpora las innovaciones al mercado es la empresa. Los desarrollos tecnológicos pueden incorporarse al mercado como productos que se integren a empresas establecidas mediante la creación de nuevas empresas. En el primer caso se requieren mecanismos de vinculación tales como las oficinas de transferencia tecnológica y las aceleradoras de empresas; en el segundo, las incubadoras de base tecnológica juegan un papel central.

El modelo para la generación de recursos tecnológicos aquí presentado está enfocado en la transformación de ideas en conocimiento; y de éste, a su vez, en nuevas tecnologías a través de un proceso de administración de la innovación que moviliza las ideas y los recursos para la creación y comercialización de nuevos productos, procesos, servicios y tecnologías (Véase la Figura 3.3). Este modelo cuenta con cinco fases que constituyen los procesos clave involucrados en llevar una idea al mercado en forma de un nuevo producto y/o servicio enfocado a satisfacer una demanda o necesidad existente.

Para realizar estas actividades, la ejecución de estrategias y planes de política científica debe llevarse al nivel de programas. Por ello, en el modelo de la figura 3.4 se plantea en términos de programas.

Figura 3.3. Modelo para la generación de recursos tecnológicos¹⁹

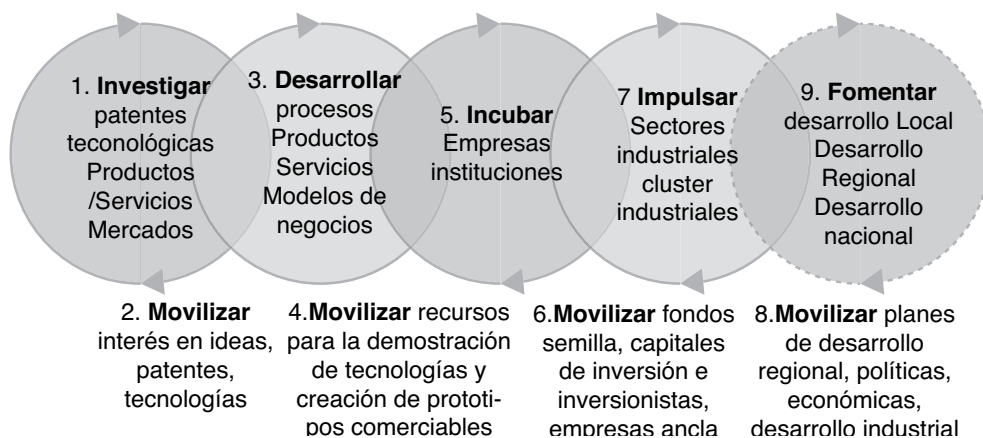
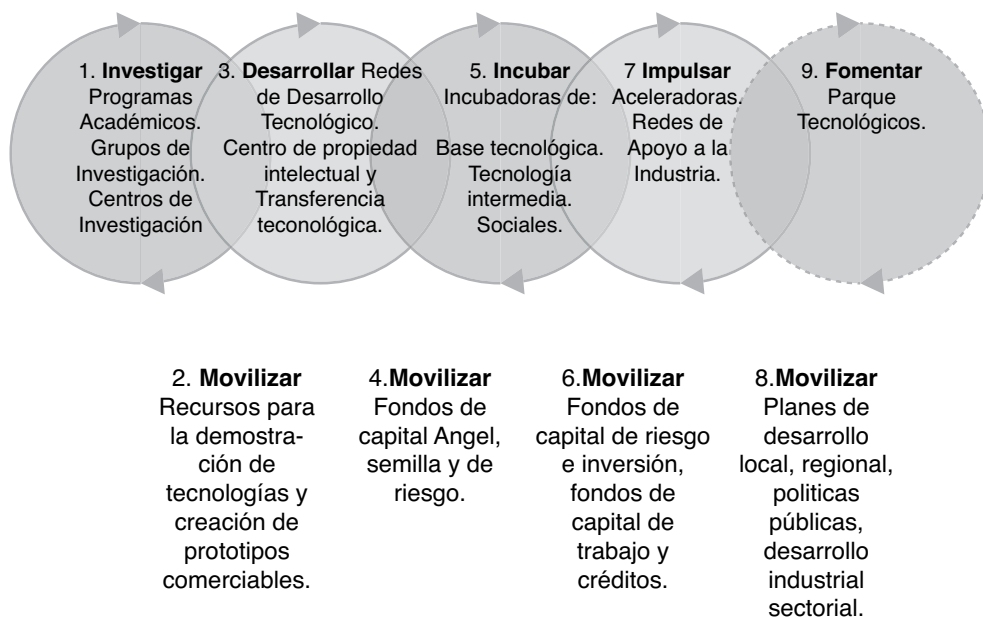


Figura 3.4. Programas estratégicos de I+D²⁰



Investigación

El primer proceso para mover el país hacia una economía del conocimiento es la investigación, entendida como la generación de conocimiento orientado al descubrimiento de ideas, conceptos y tecnologías novedosas. Para lograr lo anterior se requiere la identificación de las necesidades del mercado y la industria en términos de temas prioritarios de investigación y desarrollo de nuevos productos, procesos, servicios y/o tecnologías. La investigación se lleva a cabo por los grupos y redes de investigación, con el soporte de centros de excelencia en investigación para la movilización de ideas, patentes y tecnologías mediante los siguientes programas:

DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO:

El recurso más importante para enfrentar el reto de la investigación y el desarrollo tecnológico es el capital humano. Se propone incrementar el número de investigadores y líderes de redes de investigación de nivel nacional e internacional. Este programa tiene como objetivo también formar investigadores para apoyar en los temas estratégicos para el país.

La implantación requiere:

1. Crear incentivos para la formación de investigadores líderes en los programas de investigación estratégicos. Estos incentivos pueden dirigirse a los integrantes del Sistema Nacional de Investigadores de niveles avanzados. Los incentivos pueden incluir recursos económicos, infraestructura, recursos humanos y redes de investigación.
2. Crear incentivos para formar investigadores jóvenes a través de los programas nacionales de posgrados de calidad. Los estudiantes doctorales pueden tener prioridad para ser asignados a los investigadores involucrados en temas estratégicos.
3. Crear un sistema de identificación y vinculación de expertos anclado en la base de datos del Sistema Nacional de Investigadores.

PROGRAMAS DE POSGRADO:

El espacio más importante para la formación de recursos humanos especializados se encuentra en los programas de posgrado de excelencia. Dichos programas son acreditados por CONACYT y su contribución a la innovación tendría mayor impacto si se enfocaren en atender los temas prioritarios de México y sus regiones. Además debe buscarse garantizar aún más su calidad académica, a través de acreditaciones nacionales e internacionales, lo que proporcionaría la evidencia de su calidad.

La implantación requiere:

1. Incorporar la existencia de líneas de investigación y proyectos en los temas estratégicos para el país como política de evaluación de los programas nacionales de posgrado de calidad. Los proyectos mencionados deben tener metas específicas y evaluables.
2. Incorporar la existencia de proyectos conjuntos con empresas y organizaciones como política de evaluación de los programas nacionales de posgrado de calidad. Los proyectos mencionados deben tener metas específicas y evaluables.
3. Someter los programas de excelencia a acreditaciones internacionales.

GRUPOS DE INVESTIGACIÓN:

Además de contar con recursos humanos suficientes, la efectividad de una estrategia nacional de investigación y desarrollo tecnológico requiere enfocar los grupos de investigación de excelencia en áreas de investigación prioritarias para el país. La investigación individual puede hacer aportaciones al conocimiento pero la capacidad de generar grupos y redes con un mismo enfoque proporcionaría una excelente base de investigadores para darle el impulso necesario a la investigación.

La implantación requiere:

1. Establecer, en las convocatorias de fondos mixtos y sectoriales, condiciones de apoyo a grupos de investigación en función de su impacto en las áreas estratégicas de investigación y de sus resultados de naturaleza económica o social.
2. Establecer metas concretas y evaluables para el apoyo a grupos de investigación.

CENTROS DE EXCELENCIA EN INVESTIGACIÓN:

El complemento necesario del enfoque de grupos de investigación es la existencia de la infraestructura necesaria para realizar proyectos en áreas estratégicas. Esta infraestructura puede lograrse mediante la creación de centros de excelencia en investigación que proporcionen servicios a la comunidad nacional de investigadores y no exclusivamente a un grupo o institución.

La implantación requiere:

1. Crear centros con infraestructura de nivel internacional donde los investigadores de cualquier institución puedan trabajar en proyectos de impacto nacional.
2. Lograr que los centros cuenten con unidades de gestión que realicen la vinculación entre los resultados académicos y el sector económico o social.
3. Utilizar el programa “Laboratorios Nacionales de Infraestructura Científica o Tecnológica del CONACYT”.

REDES DE GRUPOS DE INVESTIGACIÓN:

El desarrollo tecnológico requiere un trabajo interdisciplinario que trasciende los grupos de investigación. Para lograr la colaboración, en el nivel nacional, de grupos con diferentes temas de investigación pueden crearse redes de grupos de investigación para el desarrollo de proyectos estratégicos para el país con enfoque interdisciplinario en áreas como la biotecnología, la salud, el desarrollo regional, el diseño y la ingeniería, el emprendimiento, las tecnologías de información y comunicación, y las políticas públicas para el desarrollo.

La implantación requiere:

1. Establecer las condiciones necesarias para que las redes temáticas del CONACYT sean las entidades capaces de coordinar la investigación de nivel internacional y de alto impacto económico y social en las áreas estratégicas más importantes para el país.
2. Incorporar políticas de impacto económico y social para las redes temáticas del CONACYT y condicionar la asignación de recursos a los resultados obtenidos.
3. Estructurar los megaproyectos de investigación en sub-proyectos y someter a concurso las solicitudes de recursos.
4. Establecer incentivos para los investigadores participantes.

133

DESARROLLO

El segundo proceso de tránsito hacia una economía del conocimiento es el desarrollo, entendido como el proceso de transformar una idea en una patente de un prototipo, y éste, a su vez, en un producto o servicio. Este proceso se caracteriza por la necesidad de recursos para la creación de prototipos funcionales y su demostración ante clientes y consumidores potenciales. Se trata de un proceso de desarrollo de prototipos comerciales para su validación como innovación frente al mercado. Este proceso se lleva a cabo a través de las redes de desarrollo tecnológico, así como de los centros de propiedad intelectual y transferencia tecnológica.

REDES DE DESARROLLO TECNOLÓGICO Y CENTROS DE PROTECCIÓN INTELECTUAL Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

En el tránsito de la investigación al desarrollo tecnológico se requiere la infraestructura específica que permita crear prototipos de productos de base tecnológica con potencial de comercialización. De manera similar a los centros de excelencia, las redes de desarrollo tecnológico proporcionarían una infraestructura disponible no solamente para un grupo o institución sino para la red de investigadores que generan este tipo de resultados.

La implantación requiere:

1. Crear una infraestructura de laboratorios nacionales especializados en el desarrollo tecnológico y la creación de prototipos.
2. Poner estos laboratorios a disposición de los proyectos estratégicos que se generen en los grupos y redes de investigación del país a través del programa “Laboratorios Nacionales de Infraestructura Científica o Tecnológica del CONACYT”.
3. Crear centros de vinculación que se encarguen de la gestión de las redes de desarrollo tecnológico para la difusión, el registro y la protección de los desarrollos tecnológicos.

Incubar e impulsar

El siguiente proceso es la incorporación de los productos al mercado, al cual solo llegan aquellos de los que se ha comprobado su potencial comercial y pueden dar origen a nuevas empresas responsables de su comercialización o transferencia tecnológica a empresas comercializadoras. Este proceso requiere de una fuerte inversión para dar origen a la nueva empresa y llevar el nuevo producto y/o servicio a su mercado meta. En este sentido las agencias clave son las incubadoras y aceleradoras de empresas, así como las redes de apoyo a la industria, responsables de dichos esquemas, que son puente entre la incubación y el impulso hacia el fomento.

REDES DE APOYO A LA INDUSTRIA:

Quizá uno de los problemas que debe enfrentarse con más urgencia para impulsar la innovación en México sea la vinculación entre la academia y la industria. La diferencia de contextos y hasta de lenguajes requiere de agentes de enlace entre estos dos sectores del sistema de innovación. Esta función puede ser desarrollada por centros de innovación y por las Oficinas de Transferencia Tecnológica. La gestión con el sector público puede también ser cubierta por estas agencias. Esta función de articulación es uno de los elementos clave del modelo que aquí se presenta.

La implantación requiere:

1. Crear unidades especializadas en la gestión y transferencia tecnológica.
2. Dar a las unidades especializadas el soporte de prospectiva tecnológica y vinculación entre las empresas y los grupos de investigación.
3. Asegurar los procesos legales de comercialización y explotación de patentes.

INCUBADORAS Y ACELERADORAS:

Los agentes a través de los cuales los desarrollos tecnológicos se convierten en innovación son las empresas. Sin una estructura de empresas de base tecnológica no puede lograrse el tránsito del desarrollo tecnológico a la comercialización de productos. Por esta razón, la red de incubadoras y aceleradoras del país debe ampliarse y fortalecerse. Así, será posible la generación sistemática de empresas con la capacidad de introducir al mercado los resultados de la investigación y el desarrollo tecnológico.

La implantación requiere:

1. Establecer en el país una infraestructura de incubadoras especializadas en la creación y desarrollo de empresas de base tecnológica.
2. Crear en el país una infraestructura de aceleradoras especializadas en el desarrollo de empresas de base tecnológica ya establecidas.
3. Generar los incentivos fiscales adecuados para favorecer la incorporación de empresas en los proyectos de I+D.
4. Desarrollar la industria del capital de riesgo y los clubes de inversionistas para la selección y lanzamiento de empresas incubadas.
5. Generar las condiciones legales para la participación de los centros de investigación, las universidades y los investigadores en la comercialización de los desarrollos tecnológicos.

Fomento

Finalmente, deben incorporarse las innovaciones a los diversos sectores industriales a través de la creación de parques tecnológicos que incrementen el nivel de competitividad de las empresas y logren su articulación a esquemas de clusterización, como lo son los sistemas regionales de innovación, de forma tal que la suma de las partes sea mayor que el todo y se logre un mayor impacto en el desarrollo local, regional y nacional a través de la innovación.

PARQUES TECNOLÓGICOS:

Como antes se mencionó, el sistema de investigación, desarrollo tecnológico e innovación debe buscar un impacto regional y nacional. Para este propósito deben crearse espacios con las condiciones adecuadas para la vinculación entre los agentes clave para la estrategia de I+D. Los parques tecnológicos son un medio para fomentar la generación y el desarrollo de sistemas regionales de innovación, que darán lugar a la creación y distribución de la riqueza.

La implantación requiere:

1. Generar en el país una infraestructura de parques tecnológicos especializados en el landing de empresas de base tecnológica.
2. Generar las condiciones adecuadas para que los parques tecnológicos operen como espacios de contacto de las empresas con el sector académico, con el fin de incorporar a ellos el desarrollo tecnológico y realizar la transferencia de tecnología.
3. Generar las condiciones adecuadas para la estructuración de empresas en clusters.
4. Generar incentivos fiscales atractivos para que las empresas con proyectos de I+D lleguen a los parques tecnológicos.

CONTEXTO INSTITUCIONAL

La primera condición para que se logre todo lo hasta ahora descrito es que exista un marco institucional que permita implantar las políticas de innovación. México cuenta actualmente con la estructura institucional básica requerida para trabajar en una estrategia nacional de I+D, siendo el CONACYT el órgano facultado para dirigirla. Se cuenta con consejos estratégicos, instituciones puente, instituciones de educación superior y centros de investigación. También existe un conjunto de programas que atiende asuntos como el apoyo a grupos de investigación, la formación de recursos humanos, la vinculación entre academia e industria y el fomento a la innovación. Aunque estos programas no han tenido suficiente profundidad e impacto proveen una estructura básica a partir de la cual pueden enfocarse los recursos existentes y acelerar el proceso de conversión de la economía mexicana en una economía del conocimiento.

ACCIONES INMEDIATAS

1. Otorgar deducibilidad de 100% a los gastos de investigación y desarrollo tecnológico.
2. Duplicar el presupuesto dado a CONACYT, Fondos de Inversión Tecnológica y Unidades de Transferencia Tecnológica.
3. Establecer la enseñanza de un segundo idioma como obligación en todo el sistema educativo nacional.
4. Comprometerse a aumentar la inversión en investigación y desarrollo tecnológico en 5% por año.
5. Elegir sectores económicos estratégicos para el país y enfocar a éstos los esfuerzos en investigación y desarrollo tecnológico.
6. Crear un esquema de fomento de empresas universitarias, dedicado a buscar aplicaciones comerciales para los descubrimientos científicos; con la ayuda estatal y la disposición de la comunidad de negocios a invertir capital de riesgo en la investigación y el desarrollo de nuevos productos.
7. Aprobar una ley de crédito tributario de promoción a la investigación y el desarrollo empresarial, mediante la cual un empresario que deseara invertir en un proyecto de investigación y desarrollo tecnológico, podría llevar su proyecto a una universidad para que lo realizara. De acuerdo con esa ley, el Estado le financiaría al empresario en cuestión, mediante créditos impositivos, el cincuenta por ciento del costo de la investigación.
8. Garantizar un parque tecnológico en cada estado conforme a sus respectivos sectores estratégicos.

CONCLUSIONES

Las teorías actuales sobre crecimiento económico manifiestan que el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación son el camino que los países en vías de desarrollo deben seguir para lograr mejorar la calidad de vida de sus poblaciones.

Desde este enfoque es necesario promulgar políticas industriales que fomenten la innovación en sectores estratégicos definidos con base en el contexto mundial. Para estos efectos se propone el fomento a la formación de *clusters* manufactureros que, en combinación con una adecuada política para la innovación en el país, logren ayudar a las empresas mexicanas a transitar hacia una economía con mayor valor agregado.

4

El reto de la competitividad en una economía globalizada

Autores:

Elvira Naranjo Priego
Noé Arón Fuentes Flores
Luis García Calderón Díaz
Roberto Batres Soto



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	141
2. EL CONCEPTO ACTUAL DE COMPETITIVIDAD	141
3. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD EN MÉXICO	148
4. IMPLICACIONES DEL RETO DE LA COMPETITIVIDAD	155
5. ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN PRIORITARIAS PARA ENFRENTAR LOS RETOS DE LA COMPETITIVIDAD	156
6. PROYECTOS ESTRATÉGICOS	158
• Proyecto 1. Elaborar agendas estatales de competitividad	159
• Proyecto 2. Ampliar el uso de la Metodología de Marco Lógico para la evaluación de proyectos	159
• Proyecto 3. Acelerar el cambio tecnológico e impulsar la revolución de la información	160
• Dimensión externa de la competitividad	160
• Proyecto 4. Identificar e impulsar los clusters industriales de mayor impacto en la competitividad internacional del país y de cada uno de los estados	160
7. ACCIONES INMEDIATAS	161
8. CONCLUSIONES	162

INTRODUCCIÓN

Muchos son los retos que enfrenta México en este nuevo milenio. De diferente alcance y naturaleza, cada uno de ellos representa una tarea pendiente, inconclusa, pero impostergable. El reto de la competitividad es uno de los más complejos, en primer lugar, porque es interdependiente del logro de metas en muchas áreas y temas, y en segundo, porque existen muchos campos en los cuales México debe ser competitivo. Debe de tenerse una industria competitiva, un sector educativo competitivo, un gobierno competitivo, trabajadores competitivos y una sociedad civil competitiva.

Es cierto que la búsqueda de la competitividad se ha convertido en un paradigma para los países y las regiones, pero es común que en este proceso se pierda de vista su fin último. La competitividad se ha convertido en un fin en sí misma y no en lo que realmente representa: un medio para alcanzar prosperidad, mejores niveles de vida y más oportunidades de desarrollo para la población. Las políticas de competitividad, además de asegurar un ambiente propicio para el desarrollo de la actividad productiva, deben ser las bases para que los avances se sientan en la calidad de vida de las personas.

En un contexto de globalización en el que las relaciones económicas se han magnificado y las empresas, regiones y países luchan por conquistar nuevos mercados, la competitividad se ha convertido en el eje fundamental de las estrategias de muchas naciones que actualmente incursionan con éxito en la economía mundial. A pesar de que México se ha convertido en un actor importante dentro del escenario económico mundial, aún se encuentra por debajo de su verdadero potencial, es decir, aunque se cuenta con los elementos necesarios para tomar un papel de mayor importancia en la arena económica internacional, la estructura económica del país no se encuentra desarrollada a plenitud, debido principalmente a la falta de políticas públicas y reformas estructurales, que incide en su nivel de competitividad.

¿En dónde radican las bases de la competitividad de un país? ¿Cómo llevar la competitividad de la política macro al entorno micro del empresario y el ciudadano común? ¿Qué papel juega en la competitividad de un país la competitividad interna de sus regiones? ¿Cómo potenciar la competitividad internacional de México desde dentro? Estas son algunas de las preguntas que se tratarán de responder.

EL CONCEPTO ACTUAL DE COMPETITIVIDAD

En las últimas décadas, la competitividad se ha convertido en una referencia obligada de las políticas nacional y regional así como de la actividad empresarial, debido a una serie de importantes cambios que se han dado en el contexto socio-económico, tecnológico e institucional mundial. Entre los procesos que están marcando la economía actual se encuentran la globalización económica, la internacionalización de las empresas y el incremento de la competencia mundial por los mercados. De esta forma, un país incursionará con éxito en la economía internacional en la medida en que incrementa

los niveles de competitividad hacia el interior de su territorio y en distintas instancias –sector empresarial, instituciones, gobierno, población, entre otras. A esto se añade las tecnologías de la información, el acortamiento del ciclo de vida de los productos, el creciente dinamismo y la segmentación de los mercados, y la transición de la producción en masa hacia un nuevo paradigma industrial basado en la producción flexible y la mejora continua. Todos estos cambios han hecho que la competitividad se sitúe en un primer plano de la preocupación de los agentes económicos y políticos.

Sin embargo, el creciente interés por alcanzar y mantener un cierto nivel de competitividad no ha venido acompañado por un acuerdo, ni siquiera tácito, de lo que debe entenderse por competitividad, de cómo debe medirse y cuál es su fin último, pero lo mínimo en lo que habría que estar de acuerdo es que la competitividad no es un fin, sino un medio para alcanzar un fin superior.

Las empresas competitivas

En el nivel de las empresas, la competitividad consiste en su capacidad para mantener o incrementar su participación en sus mercados de referencia y/o para abrir nuevos mercados, sirviéndose del incremento de la eficiencia y la eficacia. El primero es un factor de corto plazo que se centra en la productividad (mejor uso de los recursos), mientras que el segundo implica factores de largo plazo que tienen que ver con la calidad y la dinámica de los productos, la capacidad de acceso a los mercados y la adaptabilidad y creatividad de la organización. Además, la competitividad de las empresas tiene un componente externo a ellas dado por el entorno empresarial, el sistema de investigación y desarrollo, el marco institucional y socio-cultural, y las políticas públicas.

En este contexto, la competitividad de una empresa es un término comparativo y contextual. Por ejemplo, una empresa es competitiva respecto de sus competidores, dadas sus condiciones internas y un marco institucional, tecnológico y socio-laboral concreto. El cambio de cualquiera de los factores mencionados pone continuamente en jaque su posición competitiva; lo que implica que la competitividad de una empresa en una economía dinámica es algo que tiene que conquistarse o construirse continuamente, tanto mediante la acción sobre la empresa como, cuando ello es posible, sobre el propio entorno.

La competitividad nacional o regional

A pesar de la importancia del concepto de competitividad nacional o regional, su definición y su cuantificación no son cuestiones fáciles. El concepto de competitividad nacional o regional tiene su origen en la microeconomía, que se enfoca en la empresa, y fue posteriormente trasladado al ámbito de la macroeconomía, que se enfoca en el territorio, lo que ha llevado a la búsqueda de un concepto y de una forma de medición a través de variables que, por un lado, se asocian a la idea de competitividad empresarial, y por el otro, tienen un significado en términos de bienestar social.

Pasar de la aplicación del concepto de competitividad en el nivel de las empresas al nivel de territorios delimitados –ciudades, entidades federativas, regiones o países enteros– implica un cambio de escala e interpretación. Por ejemplo: en la escala territorial o nacional no existe el equivalente de una quiebra empresarial, los déficits en la balanza comercial de un país o región no son equivalentes a las pérdidas registradas por la contabilidad de una empresa; y el aumento relativo de las exportaciones de un país o región en el mercado internacional no posee automáticamente un significado inequívoco en términos de mejora en el bienestar nacional.

La definición de competitividad nacional o regional que se considera en este estudio es la siguiente: “El medio ambiente creado en una economía de mercado –ya sea una nación, región o cualquier ámbito geográfico– que resulta suficientemente atractivo para localizar y desarrollar en él actividades económicas exitosas y generar mayor prosperidad para su población”.

Ante esto, las medidas de competitividad para ciudades, entidades federativas, regiones y países deben resumir las principales características estructurales que explican el crecimiento económico de un territorio en el corto, mediano y largo plazo, que no sólo corresponden al aumento en la participación de mercado sino al aumento en el bienestar de la población en un contexto de globalización económica.

Políticas de competitividad y desarrollo en el marco de una economía globalizada

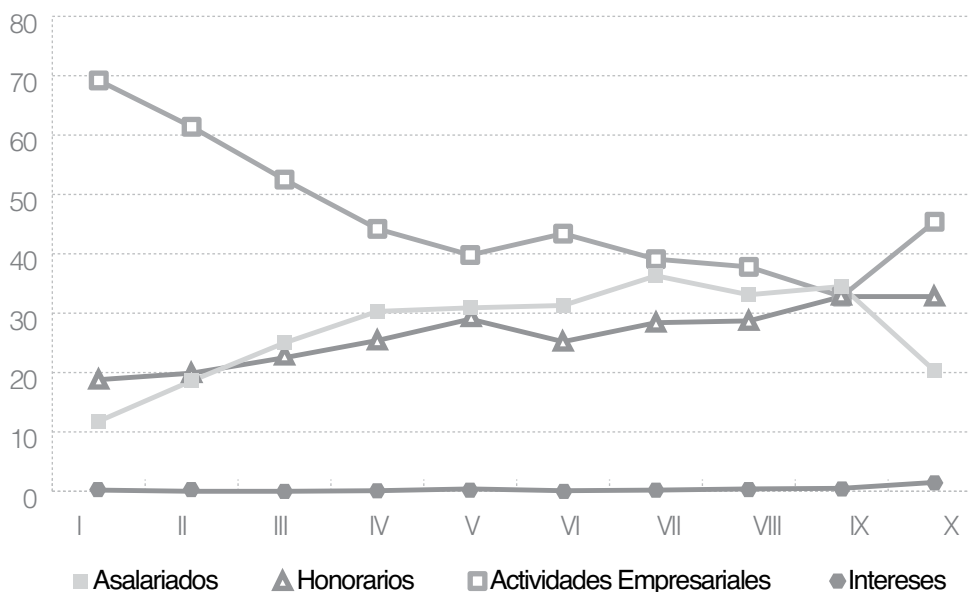
La evolución en el entorno socio-económico, tecnológico e institucional que ha venido produciéndose en los últimos años ha cambiado las fuentes de las ventajas competitivas y la forma de competir, tanto de las empresas como de los países. De igual forma, se ha generado una modificación radical en la orientación y contenido de las políticas de desarrollo en los niveles nacional y regional, que afecta tanto sus objetivos como sus instrumentos. En consecuencia, los viejos instrumentos de la política de desarrollo han ido perdiendo atractivo y eficacia, porque han hecho pasar a segundo plano aspectos como la flexibilidad de las instituciones y su capacidad de conexión con el mundo empresarial, los servicios reales a las empresas, el desarrollo de clusters¹ o agrupamientos industriales y la promoción de la internacionalización de los productos y empresas, que son los principales motores de la política pública del desarrollo de la competitividad.

De esta forma, la competitividad constituye uno de los ejes estratégicos en los que México debe basar sus políticas de desarrollo interno, al igual que una forma eficaz de aprovechar las relaciones económicas que se mantienen con el exterior, buscando mayores flujos comerciales y una mayor captación de inversión extranjera.

A pesar de que México ha firmado una gran cantidad de tratados de libre comercio como el TLCAN y los concertados con Japón, la Unión Europea, Colombia y Chile, así como varios Acuerdos de Complementación Económica (ACEs) y Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APRIs), no se ha logrado capitalizarlos o traducirlos en un verdadero desarrollo económico interno. Si bien algunos aspectos han mejorado –como el comercio total de mercancías y servicios con el exterior, que se

incrementó 432% en el período 1993–2010; y las exportaciones, que aumentaron 503% en el mismo período—, esa mejoría no se ha visto reflejada en el comportamiento generalizado de la economía. Por ejemplo, en los casi 18 años que han pasado desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México ha tenido una de las tasas de crecimiento del PIB per cápita más bajas de la región latinoamericana 0.9% per cápita anual promedio. La siguiente gráfica muestra el alto crecimiento que han tenido, tanto las exportaciones como las importaciones, que aumentan de manera significativa como porcentaje del PIB, mientras la tasa de crecimiento del PIB desde la liberalización comercial (ocurrida a mediados de los años 80) se ha mantenido baja, a lo que han contribuido varias crisis financieras que han deteriorado aún más el crecimiento.

Gráfica 4.1. México: Exportaciones e importaciones como % del PIB, y crecimiento del PIB per cápita. 1970-2009



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators

Aunque el crecimiento económico de un país es multifactorial, es evidente que en el caso de México, que tiene una política comercial y un sector externo dinámicos, no ha sido posible crear cadenas productivas nacionales que promuevan la innovación, la integración y la generación de empleo bien remunerado. Adicionalmente, las ventajas que se tenían inicialmente con la firma del TLCAN, se han ido erosionando frente a otros países que también han negociado acuerdos con Estados Unidos, como es el caso de China.

En México ha faltado una coordinación integral entre la política comercial y las políticas y reformas internas que permita el mayor y mejor aprovechamiento de los mercados mundiales a través de la competitividad, los encadenamientos productivos y la productividad laboral. La estabilidad macroeconómica que se ha logrado, gracias a políticas fiscales y monetarias que han promovido una baja inflación y unas finanzas públicas sanas, no ha sido suficiente para elevar el crecimiento económico y el nivel de bienestar de la sociedad mexicana.

Para que la inserción de México en la economía global se traduzca en tasas de desarrollo mayores, el país necesita realizar una tarea interna que promueva su competitividad internacional. Por el lado de la producción y sus costos, es necesario mejorar sus instituciones; invertir en infraestructura, educación y capacitación; y promover una mayor competencia en los mercados de bienes y servicios y en el mercado laboral, de tal manera que sea posible reducir el “costo país” de producir en México. Asimismo, es preciso que México revise su política de apertura comercial y propicie un diálogo con los sectores productivos y actores relevantes del país para definir la mejor política a seguir, ya que el objetivo debe ser tratar de que México se convierta no necesariamente en el país “más abierto” comercialmente sino en el “mejor abierto”.

Aunque gobiernos como los de Brasil, China, Corea del Sur e India han abierto sus economías, han realizado la tarea interna de favorecer el crecimiento de algunos sectores productivos estratégicos, sentando las bases para apoyar el desarrollo de industrias que ahora son competitivas globalmente. Brasil sentó las bases para el desarrollo de una industria petrolera competitiva, el desarrollo del encadenamiento industrial aeronáutico y de la producción de etanol; China ha dado apoyo a 10 de sus sectores clave; Corea del Sur apoyó el desarrollo de empresas de alta tecnología, como Samsung y LG, hasta que pudieran competir en el nivel global; y la India ha promovido el desarrollo de encadenamientos industriales tecnológicos y de software. En todos estos casos, las tasas de crecimiento del PIB han sido muy superiores a la de México. En los últimos 10 años el crecimiento promedio del PIB en esos países ha sido: para Brasil, 3.3%; para China, 10.1%; para Corea del Sur, 4.26%; y para la India, 7.2%. En ese mismo periodo, México ha crecido tan solo 1.9%.² Adicionalmente, México ha perdido competitividad frente a estos países de forma continua en los últimos años, mientras Brasil e India han incrementado su posición competitiva global, como lo muestran los índices internacionales de competitividad.

La medición de la competitividad

Al convertirse el concepto de competitividad nacional y regional en un nuevo paradigma, surgió la necesidad de contar con instrumentos que permitieran conocer y evaluar los factores que hacen que un país o región sean más competitivos frente a otros, así como el efecto real que esa competitividad tendrá en el crecimiento económico y en los niveles de desarrollo de su población.

La competitividad se constituye en el factor primordial para evaluar de una manera integral las condiciones que promueven o inhiben el crecimiento de una economía en relación con otras. Independientemente de los elementos y variables que se integren en la definición, contar con un indicador que evalúe la competitividad nacional o regional permite identificar las áreas y problemas específicos que requieren del diseño de mejores políticas públicas, por lo que medir la competitividad representa una necesidad político-económica en las economías actuales.

La medición de la competitividad en el nivel internacional es realizada por numerosas instituciones, que van desde universidades y organizaciones de la sociedad civil de ámbito nacional hasta instituciones de prestigio internacional. Los dos índices más reconocidos para este propósito son los realizados por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) y por el Instituto Internacional para la Administración del Desarrollo (IMD por sus siglas en inglés).

El primer esfuerzo de medición de la competitividad de manera sistemática fue realizado por el WEF, quien publica anualmente desde 1979 un reporte en el que evalúa el desempeño en diferentes factores de competitividad de un número creciente de países, que llegó a 139 en el reporte 2010- 2011, que es el más reciente.

El Índice de Competitividad Global del WEF (GCI por sus siglas en inglés) define la competitividad como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país” y captura los elementos tanto micro como macroeconómicos que inciden en la competitividad nacional: los países más competitivos serán capaces de producir mayores niveles de ingreso para sus ciudadanos. El GCI mide la competitividad de un país a través de 12 determinantes a los que reconoce como “pilares” de la competitividad, mismos que agrupa en tres categorías. (Véase la Tabla 4.1).

El segundo enfoque es el realizado por el Instituto Internacional para la Administración del Desarrollo, con sede en Suiza. El IMD publica desde 1989 un reporte de competitividad internacional titulado “World Competitiveness Yearbook”, en el que evalúa la competitividad de las naciones tomando en cuenta los cuatro factores que, según el Instituto, definen el ambiente de competitividad en un país. Estos factores se desagregan a su vez en 20 subfactores y comprenden en total más de 300 variables. (Véase la Tabla 4.2).

Estas dos instituciones, cada una con su propia metodología, se han posicionado como referentes obligados para conocer la evolución y posición competitiva de los países.

En México, el reto de la medición de la competitividad en el nivel estatal ha sido enfrentado por diversas instituciones académicas y de investigación. El primero en hacerlo fue el Tecnológico de Monterrey, que desde 1995 publica el reporte “Competitividad de los Estados Mexicanos” que analiza, mediante la aplicación rigurosa de un método robusto y claro, los diferentes aspectos que inciden en el fenómeno de la competitividad en ese nivel. Este documento apoya a los estados en la toma de decisiones en política pública y en su vida económica.

Tabla 4.1. Pilares de la competitividad, de acuerdo con la metodología del WEF

Requerimientos básicos	
1.	Instituciones
2.	Infraestructura
3.	Ambiente macroeconómico
4.	Salud y educación primaria
Potenciadores de eficiencia	
5.	Educación superior y capacitación
6.	Eficiencia del mercado de bienes
7.	Eficiencia del mercado de trabajo
8.	Desarrollo del mercado financiero
9.	Disposición tecnológica
10.	Tamaño del mercado
Innovación y factores de sofisticación	
11.	Sofisticación de negocios
12.	Innovación

Fuente: World Economic Forum (2010). The Global Competitiveness Report

Tabla 4.2. Factores y subfactores de competitividad, de acuerdo con la metodología del IMD

Desempeño económico	Eficiencia de los negocios
Economía doméstica	Productividad
Comercio internacional	Mercado de trabajo
Inversión internacional	Finanzas
Empleo	Prácticas administrativas
Precios	Actitudes y valores
Eficiencia gubernamental	Infraestructura
Finanzas públicas	Infraestructura básica
Política fiscal	Infraestructura tecnológica
Marco institucional	Infraestructura científica
Legislación de negocios	Salud y medio ambiente
Marco social	Educación

Fuente: Institute for Management Development (2011). World Competitiveness Yearbook

En el reporte del Tecnológico de Monterrey correspondiente a 2010³ se genera un Índice de Competitividad Global por estado a partir de la posición relativa de un total de 172 variables agrupadas en cuatro factores de competitividad y 19 subfactores.

Por su parte, en 2006, el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) elaboró el “Índice de Competitividad Regional para los Estados Mexicanos” tomando como base la metodología desarrollada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa de Chile (SUBDERE). Asimismo, en 2010, publicó el “Índice de Competitividad de las Entidades Federativas Mexicanas” en el que evaluó la competitividad estatal a través de 79 variables agrupadas en los siete siguientes factores de competitividad: recursos humanos; dotación de infraestructura; gestión de gobierno; desempeño económico; eficiencia de las empresas; nivel de innovación, ciencia y tecnología; y manejo del medio ambiente, los cuales considera determinantes de la competitividad y por lo tanto del crecimiento de los territorios.

Otras instituciones, como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se han enfocado en el análisis de la competitividad urbana. En 2003, Cabrero, Orihuela y Ziccardi publicaron la metodología para elaborar un “Índice de Competitividad de Ciudades”, para las 60 zonas metropolitanas más importantes del país. En 2007, los mismos investigadores publicaron la actualización del índice en el reporte “Competitividad de las Ciudades Mexicanas”. Asimismo, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ha incursionado en la medición de la competitividad, tanto en el nivel internacional, como en el estatal y urbano. Por su parte, la empresa A-Regional publica anualmente, desde 2005, el “Índice de Competitividad Sistémica de las Entidades Federativas”; y en 2007 publicó, además, un “Índice de Competitividad de Ciudades”, referido a 91 ciudades.

EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL DESARROLLO Y LA COMPETITIVIDAD EN MÉXICO

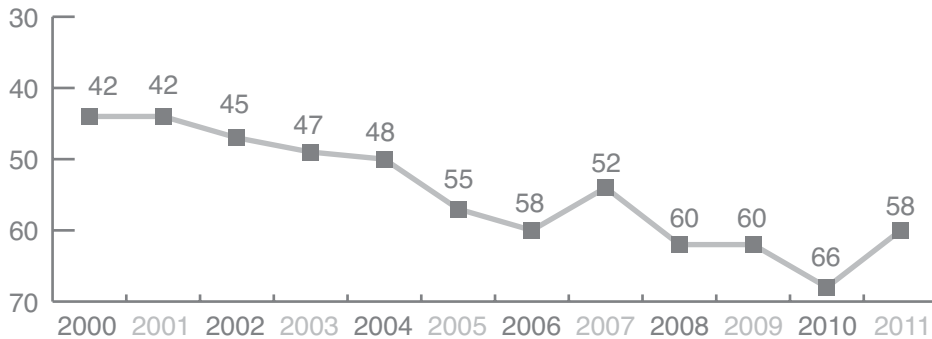
El proceso de crecimiento y desarrollo en México está marcado por contrastes y contradicciones. Al mismo tiempo que se avanza en materia democrática, el descontento social parece incrementarse; se han logrado importantes avances en materia de salud y educación, pero no se han eliminado las condiciones de pobreza en que aún viven millones de mexicanos; y la estabilidad macroeconómica que gozamos desde hace 15 años no se ha traducido en mayores tasas de crecimiento económico.

En materia de competitividad la historia es similar: al mismo tiempo que el país es una de las economías emergentes más importantes del mundo, con un mercado interno de gran tamaño, importante receptor de inversión extranjera y exitoso exportador, la competitividad global del país ha venido empeorando. Lo anterior puede verse en la Gráfica 4.2, donde se muestra la posición de México en el Índice Global de Competitividad del WEF: del año 2000 al 2010 el país ha perdido un total de 24 posiciones. No obstante, en la edición 2011 – 2012 del reporte del WEF, México reportó una mejoría de 8 lugares ubicándose en la posición 58 de 142 países.

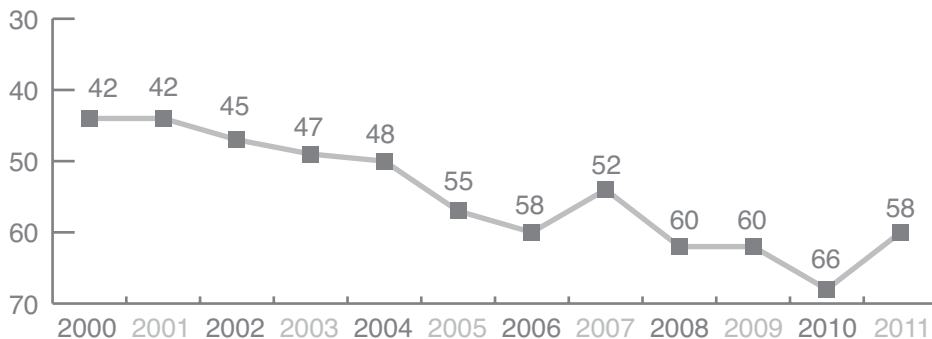
En el período 2000 a 2010, México perdió competitividad en cada uno de los tres subíndices que integran el indicador global: “Requerimientos básicos”, “Potenciadores de eficiencia” e “Innovación y sofisticación”, tal y como se aprecia en la Gráfica 4.3. En la

edición más reciente del reporte, el país retrocedió un lugar más en el subíndice de “Requerimientos básicos”, pero mostró un importante avance en los factores “Potenciadores de eficiencia” y en “Innovación y Sofisticación”; en este último se avanzó 14 lugares.

Gráfica 4.2. Posición de México en el Índice de Competitividad Global del WEF



Fuente: Global Competitiveness Report, años 2000 al 2011



Gráfica 4.3. Posición de México en las tres categorías de competitividad del WEF

Fuente: Global Competitiveness Report, 2006-2011

Lo que resulta preocupante es la caída que México presenta en la categoría de “Requerimientos básicos”: un total de 14 posiciones (de la 53 a la 67) en tan sólo 5 años (2006-2011), siendo que este tema debería estar superado. Sin embargo, como se verá más adelante, lo anterior es reflejo de que todavía no se resuelven muchos de los problemas fundamentales de la competitividad en México. Por lo que respecta al subíndice de “Innovación y Sofisticación”, México ocupa actualmente la posición 55.

A pesar de la reciente recuperación del país en competitividad de acuerdo con el indicador global y sus subíndices, sigue siendo evidente que la falta de reformas y po-

líticas adecuadas no sólo mantiene a México atado de manos operando en un entorno muy por debajo de su potencial, sino que mientras se espera a que se materialicen algunos de los esfuerzos, otras economías, de las que antes se fue ejemplo, van dejando al país atrás. Se está perdiendo la ventaja que se tuvo como país líder de América Latina y de otras economías emergentes del resto del mundo y, aunque aún se conserva parte de este liderazgo, los números y los resultados en temas de vital importancia terminarán por esfumarla.

Con respecto a las mediciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los resultados en términos de inversión en infraestructura, gasto en investigación y desarrollo, productividad por trabajador, calidad de la educación y recaudación de impuestos son focos rojos que advierten sobre la pérdida de competitividad que ha tenido y seguirá teniendo el país, si no se revierten las tendencias.

De acuerdo con datos de la OCDE, la productividad por trabajador en México no sólo es la segunda más baja dentro de los países que la integran –tan sólo de 18.6 dólares–,⁴ sino que también es menor que la mitad de la productividad promedio por hora trabajada del total de los países pertenecientes a la OCDE, que es de 41.8 dólares, y es la tercera parte de la de Estados Unidos, que alcanza la cifra de 55.8. Además, la tasa de crecimiento de la productividad en México es también la segunda más baja de la OCDE: 0.45% por año, de 2001 a 2008, mientras que el promedio de crecimiento de esos mismos países por año fue de 1.7%.

Por otro lado, de acuerdo con los datos del año 2008, el gasto en investigación y desarrollo en México, que se ubica en 0.37% del PIB, es el más bajo de los países de la OCDE y no representa ni una sexta parte del promedio, que es de 2.28%; mientras que el gasto público en salud, que es el 2.7% del PIB en México, es también el más bajo de los países de la OCDE; y el gasto en infraestructura es de sólo 2% del PIB y está muy por debajo de otros países latinoamericanos como Brasil, Chile y Colombia.

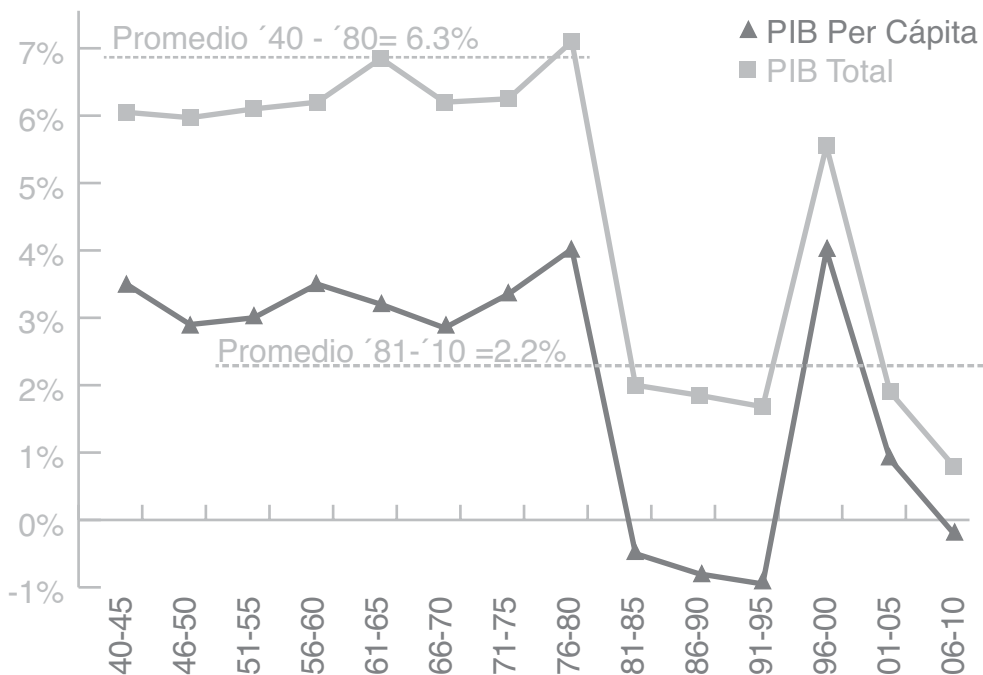
Por el contrario, el gasto en educación en el país, que es el 4.6% del PIB (5.7% si se considera el gasto privado), es similar al promedio de los países de la OCDE, y está por encima de países como Brasil, Chile, España e Italia. Sin embargo, este gasto no corresponde con una mejora en la calidad de la educación, dado que sus resultados en términos académicos no han sido buenos. De acuerdo con la prueba PISA los estudiantes mexicanos ocupan el lugar 33/33 en aprovechamiento, el último entre los países de la OCDE.

Adicionalmente, un último indicador nos revela las dificultades que enfrenta el país para superar los retos que impone la carrera por la competitividad: los ingresos del gobierno por impuestos también son los más bajos de entre los países que conforman la OCDE, ya que representan únicamente el 21.1% del PIB, mientras que el promedio para el total de los países de la OCDE es de 35.8%.

El efecto de todos estos problemas relacionados con la competitividad del país no podría ser más claro: en sólo tres años un total de 14 países superó a México en el Índice de Competitividad Global del WEF. Independientemente de la posición absoluta en

el ranking, en 2007 México se ubicaba por encima de las economías de Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay, en América Latina;⁵ y de las economías de Azerbaiyán, Chipre, Indonesia, Malta, Montenegro, República de Mauricio, Rusia, Sri Lanka, Turquía y Vietnam. En el 2010, todos estos países se ubicaron por arriba de México en el Índice de Competitividad Global del WEF.

Los resultados no deberían causar asombro: la competitividad internacional de la economía mexicana y su crecimiento han estado estancados durante los últimos 30 años en comparación con otras regiones del mundo. En 1980 terminó una larga época de crecimiento sostenido, que no se ha podido renovar. Como se aprecia en la Gráfica 4.4, México pasó de un periodo de crecimiento sostenido del orden de 6.3% anual, en promedio ponderado, durante los 40 años que van de 1940 a 1980, a un estancamiento sostenido del orden de 2.2% anual, en promedio ponderado, en los últimos 30 años de 1980 al 2010.



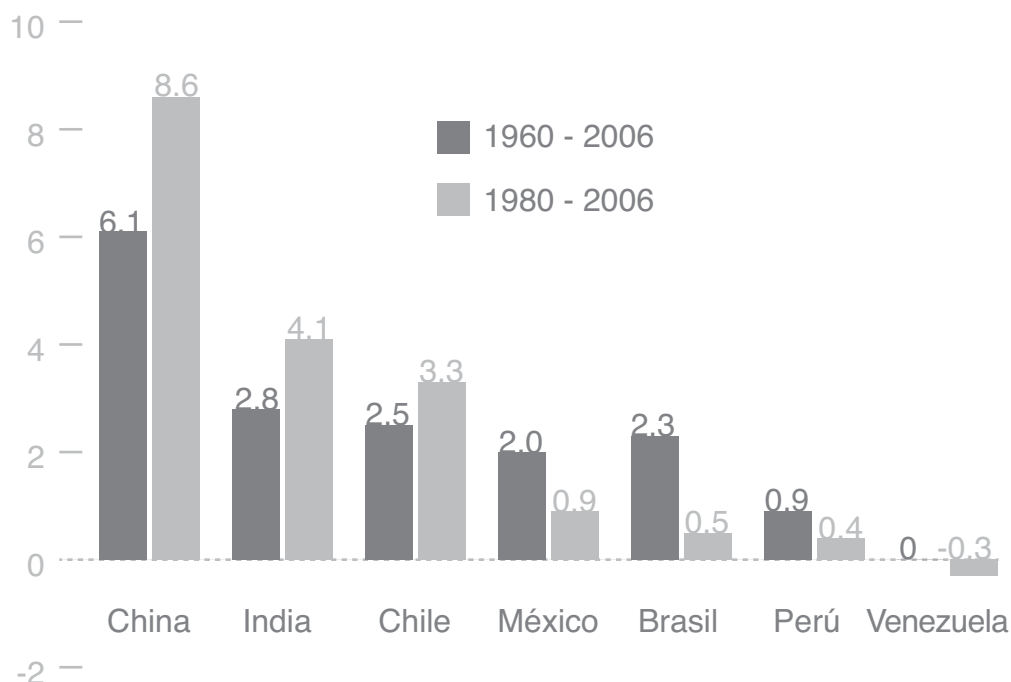
Gráfica 4.4. Tasa de crecimiento anual del PIB, 1940-2010

Fuente: Los cálculos fueron hechos por los autores con apoyo en las bases de datos de la OCDE.

Es útil visualizar el estancamiento mencionado desde tres puntos de vista:

Primero: El estancamiento ocurre en plena globalización donde el país fue rezagándose frente a otros países emergentes, en contraste con Chile, China e India donde el porcentaje del crecimiento del PIB per cápita se ha incrementado en los últimos 50 años (1960- 2006).

Gráfica 4.5. Crecimiento promedio del PIB per cápita.



Fuente: Los cálculos fueron hechos por los autores con apoyo en las bases de datos de la OCDE.

Segundo: El estancamiento se da al mismo tiempo que culmina la gran explosión demográfica del país en el siglo XX; por tanto, aumenta drásticamente la población en edad productiva en la primera parte del siglo XXI, creando lo que se conoce como “El bono demográfico”. Sin embargo, este bono demográfico sólo se puede capitalizar si se desarrollan las oportunidades de educación y empleo en el país, lo cual aún no ha sucedido. La baja competitividad internacional del país ha generado pocas oportunidades de desarrollo, por lo que el bono demográfico se ha convertido en realidad en “La bomba demográfica”, dada la gran cantidad de jóvenes carentes de empleo y educación que desgraciadamente son fuente de inestabilidad social. Se estima que durante el período 2000 al 2008 hubo un déficit de creación de empleos de más de 5 millones.

Tercero: El estancamiento ha ocurrido a pesar de nuestro gran éxito exportador a partir del TLCAN. La apertura y los tratados comerciales convirtieron a México en un importante exportador de manufacturas, lo que prácticamente ha sido el único motor del crecimiento. Las exportaciones manufactureras en México han crecido de 3 billones de dólares en 1980 a cerca de 231 billones de dólares en el 2008, lo que representa, con respecto a las exportaciones totales del país un crecimiento de un 20% en 1980 a un 80% en 2008.

Tabla 4.3. Exportaciones no petroleras y exportaciones manufactureras, de 1980-2008.en millones de dólares.

	Total de exportaciones	Exportaciones no petroleras	Exportaciones manufactureras	% de exportaciones no petroleras respecto al total de exportaciones	% de exportaciones manufactureras respecto al total de exportaciones
1980	15,511.7	5,519.3	3,030.1	54.9	19.5
1990	26,838.4	16,734.7	13,955.4	83.4	52.0
2000	166,120.7	149,985.8	144,724.6	96.5	87.1
2008	291,807.0	241,168.0	230,847.8	95.7	79.1

Fuente: INEGI

Las fortalezas y las debilidades de México

A las fortalezas tradicionales de México, como su ubicación geográfica, su mano de obra competitiva y el tamaño de su mercado se suman la acelerada apertura comercial, que ha permitido el desarrollo del sector exportador, y el manejo responsable de la política macroeconómica, que ha permitido permanecer a flote en medio de una crisis internacional de carácter financiero. El gran problema de México sigue siendo de corte institucional. La falta de acuerdos políticos se convierte en falta de acuerdos en política económica. Es urgente un consenso en el que se le dé prioridad al crecimiento económico y se tomen las decisiones necesarias. Los temas de las reformas estructurales en México –como la laboral, la educativa, la fiscal, la política y la penal– deben dejar de tratarse en términos de un mercado político y electoral; debe comenzarse de una buena vez a trabajar en conjunto, buscando la eficiencia económica y la competitividad del país.

Por último, no puede dejar de mencionarse que si en el nivel del país estos rezagos son importantes, en los niveles estatal o municipal las disparidades y carencias son mucho más preocupantes, porque el rezago en una región no sólo implica una desventaja relativa para sí misma, sino que afecta todo el desempeño nacional al reducir el tamaño del mercado interno y crear desequilibrios en aspectos como los salarios, la capacidad de inversión y los empleos. De ahí surge la importancia de que las propuestas contribuyan a emparejar el terreno de juego mediante el fortalecimiento de las capacidades de planeación y coordinación de los estados. En la Tabla 4.4 se muestra la posición competitiva global y para los cuatro factores de competitividad de cada una de las entidades federativas de acuerdo con el documento “La competitividad de los Estados Mexicanos. 2010”, publicado por el Tecnológico de Monterrey.

Tabla 4.4. Posición competitiva global y por factores de los estados mexicanos, 2010

	Global	Desempeño económico	Eficiencia gubernamental	Eficiencia de los negocios	Infraestructura
1	Distrito Federal	Baja California	Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal
2	Nuevo León	Nuevo León	Campeche	Jalisco	Nuevo León
3	Querétaro	Tamaulipas	Colima	Quintana Roo	Morelos
4	Colima	Coahuila	Querétaro	Nuevo León	Querétaro
5	Coahuila	Aguascalientes	Nuevo León	B. California Sur	B. California Sur
6	B. California Sur	Sonora	Tamaulipas	Sonora	Jalisco
7	Sonora	Distrito Federal	Aguascalientes	Querétaro	Colima
8	Tamaulipas	Chihuahua	Nayarit	Baja California	Sonora
9	Baja California	Sinaloa	B. California Sur	Durango	Sinaloa
10	Aguascalientes	Quintana Roo	Coahuila	Nayarit	Coahuila
11	Nayarit	Colima	Chihuahua	Chihuahua	Nayarit
12	Quintana Roo	Guerrero	Durango	Coahuila	Aguascalientes
13	Jalisco	México	Quintana Roo	Yucatán	Baja California
14	Sinaloa	Nayarit	Sinaloa	Campeche	Yucatán
15	Chihuahua	Querétaro	Zacatecas	Tamaulipas	Hidalgo
16	Campeche	B. California Sur	San Luis Potosí	Michoacán	México
17	Durango	Chiapas	Yucatán	Sinaloa	Puebla
18	Yucatán	Jalisco	Sonora	Colima	Quintana Roo
19	México	Veracruz	Tlaxcala	México	Chihuahua
20	Morelos	Zacatecas	Hidalgo	Guanajuato	Guanajuato
21	San Luis Potosí	Durango	México	Tabasco	Tamaulipas
22	Hidalgo	Puebla	Baja California	Aguascalientes	Tlaxcala
23	Zacatecas	Michoacán	Jalisco	Tlaxcala	Durango
24	Guanajuato	Yucatán	Guanajuato	Hidalgo	Tabasco
25	Michoacán	Oaxaca	Michoacán	San Luis Potosí	San Luis Potosí
26	Veracruz	Campeche	Veracruz	Morelos	Zacatecas
27	Tlaxcala	San Luis Potosí	Morelos	Puebla	Campeche
28	Puebla	Morelos	Chiapas	Veracruz	Veracruz
29	Tabasco	Hidalgo	Tabasco	Oaxaca	Michoacán
30	Guerrero	Tabasco	Guerrero	Zacatecas	Oaxaca
31	Oaxaca	Guanajuato	Oaxaca	Guerrero	Guerrero
32	Chiapas	Tlaxcala	Puebla	Chiapas	Chiapas

Fuente: Campos y Naranjo. (2010). *La competitividad de los estados mexicanos 2010. Fortalezas ante la crisis.*

IMPLICACIONES DEL RETO DE LA COMPETITIVIDAD

El análisis de la evolución de la situación competitiva de México evidencia la complejidad del reto, enmarcado por la influencia de múltiples factores, muchos de los cuales son analizados en forma más profunda en otros retos de esta propuesta. Sin embargo, por la relevancia de ciertos factores es imposible no mencionarlos, aunque sea brevemente, como factores causales de la posición competitiva en la que se encuentra el país.

En primer lugar debe mencionarse la poca efectividad de la política industrial que se ha seguido en el país. El problema no es que no exista ni que esté mal diseñada: las fuentes del escaso éxito son las fallas en la implantación. Debe hacerse efectiva la conexión de la política industrial con las vocaciones productivas de las regiones; y se requiere una política económica que defina los motores de crecimiento por región, y que todas las dependencias federales, estatales y municipales se comprometan a fomentar su desarrollo, y no a ponerle trabas. La falta de coordinación entre organismos, gobiernos municipales y dependencias federales se convierte en un obstáculo, ya que la percepción general de los empresarios es que no existe apoyo a la competitividad. El problema de fondo es que los incentivos no están alineados; y que existen estímulos perversos en las burocracias que afectan la implantación de las políticas, no facilitan la inversión y frenan el desarrollo de clusters.

Además de lo anterior, aún existen sectores cerrados a la inversión privada (los hidrocarburos, la electricidad y la petroquímica básica); semi-cerrados a la inversión extranjera (el comercio y la distribución de energéticos, la televisión y la radiodifusión); semi-cerrados de facto (la telefonía) u obstaculizados (la minería, el transporte y la infraestructura)⁶.

La política comercial tampoco ha sido del todo eficaz. Si la medimos por el grado de apertura del país, los tratados y los acuerdos comerciales, sale bien librada. Sin embargo, al considerar otros factores vemos que los acuerdos están subutilizados; que el comercio de productos de alto valor agregado es bajo; que pocas empresas mexicanas están insertadas en el mercado internacional; y que hay poca especialización de productos y elevados costos de manufactura. Además, en voz de algunos empresarios, aún existen deficiencias en la legislación de aranceles que generan barreras a la exportación.

Por otro lado, en lo que se refiere al marco institucional, los empresarios siguen viendo la corrupción, la impunidad y sus múltiples consecuencias como la causa principal del estancamiento en la competitividad. Es necesario llegar a un acuerdo político amplio para impulsar el crecimiento; falta una visión común para reconocer en el debate público que la búsqueda del crecimiento económico es central y, con base en eso, trabajar para aprobar todas las reformas que sean necesarias.

El tema del financiamiento sigue siendo también un obstáculo para el crecimiento y desarrollo de las empresas mexicanas. La falta de competitividad internacional en el sector financiero afecta la competitividad de las empresas, ya que cuando compiten en el mercado internacional no lo hacen sólo por la calidad y/o costo de sus productos,

sino que compiten también contra el mercado financiero de las empresas de los otros países. Una empresa mexicana que compite con una empresa extranjera en iguales condiciones de precio y producto, puede quedar fuera del juego comercial si la segunda goza de mejores condiciones de financiamiento.

Por último, es necesario hacer constar que la competitividad de la infraestructura y el nivel de servicios que requieren los ciudadanos son primordiales para el aseguramiento del desarrollo económico y el bienestar social. De acuerdo con el reporte del Foro Económico Mundial sobre la Competitividad de la Infraestructura, México se ubica en el lugar 64 de 125 países, y como el séptimo en América Latina en este rubro. Este bajo lugar en el esquema mundial e, incluso, en el del grupo de países latinoamericanos obedece a los problemas que aquejan a muchos países emergentes: insuficientes recursos públicos, falta de tecnología avanzada y deficiente capacidad de gestión para la adquisición, construcción y mantenimiento de infraestructura.⁷

Para enfrentar el reto de la competitividad se presentan propuestas en tres dimensiones: la estatal, la nacional y la internacional. La intención última es que las propuestas que aquí se plantean tengan un impacto en cada uno de estos entornos de tal forma que se complementen y se refuercen entre sí y logren generar un ambiente propicio y competitivo para el desarrollo productivo del país.

ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN PRIORITARIAS PARA ENFRENTAR LOS RETOS DE LA COMPETITIVIDAD

El reto que enfrenta México en materia de competitividad resulta no sólo multidimensional, sino transversal a todos los sectores de la economía, tanto en el ámbito público como en el privado. Ante la multiplicidad de proyectos que pueden proponerse es necesario definir algunas de las estrategias y líneas de acción que deberán seguirse, como mínimo, para enfrentar los retos. Lo que se propone es un marco referencial de las políticas de fomento a la competitividad, sobre el cual se construyan las propuestas.

Marco referencial de las políticas de fomento a la competitividad

Independientemente de las políticas que se propongan ahora y en el futuro, es indispensable avanzar en ciertos elementos clave a los que llamamos pre-condiciones. En primer lugar, el éxito de cualquier proyecto depende en gran medida de la existencia y funcionamiento de un marco institucional sobre el cual las acciones llevadas a cabo tengan los efectos previstos por la política. Sin reglas claras y creíbles, las acciones de los diferentes actores no asegurarán el logro de los objetivos. En segundo lugar, los proyectos deben considerar un balance entre las condiciones macroeconómicas y el nivel micro en el que las empresas interactúan y elaboran sus estrategias. Por último, la política de competitividad no debe considerarse como un proceso aislado, sino que debe estar coordinada con otras políticas, ya sean estatales o nacionales, así como con los diferentes actores involucrados.

Figura 4.1. Marco referencial de políticas de fomento a la competitividad

Fortalecimiento de las instituciones
Balance entre lo micro y lo macro
Coordinación de las políticas nacionales y estatales
Coordinación entre actores

Fortalecimiento de las instituciones

Un elemento fundamental para el éxito de las políticas que se establecen en un país es contar con una base institucional fuerte que provea de un marco estable, confiable y predecible para la toma de decisiones. De nada sirven las políticas sin reglas claras, con marcos legales confusos o con autoridades discrecionales.

El fortalecimiento de un estado de derecho es fundamental para promover el desarrollo económico. Un ejemplo de su existencia es el respeto a la propiedad intelectual, sin el cual la tasa de innovación se ve seriamente afectada. Ocurre, asimismo, que dentro de un marco de competencia inadecuado, las empresas dedican más recursos a la búsqueda de rentas que a la innovación, lo cual es contrario al desarrollo de la competitividad. Por otro lado, la falta de redes de colaboración entre empresas –que podría darse a través de instituciones puente, como las organizaciones empresariales, o de manera directa– limita las posibilidades de expandir el mercado.

Gran parte de la pérdida de competitividad en el país, de acuerdo con el Índice de Competitividad Global del WEF, se debe a la debilidad del entorno institucional. En este pilar México ha retrocedido 37 posiciones en los últimos cuatro años.

Balance entre lo micro y lo macro

Las políticas de estabilización, apertura comercial y liberalización que se llevaron a cabo en las últimas décadas se concretaron finalmente en una estabilidad macroeconómica que –durante más de dos sexenios– ha mantenido a salvo a los mexicanos de las recurrentes y severas crisis que sufría el país.

Por lo que toca a la gran base productiva del país, conformada por las pequeñas y medianas empresas, la estabilidad macro no ha generado un ambiente que, alineando incentivos, aumente las tasas de productividad e inversión. Esto se ha dado, porque han seguido postergándose las reformas estructurales necesarias para dinamizar el sector productivo.

Coordinación de las políticas nacionales y estatales

En el pasado, la coordinación entre las políticas nacionales y las estatales no representaba un problema. Ante la hegemonía unipartidista, las decisiones se tomaban en el centro y se aplicaban en todo el país. De alguna manera era posible definir una estrategia nacional coordinada, aunque esto no implicara que fuera acertada. Con el arribo de la alternancia política y de gobiernos yuxtapuestos, la coordinación se tornó difícil ante el intento de los gobiernos por desligarse de la autoridad central.

Si bien este fenómeno era parte de un proceso natural de transición, ha pasado ya más de una década desde los primeros gobiernos de alternancia. Ahora es necesario dejar de rechazar propuestas sólo por su origen y aprender a coordinar esfuerzos. Bajo este esquema, la transparencia y la rendición de cuentas, como instrumentos de control, se vuelven esenciales.

Coordinación entre actores

De la misma forma que se requiere la coordinación entre las políticas, vistas como instrumentos y planes de acción, es necesaria también la coordinación entre todos los actores involucrados, especialmente para la correcta identificación de problemáticas que requieren de acciones; la coordinación también de los actores que suben los problemas a la agenda pública (aquellos con poder de negociación o sectores de la sociedad que coordinadamente adquieren poder al resolver su problema de acción colectiva), y los actores que las llevan a cabo y aquellos a los que van dirigidas. Los proyectos de política son diseñados en contextos que ya no pueden ignorar actores específicos, quienes tampoco deben ignorar la política. Se requiere fomentar la participación desde una ciudadanía responsable, desde la academia y desde el sector productivo.

Red nacional de clusters de alta competitividad

Como parte de los desafíos que requieren una alta coordinación de actores está el gestar el desarrollo de una red nacional de clusters de alta competitividad. Habrá que impulsar clusters estratégicos de alcance nacional que sirvan de base para disparar el desarrollo de otros clusters sinérgicos a éstos, como en un efecto de carambola. Un cluster prioritario y estratégico automotriz puede disparar el desarrollo de clusters complementarios como el de partes aeroespaciales, aceros y aleaciones metálicas, fibras y materiales sintéticos, vidrio y equipos eléctricos y electrónicos. Asimismo, el cluster de servicios médicos puede ser disparador del de instrumentos de precisión, farmacéutica y biotecnología.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Dimensión estatal

Por lo general, cuando se evalúa la competitividad global de un país y se compara con otros, no se están considerando las diferencias internas: se asume tácitamente –y por simplicidad– una homogeneidad que no existe entre las diferentes regiones que lo integran.

Es posible argumentar que el pobre desempeño de México en materia de competitividad se debe en parte a la gran desigualdad competitiva que existe entre sus regiones, ya que esta circunstancia no solamente las afecta de manera individual, sino que también afecta negativamente el tamaño del mercado interno y el crecimiento total del país, como antes se dijo. Así, no puede mejorarse sostenidamente la competitividad de un país si no se mejora primeramente la de sus regiones.

Proyecto 1. Elaborar agendas estatales de competitividad

La elaboración de una agenda específica para apoyar la competitividad en el nivel estatal se convierte en un instrumento a través del cual se analizan los factores que determinan la competitividad estatal, y se identifican los proyectos y acciones que resultan prioritarios, dados los recursos físicos, humanos y de capital con que cuenta el estado.

Aunque en la actualidad son cada vez más los estados y los municipios que se han involucrado en la elaboración de agendas de competitividad, es necesario que esta práctica se establezca como prioritaria y obligatoria para todos. La incorporación de la Agenda de Competitividad como un documento complementario al Plan Estatal de Desarrollo, la convierte en un medio idóneo para operacionalizar los planes de desarrollo.

Siendo prioritaria la coordinación y alineación de planes nacionales, estatales y municipales, la Agenda debe establecer las acciones específicas a realizar por el estado, pero alineadas a los objetivos y metas nacionales, y debe coordinarlas transversal y verticalmente incorporando a todos los actores involucrados.

La Agenda debe alejarse de propuestas centralizadas y apoyarse en la experiencia de los propios actores; por lo que debe contemplar la participación de funcionarios de primer nivel en la definición de las metas y objetivos así como el trabajo cercano con las dependencias y mandos operativos en el diseño de las acciones específicas. La Agenda debe incorporar, además de las acciones del sector gubernamental, los compromisos por parte del sector empresarial, del académico y el de las organizaciones de la sociedad civil.

Descripción de la acción:

1. Institucionalización de la elaboración de agendas estatales de competitividad.
2. Alineación de la agenda estatal de competitividad con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales de desarrollo.
3. Inclusión de todos los agentes involucrados.
4. Incorporación de compromisos concretos de los sectores empresarial, académico y de la sociedad civil.
5. Definición de los indicadores de avance y evaluación, así como de los responsables del proceso de seguimiento.

Proyecto 2. Ampliar el uso de la Metodología de Marco Lógico para la evaluación de proyectos

Al igual que se estableció el uso de “Marco lógico” como metodología para la evaluación de los proyectos de los programas federales de la Administración Pública Federal,⁸ se propone que su uso se extienda paulatinamente a todos los programas estatales y a los de los municipios de más de 70 mil habitantes, los que, de acuerdo con el Artículo Sexto Constitucional son sujetos obligados a presentar indicadores de gestión. Sin embargo, el hecho de que hasta la fecha no se hayan definido los mecanismos para cumplir con esta obligación, ha generado confusión e incumplimiento.

El uso de la metodología “Marco lógico”, que es una herramienta de utilidad probada en la administración, el seguimiento y la evaluación de proyectos específicos, facilita la interacción de los estados y municipios con otros organismos de la administración pública federal, así como con organismos internacionales.

Descripción de la acción:

1. Institucionalización, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación, del uso de la metodología “Marco lógico” para la elaboración de proyectos estatales y de los de municipios de más de 70,000 habitantes.
2. Uso de la matriz de “Marco lógico” como herramienta de seguimiento y evaluación de los planes, proyectos y agendas generadas en el nivel estatal y en los municipios de más de 70,000 habitantes.
3. Dimensión nacional de la competitividad

Proyecto 3. Acelerar el cambio tecnológico e impulsar la revolución de la información

Debe estimularse la eficiencia del proceso productivo y la racionalización de la organización y la gestión –flexibilidad, productividad y calidad del proceso y del producto. Además, deben ampliarse las posibilidades de innovación de los productos. Esta exigencia de modernización tecnológica y la creación de nuevas ventajas competitivas se han hecho evidentes en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo.

Descripción de la acción:

1. Fomento de CONACYT a la innovación tecnológica en las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, y al impulso a la investigación y al trabajo académico aplicados.
2. Desarrollo de proveeduría e impulso al mejoramiento de las cadenas productivas locales por parte de la Secretaría de Economía.
3. Creación de una ventanilla digital para simplificar los trámites ante la Secretaría de Comercio Exterior.
4. Fortalecimiento del marco normativo para la producción y comercialización de productos de alto valor agregado, por parte de la Secretaría de Economía.
5. Impulso a las acciones de colaboración entre los sectores privado y público en proyectos estratégicos, por parte de la Secretaría de Economía.

Dimensión externa de la competitividad

Proyecto 4. Identificar e impulsar los clusters industriales de mayor impacto en la competitividad internacional del país y de cada uno de los estados

El mejoramiento de la competitividad internacional de los clusters industriales y empresariales en el país es un elemento fundamental para lograr y mantener un alto desarrollo económico. Para esto, es necesario consolidar los procesos para el desarrollo de estos clusters nacionales de alta competitividad. Las acciones propuestas implican elementos institucionales de colaboración entre los sectores público, privado y educativo; el fortalecimiento de organizaciones relacionadas; y la asignación de presupuesto.

Descripción de la acción:

1. Impulso a la colaboración entre los sectores público, privado, y educativo (la triple hélice) para identificar los clusters industriales estratégicos para el país.
2. Generación de instituciones de enlace, donde participe la triple hélice, que faciliten la colaboración para la organización y el fortalecimiento de los clusters industriales más importantes para el país.
3. Creación de incentivos para impulsar la participación de las instituciones educativas y empresariales más importantes en los clusters industriales identificados. Esta acción debe estar apoyada por el organismo federal y los organismos locales responsables del desarrollo económico y empresarial del país.
4. Rediseño del presupuesto federal para incluir un presupuesto de capital que fomente el emprendimiento y la expansión de los clusters industriales de mayor impacto nacional.

ACCIONES INMEDIATAS

1. Crear y fortalecer un Consejo Consultivo Ciudadano para el Desarrollo Económico en cada estado del país que integre los sectores gubernamental, privado y académico y que tenga voz en el diseño de planes y políticas de gobierno.
2. Implementar un impuesto sobre nómina destinado específicamente al mejoramiento de la competitividad del Estado de acuerdo a las recomendaciones de un Consejo Consultivo Ciudadano.
3. Asumir un compromiso con todas las entidades federativas para publicar anualmente los índices de competitividad de cada estado y su evolución.
4. Incorporar en el diseño de las agendas de gobierno los resultados y recomendaciones de los estudios estatales de competitividad.
5. Otorgar garantía de apertura de una empresa en un lapso no mayor a 48 horas utilizando la figura de *afirmativa ficta* (considerar como aceptadas las solicitudes no respondidas en un plazo determinado en los procesos de apertura de empresas).
6. Incorporar en la políticas de competitividad acciones específicas para la tecnificación acelerada del campo.
7. Crear un fondo gubernamental de apoyo dedicado a financiar proyectos empresariales en clusters estratégicos.
8. Crear una Agencia Nacional de Competitividad que integre y valide los esfuerzos de las diferentes dependencias e instituciones federales que inciden en el tema de competitividad con plenas facultades para invalidar las resoluciones de otras dependencias que dañen o interfieran con la competitividad del país.
9. Reducir los precios de los monopolios públicos y aplicar estrictamente la regulación vigente sobre prácticas desleales de los monopolios y oligopolios de facto privados.
10. Facilitar el acceso de nuevos competidores a sectores semi-cerrados.

CONCLUSIONES

Las propuestas hechas aquí buscan, por un lado, sentar las bases para planear y diseñar coordinadamente la política de competitividad en los niveles estatal y nacional, y al mismo tiempo rescatar elementos clave de innovación y cambio tecnológico, con base en el desarrollo de clusters mexicanos exitosos de talla mundial. Además, se proponen acciones concretas que podrían implantarse de manera inmediata y que apoyarían o serían parte de los proyectos de mayor impacto y largo plazo.

A man with dark hair and a mustache is focused on working on a small electronic component, possibly a microchip or a small circuit board, using a pair of tweezers. He is wearing a dark shirt. The background is a workshop or laboratory setting with various equipment and a red light source visible on the right. A large number '5' is overlaid on the left side of the image.

5

El reto del desarrollo de las PyMEs como promotoras del empleo y del desarrollo económico

Autores:

Norma A. Hernández Perales

Sergio Elías Gutiérrez Salazar

Víctor Sánchez Trejo

Emilio Illanes Rivera

Antonio Guerra Gómez

María Angélica Hernández Ramírez

Basado en artículos originales de Norma A. Hernández Perales, Sergio Elías Gutiérrez Salazar, Víctor Sánchez Trejo, Emilio Illanes Rivera, Antonio Guerra Gómez y María Angélica Hernández Ramírez; al cual se le han agregado contribuciones de la comunidad del Tecnológico de Monterrey y se ha reducido su extensión y simplificado su lenguaje.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	165
2. SITUACIÓN ACTUAL DEL RETO EN EL PAÍS	168
3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL RETO	170
4. PROYECTOS ESTRATÉGICOS	175
• Proyecto 1. Incrementar el acceso de las PyMEs al financiamiento	175
• Proyecto 2. Generar innovación y tecnología en las PyMEs	178
• Proyecto 3. Generar, administrar y difundir información sectorial	180
• Proyecto 4. Establecer e impulsar la ciudadanía laboral	181
• Proyecto 5. Impulsar una reforma laboral	182
5. ACCIONES INMEDIATAS	183
6. CONCLUSIONES	184

INTRODUCCIÓN

En un entorno globalizado y crecientemente tecnificado, la generación y calidad del empleo está volviéndose el principal problema en las economías desarrolladas, pero también en las economías emergentes, como la mexicana.

En este contexto es importante recordar que las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) han sido tradicionalmente no solo el motor del crecimiento económico, sino también el principal generador de empleos. De acuerdo con la estimación del crecimiento de la población, México necesita crear alrededor de 800,000 empleos en la década 2010-2020, como lo muestra la tabla.

Tabla 5.1. Proyecciones de la Población Económicamente Activa. Período 2010 – 2050

Año	Población	PEA Población Económicamente Activa
2010	108,396,211	47,399,260
2020	115,762,289	55,290,762
2030	120,928,075	60,008,152
2040	122,936,136	61,810,576
2050	121,855,703	61,076,808

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO.

Sin embargo, no parece que en México sea fácil alcanzar con este tipo de empresas los niveles de productividad y competitividad de otros países, –como Brasil, Corea del Sur, España o Italia– cuyo crecimiento económico, empleo y competitividad se basa hoy en día en las PyMEs.

En todas las economías, incluyendo las de los países desarrollados, se observa una baja tasa de sobrevivencia de las PyMEs. En los Estados Unidos, el 24% de las nuevas empresas cierran antes de dos años después de haber abierto, y el 53%, antes de cuatro años. No existen números oficiales en México con relación a la tasa de mortalidad de las PyMEs; sin embargo, la Secretaría de Economía reporta que aproximadamente el 60% de los establecimientos de reciente creación entabla procesos de bancarrota dentro de su primer año de actividad. Esto quiere decir que tan sólo el 40% de las empresas tiene la capacidad de madurar, crecer y convertirse en organizaciones exitosas. Lo anterior se debe en gran medida a las deficiencias internas en su estrategia y planeación operacional, la falta de identificación de riesgos y de adecuados sistemas de gerencia, la excesiva burocracia de trámites fiscales y legales, la falta de crédito adecuado y oportuno, la falta de empleados capacitados, y las crisis económicas a las que han estado expuestas. Esta alta mortalidad impacta en la baja capacidad de creación de empleos que México ha tenido en los últimos años.

El Reporte Global de Competitividad 2010-2011 del Foro Económico Mundial (WEF), sitúa a México en la posición 66 de los 134 países listados y establece que para que el país avance en este indicador debe superar la debilidad de las instituciones públicas y la falta de políticas públicas que promuevan la competitividad de las PyMEs y la creación de empleos.

Con referencia a la debilidad institucional, el reporte “Doing Business 2009”, muestra una tabla de la posición de México y otros países en algunos factores relativos al clima de negocios. Puede observarse que aun y cuando México ha avanzado en el tema, sigue teniendo grandes retos y áreas que mejorar (Tabla 5.2).

Tabla 5.2. Posición nacional en factores del clima de negocios

País	México	Argentina	Brasil	Chile	China	India	Nueva Zelanda
Número de procedimientos para iniciar un negocio	6	14	15	8	14	12	1
Número de días para iniciar un negocio	9	26	120	22	38	29	1
Número de procedimientos para obtener permisos de construcción	11	28	18	18	37	37	7
Número de días para registrar un negocio legalmente	74	52	42	31	29	44	2
Calificación, de 0 a 10, de la calidad en la protección al inversionista	6	4.7	5.3	6.3	5	6	9.7
Porcentaje de las ganancias destinadas a pagar impuestos	23.1	2.8	21.4	18	6	24	30.4

Fuente: Doing Business Report 2009

De igual modo, la inflexibilidad del mercado laboral en México resulta problemática porque se caracteriza por regulaciones estrictas y altas tasas impositivas a los salarios y a las contribuciones sociales.¹ Sin embargo, la solución al problema laboral no se encuentra sólo en la revisión de las condiciones legales en que se desarrolla el trabajo en México, sino que son necesarias muchas otras medidas que hagan posible abatir el desempleo y el subempleo, considerando también el reto conocido como bono demográfico: el crecimiento de la fuerza laboral como porcentaje de la población.

A continuación se abordan cuatro factores que se consideran clave para el desarrollo de las PyMEs y el crecimiento del empleo:

1. El sistema de educación en los niveles técnico y superior no ha sido capaz de proveer una fuerza laboral capacitada. En cuanto al nivel superior es necesario formar un número considerable de profesionistas de calidad en las áreas de ingeniería y en las ramas científicas. También es necesario que los programas técnicos se encuentren bien estructurados y valorados para que las familias y los jóvenes vean este tipo de formación como una alternativa viable. Un ejemplo exitoso en este aspecto es el Conalep, que en alianza con sectores industriales, como el automotriz y el de la electrónica, logra índices de colocación de 100%.
2. Las diferencias en los niveles de desarrollo económico y social entre las distintas regiones de México son muy notables. Los estados del sur son los más pobres y en muchos casos siguen utilizando sistemas de trabajo muy tradicionales y tienen, en general, industrias de bajo valor agregado. Esta evidente disparidad económica regional, que limita el desarrollo de las PYMES, se evidencia por el escaso acceso al capital humano capacitado, a la tecnología y la innovación, a las redes de negocio y al financiamiento, que ocurre en las regiones más pobres.
3. La experiencia internacional muestra que los gobiernos federales juegan un papel primordial en el incremento de la competitividad de las PyMEs y en su desarrollo a partir del presupuesto asignado.
4. La población con baja escolaridad difícilmente encuentra lugar en el mercado laboral formal, ya que la economía formal requiere de una capacitación de la que carece una gran parte del país. Los sectores industrial y de servicios exigen una calificación que es difícil de alcanzar, cuando en México el promedio de escolaridad de la población de quince años o más es de 8.6 grados aprobados, lo que significa, en general, que una buena parte de los mexicanos no ha logrado concluir la secundaria. Desde 2003 se reporta la magnitud del problema que representa en México la relación escolaridad-competitividad, pues en estudios realizados por la OCDE se comprobó que México es el país con el mayor número de adultos con escasa formación académica entre los países pertenecientes a esa organización. Es decir, el país tiene la menor base de conocimientos en relación con los recursos humanos totales. De continuar así, dentro de un plazo de diez a veinte años México estaría en condiciones cada vez más desventajosas en relación con los demás miembros de la OCDE.²

Lo anterior representa un gran reto para las pequeñas y medianas empresas pues, por una parte, la fuerza laboral opta por participar en actividades informales y, por otro lado, aunque esa fuerza de trabajo se integrara a labores empresariales legales no tendría la capacitación suficiente para ayudar a los negocios a desarrollarse y competir internacionalmente.

SITUACIÓN ACTUAL DEL RETO EN EL PAÍS

Las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) mexicanas se constituyen como parte fundamental de la economía pues, aunque sólo representan el 5% de las 5.14 millones de unidades económicas que existen en el país,³ su contribución al PIB representa alrededor del 26.4% del total y respecto al empleo es de alrededor del 30.48%. Analizando los datos de los censos económicos del período 1999-2009 que se muestran en la Tabla 5.3, se observa que el número de pequeñas y medianas empresas se ha incrementado aproximadamente en un 120% del 2000 al 2009, periodo en que pasó de 136 mil a 246 mil unidades.

El mayor incremento del número de empresas ocurrió, en particular, en el grupo de las micro y pequeñas empresas durante este periodo. De igual forma, se observa que el cambio existente en la contribución al PIB de las micro, pequeñas y medianas empresas disminuyó en 7.3% en diez años, al pasar de 42.0% a 34.7%, aproximadamente. Lo anterior indica que a pesar de que el número de empresas en estos sectores ha aumentado considerablemente, su contribución al PIB nacional está aún lejana a la de aquellos países en donde la economía recibe una contribución mayor de las pequeñas y medianas empresas, como Brasil, Corea del Sur, España e Italia. Aún más, la disminución en la tasa de crecimiento de las empresas medianas, muestra la incapacidad de lograr una trayectoria exitosa de evolución de las empresas de micro a pequeñas, después a medianas y posteriormente a grandes, como sucede en los países más desarrollados. Este problema es, probablemente, uno de los grandes retos nacionales.

Tabla 5.3. Contribución al PIB por tamaño de empresa

Tipo de unidad económica	1999 Número de empresas	Porcentaje de contribución al PIB (1999)	2009 Número de empresas	Porcentaje de contribución al PIB (2009)	Porcentaje de cambio de unidades económicas 2004-2009
Micro	2,722,365	42.00	4,886,854	34.70	19.90
Pequeña	88,112		205,762		22.90
Mediana	25,320		41,152		6.60
Grande	8,474	58.00	10,288	65.30	19.90
Total	2,844,271	100.00	5,144,056	100.00	19.90

Fuente: Análisis estratégico para el desarrollo de la MiPyME en México (2010), con datos de la INEGI. 2004 y 2009.

La heterogeneidad de las MiPyMEs en cuanto a sectores, industrias y tamaños lleva a reflexionar sobre la importancia de analizar y proponer soluciones a cada uno de estos grupos de acuerdo con sus características, nivel de desarrollo y situación geográfica. La Tabla 5.4 muestra los tres principales sectores, el número de personas empleadas, y el número de unidades económicas de cada sector.

Tabla 5.4. Número de empresas y personal ocupado, por tamaño de las empresas, en los sectores de manufactura, comercio y servicios (2009)

	MANUFACTURA		COMERCIO		SERVICIOS	
	Número de unidades económicas	Número de personas empleadas	Número de unidades económicas	Número de personas empleadas	Número de unidades económicas	Número de personas empleadas
Total	581,044	4,997,709	2,424,249	7,200,824	2,076,486	13,544,840
Micro	547,948	1,406,055	2,369,053	5,037,702	1,922,020	5,098,825
Pequeña	22,719	473,904	45,876	915,147	128,489	2,629,397
Mediana	7,141	800,453	8,477	902,573	21,549	2,126,897
Grande	3,236	2,317,297	843	345,402	4,428	3,689,721

Fuente: INEGI, Censos económicos 2009.

En la Tabla 5.4 puede observarse que el mayor número de personas empleadas se encuentra en el sector de servicios, seguido por el sector de comercio y terminando con el sector de manufactura. Asimismo, se observa que el mayor número de empresas de los tres sectores corresponde a empresas micro. Por otra parte, las empresas grandes son también muy importantes, ya que proporcionan alrededor de 6.3 millones de empleos del total de 25.3 millones y generan el 65.30% del PIB. Sin embargo, las grandes empresas tienen entre sus problemas los supeditados a factores como la inserción en la economía global, la política económica y la competitividad nacional, que se abordan en otros capítulos de este libro.

El tema del empleo es particularmente importante para México; sin embargo, las cifras son poco alentadoras. Mientras la población económicamente activa (PEA) en 2011 era de poco más de 48 millones de personas, la población ocupada fue del 95.39%, de esa cifra, a lo que hay que agregar que de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el empleo informal, como porcentaje del empleo no agrícola, es de 55%. En otras palabras podría decirse que si bien hay tasas de ocupación altas, más de la mitad de los empleos son informales, lo cual ocurre, en la mayor parte de los casos, en las microempresas.

Lo anterior tiene sus raíces quizá en que el sector informal está compuesto en gran parte por personas de bajos recursos, baja escolaridad y sin condiciones de acceso al crédito.⁴ El “empleo” en el sector informal puede considerarse en muchas ocasiones como una fuente de sobrevivencia, que además está estrechamente ligada a la pobreza. Estas personas son llevadas a elegir la informalidad con base en un análisis implícito costo-beneficio, entre el costo de la formalidad —en el que toman en cuenta los gastos adicionales y los complicados trámites y requisitos— contra los beneficios de la informalidad, a pesar de que esta contempla la renuncia a asuntos como la protección legal, la

seguridad social y los derechos de propiedad. Un resultado de elegir la informalidad en el empleo es el número de personas que no tienen acceso a los servicios de salud, que representa alrededor del 30% de la población. A continuación se presenta la Tabla 5.5 que da información acerca de la situación actual de la cobertura en salud en México.

Tabla 5.5. Cobertura de salud en México. Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda 2010.

ción de li de para tre	Afiliación por institución	
	IMSS	35,380,021
	ISSSTE	63,036,630
	ISSSTE estatales	900,884
	PEMEX, Defensa y Marina	1,091,321
	Seguro popular	26,229,071
	Instituciones privadas	2,006,687
	Otras instituciones	1,647,155
	No derecho-habientes	38,020,372
	No especificada	1,801,653
	Total de derechohabientes	72,514,513
	Porcentaje de la población con cobertura de salud	64.55%
	Población total	112,336,538

Cualquiera de las razones anteriores relacionadas con la informalidad dificulta la creación de empleos y el crecimiento de las empresas. Esta informalidad repercute en la dificultad de apoyar a las microempresas y obliga a que el primer paso para su fortalecimiento se concentre en las pequeñas y medianas empresas. Las microempresas –principalmente las de los sectores manufacturero y de servicios– necesitan ser fortalecidas a través de programas especiales que promuevan su

formalización.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL RETO

El peso que tienen las PyMEs en México ha justificado la realización de diversos estudios académicos y gubernamentales que han permitido identificar áreas de oportunidad para su desarrollo. Algunas de estas áreas son:⁵

- Implantar en ellas, y realizar, las funciones de planeación, innovación y control contable-financiero.
- Implantar en ellas tecnologías propias para la gestión y el desarrollo de sus actividades productivas.
- Fomentar su acceso al crédito a tasas competitivas y en cantidades que puedan pagar las empresas pequeñas y medianas.
- Fomentar la exportación, ya que sólo alrededor del 9% de las PyMEs mexicanas tienen actividades de exportación.
- Fomentar la adquisición e intercambio de tecnología para hacer más competitivo el sector. Las PyMEs tienen principalmente un mercado interno, herramientas de producción obsoletas y un uso limitado de la tecnología, lo que tiene como resultado productos y servicios de baja calidad.

- Desarrollar el capital humano al interior de la empresa para que sea capaz de llevar a cabo las actividades mencionadas en los puntos anteriores.

Sin duda, el Fondo PyME ha sido importante para el desarrollo de estas empresas en México. Dicho Fondo ha contado, durante 2011, con recursos por la cantidad de 6,940 millones de pesos para impulsar el desarrollo del sector, a través de diversos programas de la Subsecretaría de la PyME, del Programa de Garantías de Nacional Financiera, S. A. (NAFINSA), y de los centros “México emprende”.

Las políticas públicas que apoyan el desarrollo de las PyMEs tienen fuertes antecedentes en el nivel internacional. En Europa, por ejemplo, es posible observar la implantación de diversas acciones que buscan desarrollar y fortalecer la competitividad de las PyMEs a través de formas de colaboración empresarial en el marco de un desarrollo regional. Dos ejemplos de amplio alcance respecto a lo anterior son:

- En Italia, los distritos industriales han constituido aglomeraciones de empresas orientadas a un mismo sector que colaboran para el desarrollo industrial y regional.⁶
- En Francia, los sistemas de productividad local (SPL) y los centros regionales de competitividad han impulsado la competitividad internacional de sectores económicos específicos de alto valor agregado. Actualmente, existen cien SPL que concentran una especialización productiva, favorecen los intercambios entre las empresas y generan un cambio en la cultura empresarial hacia una mayor apertura de mercado.⁷

171

Otro elemento clave para la productividad y la competitividad de las PyMEs es la innovación de sus procesos y productos. Los países que cuentan con empresas innovadoras generalmente tienen mejores índices en cuanto a productividad. Por estas razones, algunos países han implantado programas para desarrollar la innovación en este sector empresarial.

Una iniciativa que ha comenzado a mostrar resultados en este sentido en México son las “Alianzas Estratégicas y Redes de Innovación” (AERI) que son “asociaciones entre empresas, instituciones de educación superior y centros públicos y privados de investigación que atiendan necesidades y áreas de oportunidades específicas para el incremento de la competitividad del sector productivo, mediante la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación”. Este esquema, desarrollado por el CONACyT en 2008, ha permitido apoyar a sectores como la biotecnología, la salud, los materiales y la ingeniería avanzada, entre otros.

Otro programa público que busca generar efectos en cadena en la economía del país es el Programa Gacela de la Secretaría de Economía que apoya a empresas con un dinamismo y competitividad superiores al promedio. Desde el año 2007, las empresas gacela se benefician de apoyos fiscales, reembolsos de créditos y asesoría empresarial que les permite obtener altos porcentajes de crecimiento anuales. También la Banca de Desarrollo, a través de Nacional Financiera, atiende a las PyMEs con esquemas de apoyo como son el Crédito PyME, la Fábrica de Créditos, el Fondo de Emprendedores

y el Programa de Garantías. Es importante continuar con el trabajo que han realizado estos programas públicos, ampliando sus facultades hacia otras áreas de oportunidad.

Algunos de los factores que pueden considerarse pilares para el crecimiento y la sustentabilidad de las PYMES, y que merecen un análisis detallado son:

La educación

Mejorar el desempeño del sistema educativo y de educación técnica es prioritario para elevar y fortalecer el entorno de competitividad de las PyMEs, así como el nivel de calidad y el valor agregado de los productos y servicios que proporciona este sector a sus clientes. Es primordial que las universidades promuevan el emprendimiento desde que los jóvenes entran a la universidad. Para esto se requiere una adecuación de los planes de estudio a la realidad de las necesidades de la industria del país y de cada una de sus regiones. Así, la vinculación Universidad-Empresa es necesaria para conocer y dar soluciones a desarrollos de nuevos productos de la industria o del mismo emprendedor, lo cual tendrá como consecuencia productos innovadores y de alto valor agregado para nuevos mercados.

La innovación tecnológica

Un factor importante que explica la razón del desarrollo económico de cualquier país avanzado es la agilidad y rapidez con la cual adoptan las tecnologías existentes para incrementar la productividad de sus industrias, y el impulso que éstas dan a la capacitación continua y al acceso de su fuerza laboral al conocimiento.

Las ventajas competitivas han ido evolucionando hacia la innovación, la tecnología y el conocimiento, sin dejar atrás los factores tradicionales como el capital y la mano de obra.⁸ En este nuevo entorno competitivo, las PyMEs necesitan innovar y sobrevivir, entendiendo como innovación lo propuesto por el Manual de Oslo: “La introducción de un nuevo producto o la implantación de un proceso, método de mercadotecnia, práctica de negocio, organización del trabajo o relaciones externas nuevas o mejoradas.”⁹

Diversos estudios han evidenciado el rezago importante en materia de innovación tecnológica en México. Este indicador es visible de manera global, en el porcentaje del PIB que se presupuesta anualmente para la investigación y el desarrollo en las instituciones públicas del país. México ocupa el último lugar de los países de la OCDE en este indicador. De esta forma, mientras países como Israel o Finlandia aportan 4.2 y 3.5%, aproximada y respectivamente, de su gasto público a investigación y desarrollo, el porcentaje asignado por México a este renglón es inferior a 0.5%.

Una de las debilidades estructurales detectadas por organismos internacionales en las PyMEs es el insuficiente nivel de conocimiento y de tecnología. Entre las principales razones para que esto ocurra está el que la mayoría de las empresas atienden mercados locales con productos de bajo valor agregado. Como antes se apuntó, sólo el 9% de las PyMEs en México exporta; por lo que son pocas las empresas que se en-

cuentran en una dinámica competitiva internacional y sienten la exigencia de generar nuevos productos y procesos constantemente.

Otro factor que frena el desarrollo de la innovación de las PyMEs es que tienen muy bajos porcentajes de asociación con otras empresas y organizaciones para desarrollar actividades de innovación. Sólo 29.4% de las PyMEs en México realiza alianzas o establece pactos de cooperación con otras empresas para llevar a cabo actividades de investigación y desarrollo; y 34.5% de ellas manifiesta contar con un departamento o área organizacional dedicada a la realización de estas actividades. Además, un estudio del IMEF manifiesta que 34.3% de las PyMEs en México tienen tecnología débil, por lo que es sumamente complicado competir en mercados dinámicos e internacionales.¹⁰

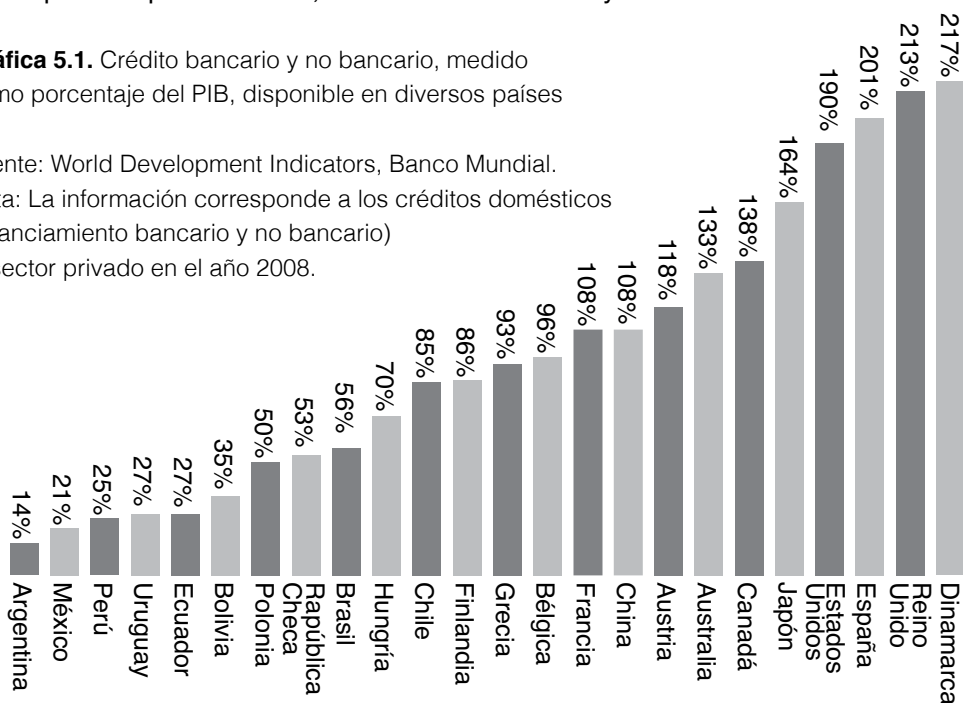
El financiamiento

Para lograr innovar y educar, resulta esencial que las PyMEs puedan obtener apoyo financiero en el país por medio de la banca comercial, de la banca de desarrollo o de otros intermediarios financieros no bancarios a tasas y plazos competitivos. La oferta de crédito para diversos países se aprecia en la Gráfica 5.1, en la que se observa que el crédito otorgado, expresado como porcentaje del PIB, es menor en México en comparación con otros países industrializados como España, o con otras economías emergentes como Brasil, Chile y otras de la región latinoamericana. En estos países, los intermediarios financieros bancarios y no bancarios otorgan mayores recursos al sector privado que en México, lo cual deriva en un mayor crecimiento económico.

Gráfica 5.1. Crédito bancario y no bancario, medido como porcentaje del PIB, disponible en diversos países

Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

Nota: La información corresponde a los créditos domésticos (financiamiento bancario y no bancario) al sector privado en el año 2008.



Las PyMEs argumentan que el crédito ofrecido por las instituciones financieras se caracteriza por tener estructuras de mercado poco competitivas e información opaca para el consumidor, así como por las elevadas tasas de interés, los plazos cortos, las altas exigencias de garantías y los excesivos trámites burocráticos. Ante esta restricción el sector de las PyMEs se fondea, principalmente, a través de sus proveedores, lo que repercute negativamente en la inversión productiva y en los esfuerzos para impulsar la innovación y tecnología que el sector necesita para su desarrollo. En 2009, los proveedores contribuían con más del 68% del financiamiento de las pequeñas empresas, mientras que la banca comercial les asignó un 17.80% y la Banca de Desarrollo un 0.80%.

La creación de empleos

Ahora bien, aunque las PyMEs contaran con financiamiento, requerirían ofrecer mejores oportunidades a sus empleados para llegar a los objetivos de innovación. Durante un largo tiempo se ha pensado que el reto de la creación de empleos en México depende de manera directa de las reformas laborales. Sin embargo, por encima de esta creencia es preciso reconocer la importancia de las condiciones demográficas para comprender el comportamiento de la población económicamente activa desde el día de hoy hasta el año 2050. En otras palabras, al hablar de empleo no solo deben considerarse las necesidades de hoy, sino que es también imperante prepararse para las condiciones que habrá más adelante.

Es cierto que este tema tiene un evidente componente legal. Por ejemplo, puede señalarse que la legislación laboral mexicana fue pionera entre las constituciones del mundo al señalar los derechos laborales en la Constitución Mexicana. Eso fue consecuencia de la negación de los más elementales derechos de los trabajadores en el inicio de la industrialización, a finales del siglo diecinueve y principios del veinte. Los antecedentes más lejanos de la legislación laboral mexicana se encuentran en la Constitución de 1857. La visión que prevalecía en los correspondientes artículos era de corte proteccionista hacia el trabajo, pero sólo entendido como un derecho individual y no como producto de la relación que supone el trabajo subordinado y bajo la dependencia de un patrón, como sucede en las relaciones laborales a partir de la vigencia de la Constitución de 1917.

Sin embargo, las condiciones actuales y, sobre todo, las condiciones para el futuro plantean la urgencia de realizar reformas profundas. Entre estas condiciones se destaca que en el 2020 iniciará la década con la mayor cantidad de individuos en edad laboral, pues se tendrá que cincuenta y cinco millones mexicanos de los casi 116 millones del total conformarán la PEA.

Un dato crítico es que la edad que más se repitió en el año 2010, en número de individuos, fue la de veintiséis años. En este sentido el bono demográfico estará en su etapa más productiva entre el 2020 y el 2030, ya que la población será predominantemente joven. Este dato pone el dedo en el renglón en la creación de primeros empleos y en la

política de jubilación para el futuro, ya que para el 2050, el efecto del bono demográfico comenzará a ser inverso, es decir, la población será predominantemente adulta y estará llegando a la edad de la jubilación.

Es evidente que los jóvenes de hoy deben estar preparados académicamente y mostrar capacidades para la innovación. Pero más importante es que la nación sea capaz de ofrecerles empleos acordes con sus capacidades: el fortalecimiento de las PyMEs es, en esto, fundamental.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Es necesario apoyar a las PyMES, porque representan el núcleo básico de la actividad económica; hay que apoyar, en particular, a las que se encuentran en sectores clave para México, como son los de servicios financieros, los de fabricación de automóviles y camionetas, el farmacéutico y el de fabricación de alimentos, en los que la contribución a la riqueza del país sería más importante, dado su mayor grado de innovación, contenido tecnológico y/o fuerte demanda internacional.

Por otro lado, no hay que olvidar que México es uno de los principales destinos turísticos en el mundo y que, alrededor de esta industria converge una gran cantidad de PyMEs de varios sectores, por lo que fomentar apoyos al turismo se convierte en pilar para el crecimiento de los negocios orientados a este sector.

A continuación se proponen los cinco proyectos que se consideran más importantes para mejorar la competitividad de las PYMES.

Proyecto 1. Incrementar el acceso de las PyMEs al financiamiento

Es necesario promover el acceso al crédito bancario para las PyMEs a través de la Banca de Desarrollo, así como simplificar los diversos procesos y reducir los requerimientos relacionados con las garantías. También es necesario dar a conocer, mediante campañas publicitarias, los programas de apoyo financiero que existen, tanto los del nivel federal como los del nivel estatal.

De acuerdo con Roberto Charvel, directivo de la aceleradora de empresas Endeavor, alrededor de 87% de los 75,000 millones de dólares disponibles para crédito en México, se destinan a las 3,000 empresas grandes; con lo que sólo quedan 9,750 millones de dólares para las 400 mil PyMEs, que aportan aproximadamente el 37% del PIB. Las debilidades, restricciones y dificultades para la obtención del crédito por parte de las PyMEs se muestran en la Tabla 5.6.

Para revertir la situación anterior puede generarse un Proceso Integral de Financiamiento y Apoyo para las PyMEs que descansa en las facilidades de otorgar el crédito sobre la base de conocer y administrar los riesgos de las PyMEs y de otorgar la asesoría necesaria para su desarrollo.

El programa propuesto deberá tener una apropiada evaluación, asistencia y seguimiento. Las PyMEs podrían disminuir la probabilidad de incumplimiento y ofrecer una

rentabilidad atractiva para la banca comercial, que sería el canal de financiamiento idóneo para estas empresas; sería necesario, además, enmarcar este proceso de intermediación financiera en un entorno apoyado por la Banca de Desarrollo y el Gobierno Federal. La adecuación de los marcos fiscal y laboral a esta modalidad de empresas contribuiría también a frenar la informalidad, uno de los grandes obstáculos a la bancarización de México. La unificación y simplificación de estándares contables para las PyMEs es también importante.

Tabla 5.6. Debilidades de las PYMES, y asimetrías, dificultades y restricciones para las PyMEs, con relación a la obtención de créditos

Debilidades de las PyMEs:	Asimetrías del financiamiento para las empresas:
1. Su insuficiencia de conocimiento práctico y su bajo nivel de tecnología. 2. Su limitado acceso al financiamiento.	1. Las empresas grandes cuentan con acceso a crédito bancario y fondeo en el exterior. 2. El financiamiento de las PyMEs descansa en sus proveedores.
Dificultades para acceder al crédito bancario:	Las restricciones impuestas a las PyMEs, según las instituciones financieras, se deben primordialmente a:
1. Las PyMEs argumentan que el crédito ofrecido por las instituciones financieras se caracteriza por sus estructuras de mercado poco competitivas —específicamente las elevadas tasas de interés— y por la información opaca que recibe el consumidor. Dado lo anterior, en 2009, alrededor del 35% de las pequeñas empresas declaró no utilizar el crédito bancario por las altas tasas de interés.	1. Los riesgos del sector. 2. La mayor rentabilidad para los bancos cuando negocian con empresas grandes. 3. El bajo índice de supervivencia de las PyMEs. 4. La ausencia de transparencia de las PyMEs en materia contable. 5. Las pocas garantías que ofrecen las PyMEs en caso de incumplimiento. 6. La insuficiente diversificación de las PyMEs con respecto a sus fuentes de ingreso. 7. La sensibilidad de las PyMEs a los cambios en las operaciones de las grandes empresas que les suministran los insumos, mismas que, generalmente, ejercen sobre ellas un poder monopolístico. 8. La alta proporción de informalidad e irregularidades en materia fiscal y de seguridad social de las PyMEs.

Fuente: Adaptación propia con información de la OCDE, CEPAL y BANXICO.

Para reducir el riesgo de impago debe establecerse una relación más directa entre el banco y los empresarios, con lo que será posible evaluar y dar mejor asistencia a las PyMEs, apoyarlas en el financiamiento y la asesoría, e integrarlas a cadenas productivas. De esta forma habría mayor probabilidad de repago a tasas y/o costos más competitivos y atractivos. Este tipo de acciones son muy importantes porque incentivarían la competencia entre los bancos y alinearían las necesidades de las PyMEs, atrayendo al sistema bancario a un mayor número de empresas de este tipo con posibilidad de repago.

Por último, es importante mencionar que la relación gobierno y PyMEs es esencial para su desarrollo. El gobierno debe crear y fomentar programas que mejoren las habilidades y competencias de los empresarios de PyMEs para ser más eficientes y tener mayores oportunidades de hacer negocios, producir y exportar en un mundo cada vez más globalizado. También deben mejorarse los medios a través de los cuales las PyMEs obtienen información acerca de los apoyos gubernamentales a ese sector empresarial. En ocasiones, la información sobre la ayuda económica que está disponible no llega a las empresas que la necesitan para poder evaluar las opciones de obtención de crédito de acuerdo con sus necesidades.

Debe aprovecharse la infraestructura de los centros “México emprende”, así como la experiencia de la Fábrica de Créditos Nafin, para ofrecer un servicio integral de asesoría a las PyMEs que incluya proporcionarles desde la información del instrumento de crédito más adecuado a sus necesidades, la tasa de interés, el costo anualizado total del préstamo y la revisión de su plan de negocios, hasta la integración del proyecto y los esquemas de garantías a otorgar.

En referencia a facilitar el acceso al financiamiento, se recomienda:

- I. Reducir las tasas y las sobretasas, para lo que se requiere:
 1. Promover la competencia del mercado financiero, impulsando la participación de un número mayor de intermediarios.
 2. Incentivar la oferta de una diversidad de productos financieros para el crédito con diversos plazos, enfocando un esfuerzo al crédito a mediano y largo plazo para impulsar proyectos de capital.
 3. Fomentar el desarrollo institucional del sector bancario para ayudar a la bancarización en el país.
- II. Impulsar un programa soportado por un esquema de garantías con tasas bajas, otorgado por la Banca de Desarrollo a la Banca Comercial y a intermediarios no financieros para dar créditos a proyectos de capital de PyMEs. Se propone que el financiamiento por medio de garantías ofrecido a las PyMEs no exceda una sobretasa de tres a cinco por ciento sobre la TIIE y que se ofrezcan plazos de crédito de entre cinco y diez años.

III. Lanzar un programa piloto de crédito con las siguientes características:

1. Hacer énfasis en los créditos a mediano y largo plazos para la inversión en activos fijos.
2. Garantizar la incorporación al crédito de las empresas medianas que, por sus condiciones específicas, tengan los medios para crecer y tener un impacto en la generación de riqueza y en la generación de empleo, acorde con sus necesidades y su plan de negocio.
3. Crear un fideicomiso de riesgo compartido con apoyos de garantías para complementar los esfuerzos de apoyo al empleo que existen en el mercado.
4. Facilitar la operación de esquemas de garantías en los que puedan aportar varios participantes, como los gobiernos de los estados, los participantes de la industria y la cadena de proveedores.
5. Crear créditos estándar que faciliten a los empresarios el conocimiento de las tasas anualizadas totales ofrecidas por los bancos como complemento del sistema de subastas actualmente en operación.

Proyecto 2. Generar innovación y tecnología en las PyMEs

Algunas iniciativas públicas han permitido disminuir los efectos del rezago en el desarrollo de la innovación. Destacan, entre ellas:

1. Los fondos de innovación tecnológica, que constituyen un fideicomiso creado por la Secretaría de Economía y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONA-CyT) con el objetivo de promover y apoyar proyectos de innovación tecnológica para fortalecer la competitividad de las empresas mexicanas.
2. Las Alianzas Estratégicas y Redes de Innovación (AERIs), que son un instrumento para promover la articulación entre las instituciones de investigación y las empresas que, al utilizar su sinergia, incrementen su competitividad. El objetivo de las AERIs es elevar la competitividad de sectores productivos del país, así como promover proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación.
3. La creación de Unidades de Transferencia Tecnológica, que son organismos intermediarios entre los desarrolladores de tecnología y los usuarios finales. El objetivo de estos organismos es incrementar la generación de conocimientos para aplicarlos en la industria nacional y reducir la dependencia de la tecnología extranjera.

Los anteriores programas validan el seguimiento que las instituciones públicas han dado a las recomendaciones de expertos con respecto al desarrollo de las PyMEs. Sin embargo, su alcance es limitado en cuanto al número de empresas atendidas y la evaluación de los resultados logrados con estas acciones, dado que los beneficios tecnológicos no se observan en el corto plazo.

Por ejemplo, mediante las AERIs, de 2007 a 2009, se ha apoyado aproximadamente a 150 empresas y 110 institutos de educación superior y centros de investigación para conformar redes en sectores tales como tecnologías de la información y la comunicación, de energía, automotriz, agroindustrial, de biotecnología y de química. Por otro lado, la diversidad del territorio nacional deja ver la existencia de estados con mayor vocación tecnológica que se apoyan en estas iniciativas, como Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz.

Estos programas generarán un impacto importante. Dos párrafos arriba se dijo que el alcance de estos programas era limitado en el desarrollo tecnológico de un grupo específico de PyMES, con la intención de que estas mismas empresas creen dinámicas regionales en sus entornos a través de la subcontratación de servicios y la generación de empleos. Aun así, será estratégico para las instituciones gubernamentales darle seguimiento a estos programas, o a iniciativas similares, independientemente de las transiciones que se presentarán dentro de los poderes públicos, estatales y nacionales en los próximos años.

Así, algunos proyectos o programas que pueden favorecer el desarrollo tecnológico de las PyMEs son:

- La creación y fortalecimiento de clusters, redes empresariales, parques tecnológicos e incubadoras de tecnología intermedia y avanzada –sin dejar de lado las incubadoras tradicionales– con base en el binomio territorio-sector especializado, donde las PyMEs y los emprendedores puedan participar en el desarrollo regional.
- El establecimiento de centros de atención empresarial –vinculados a parques tecnológicos, aceleradoras e incubadoras de empresas– encargados de generar información constante para la vigilancia tecnológica, la identificación de oportunidades y los mercados potenciales que sirva de base para desarrollar estrategias competitivas para las PyMEs. Este rol deberá ser asignado principalmente a las universidades, que tienen el conocimiento y la infraestructura física necesarias para convertirse en proveedores de información de alto valor agregado para la inteligencia competitiva de las PyMEs. De igual manera, se debe asegurar la provisión del apoyo legal, fiscal y de vinculación con fuentes de financiamiento –Banca, Sofoles, Conacyt, Fondo PyME, Capital emprendedor–, y la asesoría y capacitación necesarias para el crecimiento y sustentabilidad de las PyMEs.

Adicionalmente a los programas existentes en el nivel nacional para fortalecer la innovación y la tecnología, se considera que las siguientes propuestas pueden favorecer la innovación y el desarrollo tecnológico de las PyMEs:

- Establecer eventos de divulgación de actividades, programas y planes de estudio ofrecidos por los organismos públicos y los institutos de educación superior para las PyMEs, ya que actualmente existe un bajo conocimiento de estos dispositivos por parte de los empresarios.
- Impulsar la creación de programas de estudios sectoriales vinculados con las necesidades de la región que generen una oferta de profesionistas altamente capacitados por parte de las instituciones de educación superior. Es también importante el fortalecimiento de las carreras técnicas que den respuesta al incremento de la productividad que requieren las PyMEs.
- Los programas PyMEs deberán promover y otorgar financiamientos o subsidios a aquellas empresas que se asocien entre sí o con instituciones de investigación académica. Este programa ha sido exitoso en Estados Unidos, Irlanda, los Países Bajos y Taiwán, países que apoyan la asociación de pequeñas y medianas empresas con instituciones de investigación, o con empresas más grandes con capacidad de ejecución.
- Promover un rol más activo de los organismos y cámaras empresariales para identificar las necesidades tecnológicas comunes a sus ramas económicas y difundir esa información a los centros de investigación para la proposición de soluciones innovadoras y accesibles.

En referencia a facilitar la innovación tecnológica de las PyMEs en México, se recomienda considerar lo siguiente:

1. Identificar los sectores en las regiones o estados con mayor potencial competitivo, esto es, donde se cuente con ventajas relevantes y emergentes. Una vez identificados deben establecerse los sectores prioritarios para las políticas de promoción de la competitividad.
2. Identificar y/o capacitar el capital humano especializado en la atención a las empresas de los sectores seleccionados y diseñar acciones específicas de fomento de capacidades conforme a las necesidades de cada región del país.
3. Establecer mecanismos para asegurar una mayor protección a la propiedad intelectual.
4. Reforzar los programas actuales para vincular a las PyMEs con el sector académico, los centros de investigación o las instituciones que cuentan con las capacidades y tecnología necesarias para fomentar su desarrollo.

Proyecto 3. Generar, administrar y difundir información sectorial

La ausencia de información global sobre las características y el comportamiento de las PyMEs en México es una debilidad importante a la hora de tomar decisiones sobre los programas o políticas adecuadas para estas empresas. Diversas iniciativas en el nivel mundial han mostrado la eficiencia de contar con estructuras fijas que generan

estadísticas, reportes, datos duros sobre la actividad económica sectorial o regional a través de observatorios regionales. Ejemplos de lo anterior son el Observatorio de la MiPyME, ubicado en Costa Rica; y el Global Entrepreneurship Monitor del Babson College, de Estados Unidos y la London Business School, de Inglaterra.

Desafortunadamente, en México no existe todavía una cultura sólida en la generación de información respecto al funcionamiento de las PyMEs en el nivel nacional. En el año 2003, el Consejo Intersecretarial de Política Pública (CIPI) elaboró un reporte denominado “La información estadística sobre la situación de las PyMEs en México”, a partir de 1,600 entrevistas realizadas en el nivel nacional. Este estudio permitió conocer información importante sobre el funcionamiento de estas empresas en el país, evaluar los programas públicos para el desarrollo de las PyMEs en México, dar seguimiento a los planes para su desarrollo, y diseñar programas e instrumentos de apoyo empresarial basados en requerimientos específicos.

Un reporte estratégico para el desarrollo de las PyMEs en México deberá analizar diversas variables, como la planeación estratégica, la estructura organizacional, los recursos humanos, la tecnología de la información, la innovación, la contabilidad y las finanzas; y determinar los factores de competitividad necesarios para impulsar el desarrollo de las PyMEs en México. Este estudio tendrá la posibilidad de ser comparado con estudios, homogéneos en metodología, de otros observatorios regionales e inclusive de diversos países; lo que permitirá generar análisis comparativos importantes para comprender la evolución de un sector específico o de una región del país.

Ante todo, México necesita implantar un sistema de recolección de datos estadísticos de las PyMEs. Lo anterior se lograría a través de observatorios nacionales, regionales y sectoriales, de esta manera se estarían generando en forma periódica datos cuantitativos y cualitativos sobre el desempeño de estas empresas en México. Asimismo, debería promoverse la realización de estudios sobre la situación estructural de las PyMEs por regiones y sectores, así como sobre las políticas de promoción empresarial y de innovación. Una función específica de este tipo de observatorios propuestos, sería la de generar información sectorial en cuanto a comercio, financiamiento y tecnología con el objeto de proponer programas y políticas públicas para mejorar la capacidad de administrar y renovar sus procesos e incorporar, así, un mayor valor a su producto o servicio.

Proyecto 4. Establecer e impulsar la ciudadanización laboral

En materia de propuestas de reforma laboral se ha considerado necesario realizar drásticas reformas a la ley laboral para atacar el desempleo, sobre todo, para eliminar las normas que actualmente suponen un obstáculo a la creación de empleos, como lo son las elevadas cargas legales que impiden el retorno de las inversiones a la velocidad deseada. El argumento central es que algunas reglas de la ley laboral vigente encarecen la creación del empleo al nivel, incluso, de volver imposible la recuperación de la inversión.

La lógica indica que el vehículo para tratar de suavizar y agilizar las relaciones laborales es, obviamente, reformar la Ley Federal del Trabajo, ya que, salvo adecuaciones

hechas desde hace más de cuarenta años –cuando prevalecían circunstancias políticas, económicas, financieras, operativas, sociales, culturales y tecnológicas que eran totalmente diversas a las que vivimos en la actualidad– no se ha reformado la ley más que en la parte correspondiente a los derechos de los sujetos de la relación laboral, y en la parte del procedimiento ante los Tribunales del Trabajo. Por ello es importante usar otras herramientas que puedan ser manejadas con mayor eficiencia. Por ejemplo, una herramienta que no depende de ningún interés político partidista, ni de ninguna institución legal formal para su ejecución, es la “ciudadanización laboral”, entendida como la participación directa y efectiva de los dos actores más importantes en la relación laboral: trabajadores y empleadores.

Nuevo León ha sido un claro ejemplo de que la ciudadanización laboral es efectiva. En esa entidad federativa no ha habido una huelga desde hace más de 17 años, cuando en otros estados de la República se sigue utilizando este tipo de procedimientos para presionar a los empleadores. La ley es exactamente la misma, es federal y, por ende, de observancia nacional. Sin embargo, los empresarios nuevoleonenses han podido implantar acuerdos que simplifican y agilizan la relación laboral. Sin duda, para los empresarios de las PyMEs de la nación, la ciudadanización laboral sería una herramienta mucho más práctica y menos costosa al momento de resolver sus conflictos laborales.

Proyecto 5. Impulsar una reforma laboral

La concientización de que hay que tomar medidas trascendentales para tratar de agilizar las relaciones laborales y aprovechar positivamente las bondades del bono demográfico es incuestionable; sin embargo, las relaciones laborales no se agilizarán sólo a través de una medida legal, sino mediante la comunión de diversos factores. Por otra parte, la reforma laboral es necesaria, en efecto, específicamente en los siguientes rubros:

- La firma de un contrato de prueba real, ampliado a noventa días como máximo.
- La firma de un contrato de capacitación.
- La firma de auténticos contratos temporales, que no estén supeditados a la materia de los mismos, con un límite de dos contratos y por un período máximo de seis meses.
- La limitación de pagar salarios caídos a un año.
- Evitar las extorsiones legalizadas por el proceso de huelga al autorizar el emplazamiento a huelga por sindicatos que ni siquiera representan los intereses de los trabajadores; por lo que se debería requerir el recuento previo al estallamiento.
- Liberar a las PyMES de las cargas y obligaciones probatorias procesales establecidas en la Ley, por ser este tipo de empresas el mejor vehículo para la generación de empleos en México (80% de la clase empleada) y aplicar el principio de que “el que afirma está obligado a probar los hechos fundatorios de su acción”, ya que ha quedado demostrado que la aplicación legal ha hecho estragos en este sector por la ausencia de numerario para poder controlar estos requisitos y hasta ha puesto en riesgo la sustentabilidad en este segmento empresarial.

Junto con este vehículo, la reforma laboral, podrían generarse más y mejores empleos si se le da más juego a la OIT para evitar el trabajo esclavizante y las sweat shops en los “paraísos laborales”. Igualmente, debe darse a conocer abiertamente que en México es, definitivamente, posible el pago por horas, que permitiría empatar la necesidad de ciertos empleos en un segmento importante de la economía –como los que ofrecen los call centers donde, casualmente, la mano de obra es intensiva y juvenil en gran proporción– con la necesidad de algunos empleados que requieren laborar temporalmente en horarios irregulares. Tampoco puede soslayarse el hecho de que para que pueda generarse una inercia positiva en el empleo, es menester que toda la sociedad esté involucrada y por ello es indispensable la “ciudadanización laboral”, que demanda la creatividad de los actores en la relación laboral para poder garantizar más y mejores empleos.

ACCIONES INMEDIATAS

1. Crear una Banca de Desarrollo específica para las PyMEs.
2. Garantizar que el gobierno privilegie a las PyMEs en sus compras y que les pague a tiempo.
3. Crear un sistema fiscal muy simple para las PyMEs.
4. Establecer el compromiso por parte del siguiente titular del Poder Ejecutivo de presentar una reforma laboral en los primeros cien días de gobierno.
5. Crear un mecanismo de arbitraje para la resolución de conflictos laborales de manera rápida, de acuerdo con el principio de ciudadanización laboral.
6. Triplicar el presupuesto destinado a los programas de Alianzas Estratégicas y Redes de Innovación (AERI's) y a las empresas gacela.
7. Dar incentivos fiscales a empresas grandes que ayuden a desarrollar PyMEs nacionales para que sean sus proveedoras.
8. Establecer el compromiso de duplicar la proporción de compras que la CFE y PEMEX hacen a proveedores nacionales durante el próximo sexenio.
9. Arrancar un programa nacional de emprendimiento en todas las universidades y tecnológicos.
10. Arrancar un programa nacional de financiamiento de capacitación en áreas técnicas e ingenieriles para jóvenes que no cuenten con trabajo y no se encuentran cursando algún tipo de estudio académico.
11. Establecer el compromiso de fortalecer los programas actuales de educación técnica.
12. Crear nuevos programas de educación técnica por regiones productivas acorde a las vocaciones de los estados.

CONCLUSIONES

Las PyMEs no han logrado consolidarse en México como las principales aportadoras al PIB, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras economías en desarrollo con verdadero potencial de convertirse en economías avanzadas; sin embargo, concentran la mayor parte del empleo en el país. Esta situación plantea un verdadero reto, pues para que México pueda consolidarse económicamente requiere que las PyMEs logren innovar y posicionarse en los mercados internacionales.

Para lograr lo anterior se proponen acciones de política pública en cuatro ejes fundamentales:

- Desarrollar los programas de innovación.
- Garantizar el financiamiento apropiado a las PyMEs.
- Capacitar a los recursos humanos en áreas técnicas e ingenieriles.
- Generar condiciones para que se ofrezcan empleos en condiciones que favorezcan tanto a los patrones como a los trabajadores, aprovechando las oportunidades del bono demográfico que tiene actualmente el país.

De lograr establecer estas políticas se estarían sentando las bases para permitir el desarrollo de las PyMEs y, en consecuencia, de México.

6

El reto de las finanzas públicas

Autores:

Carlos Manuel Urzúa Macías

Amado Villarreal González

Héctor Juan Villarreal Páez

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	187
2. SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO	188
3. PERSPECTIVAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	198
4. LINEAMIENTOS DE REFORMAS	203
5. PROYECTOS ESTRATÉGICOS	204
• Proyecto 1. Implementar cambios de raíz en los sistemas de administración tributaria	204
• Proyecto 2. Etiquetar algunos ingresos tributarios para destinarlo a proyectos públicos específicos	206
• Proyecto 3. Establecer un solo impuesto al flujo de efectivo y sin regímenes especiales	207
• Proyecto 4. Instaurar reglas obligatorias en materia de gasto público federal	207
6. ACCIONES INMEDIATAS	208
7. CONCLUSIONES	208

INTRODUCCIÓN

La economía mexicana se encuentra entre las más grandes del mundo en términos de su producto interno bruto, ocupando el décimo tercer lugar mundial y el segundo en América Latina; sin embargo, la situación de sus finanzas públicas es preocupante. Son tres los principales retos que enfrenta México al respecto: cómo incrementar de manera significativa la recaudación tributaria no proveniente del petróleo; cómo contener el gasto improductivo en todos los ámbitos del sector público; y cómo lograr que el federalismo hacendario sea encauzado de una manera más transparente, productiva y equitativa.

Intentos de reforma en materia de impuestos, gastos y federalismo hacendario ha habido muchos durante el último medio siglo, pero generalmente con poco éxito. En el caso tributario, por ejemplo, las últimas dos reformas significativas fueron hechas en 1964 y en 1980. La primera de ellas contempló una modificación del impuesto sobre la renta (ISR), en la que por primera vez se globalizó el ingreso de las personas y se introdujo la posibilidad de que las empresas pudieran acelerar la depreciación de sus inversiones —éstas fueron dos de varias propuestas hechas en 1960 por el economista inglés Nicolás Kaldor al gobierno mexicano—. La segunda reforma tuvo lugar en 1980, cuando el impuesto al valor agregado (IVA) sustituyó a varios impuestos sobre las ventas, mayormente el impuesto sobre ingresos mercantiles.

En el caso del gasto público y federalismo hacendario, el intento más reciente de alcanzar un acuerdo para lograr reformas de raíz se dio en 2004, cuando tuvo lugar la llamada Primera Convención Nacional Hacendaria. Tras la participación a lo largo y ancho de todo México de literalmente miles de interesados, dicha convención derivó en 323 acuerdos. Algunos de ellos acabaron siendo recogidos parcialmente en una modificación posterior a la Ley de Coordinación Fiscal, la cual regula las relaciones económicas entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), pero la gran mayoría de los acuerdos originales fueron pronto olvidados.

Detrás de todas las reformas fallidas al sistema tributario o al federalismo hacendario siempre ha estado presente una disputa acerca de quiénes serían los afectados y quiénes los beneficiados. El dilema es equidad contra eficiencia. La equidad tiene dos dimensiones la horizontal y la vertical. La equidad horizontal establece que los gravámenes deben tratar de manera similar a todos los contribuyentes que gozan de una condición económica semejante. Por otro lado, el criterio de la equidad vertical establece que en el caso de los impuestos directos, por ejemplo el ISR, la tasa debe incrementarse en relación con el nivel de ingresos; mientras que en el caso de los impuestos indirectos, por ejemplo el IVA, debe haber varias tasas dependiendo del perfil de consumo de la sociedad. A un gravamen que satisface el criterio de equidad vertical se le llama comúnmente progresivo; si no lo satisface, es llamado regresivo (o neutral en el límite).

El criterio de eficiencia muchas veces se contraponen a tal criterio de equidad vertical. La búsqueda de la eficiencia económica típicamente lleva a establecer que la mejor estructura de impuestos es la que distorsiona lo menos posible las decisiones de los

actores económicos, especialmente las decisiones de ahorro y trabajo por parte de los individuos, y de inversión en el caso de las empresas. En general, los impuestos sobre el ingreso (o la riqueza) tienden a permitir una mayor equidad en la estructura tributaria que los impuestos al consumo (o, más generalmente, al gasto), aunque los primeros tienden a ser menos eficientes que los segundos.

Además de los criterios de equidad y de eficiencia, se debe incorporar un tercer criterio: la eficacia de un gravamen. Es decir, qué tan fácil y efectivamente puede recaudarse un impuesto, debido a que es difícil que los contribuyentes puedan evadirlo o eludirlo (por ejemplo, el impuesto predial), o debido a su simplicidad desde un punto de vista administrativo (por ejemplo, el impuesto a la tenencia). En general, los impuestos al consumo o a la propiedad tienden a ser más eficaces que los impuestos al ingreso, debido a que es más difícil evadirlos aun en el caso de la economía informal.

Estos tres criterios no sólo pueden emplearse como guías en el diseño de mejores sistemas impositivos, sino que también son muy útiles en la elaboración de propuestas para mejorar la incidencia del gasto público sobre el bienestar social, así como en el diseño de mejores mecanismos hacendarios en un marco federal. A continuación se comienza por describir la situación actual de las finanzas públicas, para luego discutir en la sección subsecuente sus perspectivas en un futuro próximo, de seguir el régimen tributario y los patrones de gasto público que prevalecen actualmente. Hecho esto se propone una serie de reformas que pueden ayudar a mejorar las perspectivas que tiene la Nación en esta materia.

SITUACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO

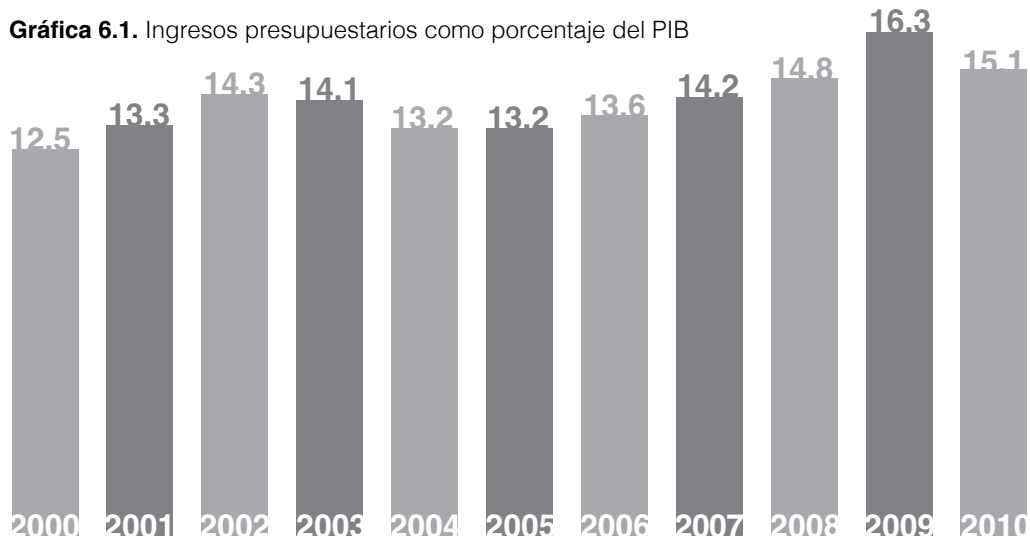
Describir la situación de las finanzas públicas en el país requiere hacer un esfuerzo de síntesis en diferentes avenidas de información. En este caso, es relevante atender la situación de los ingresos presupuestarios, petroleros y no petroleros; así como el gasto programable estimado a futuro de acuerdo con los compromisos ya adquiridos, y que pueden conformar presiones sobre las finanzas públicas en nuestro país, tal es el caso por ejemplo de las pensiones. Para efectos del presente capítulo, se utilizará como unidad estandarizada el “porcentaje del PIB”. Es decir, para dar cuenta de la magnitud de una cifra siempre se hablará de los puntos porcentuales que representa en términos del producto interno bruto a pesos corrientes. Actualmente un punto porcentual del PIB equivale aproximadamente a 135,000 millones de pesos, o poco menos de 12,000 millones de dólares con el tipo de cambio que prevalecía a mediados de 2011.

Ingresos presupuestarios del gobierno federal

La participación de los ingresos presupuestarios del gobierno federal ronda actualmente el 15% del PIB, como se puede apreciar en la Gráfica 6.1. Este porcentaje es a todas luces insuficiente y muy bajo de acuerdo con estándares internacionales, como se explicará más adelante. Con respecto a los ingresos no tributarios provenientes del

petróleo, los mismos no constituyen una garantía permanente, ya que aun cuando el precio de la mezcla mexicana de petróleo a partir de 2000 ha más que duplicado el precio promedio existente en la década de los noventa, la realidad es que la producción de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el precio del petróleo son variables sujetas a mucha incertidumbre. Lo anterior se agrava por el hecho de que la participación de los ingresos petroleros en los últimos treinta años ha fluctuado alrededor de la tercera parte de los ingresos totales del gobierno federal. De hecho, este porcentaje se ha incrementado recientemente, como muestra la Gráfica 6.2, a tal grado que en el año 2005 los ingresos gubernamentales provenientes del petróleo fueron inclusive ligeramente mayores a los ingresos tributarios.

Gráfica 6.1. Ingresos presupuestarios como porcentaje del PIB



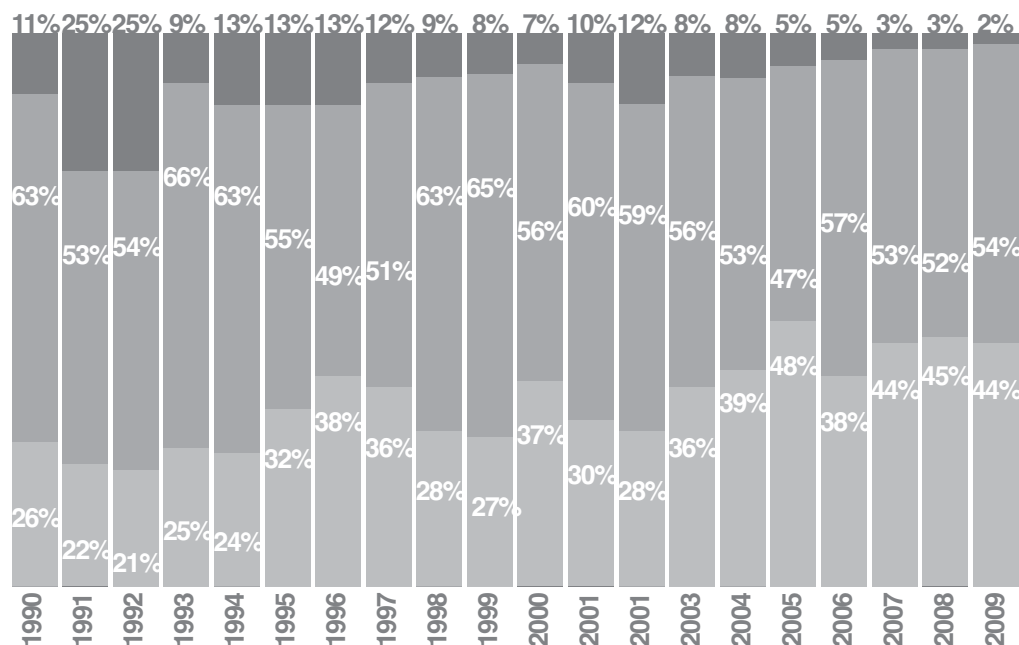
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Uno de los conceptos más importantes en el estudio de las finanzas públicas es la llamada carga fiscal, la cual es una medida que trata de determinar el sacrificio que tienen que hacer las personas físicas y las personas morales (empresas) para costear los gastos gubernamentales. En el caso de México, olvidando por un momento las contribuciones hechas a los gobiernos estatales y municipales, la carga fiscal depende esencialmente del ISR y el IVA, dos gravámenes ya mencionados con anterioridad; así como del llamado impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el cual es un impuesto indirecto sobre el consumo de productos específicos tales como la gasolina, los cigarros y las bebidas alcohólicas.

Como muestra la Gráfica 6.3, la correspondiente carga fiscal en México es muy baja de acuerdo con estándares internacionales, especialmente cuando se le compara con las de los otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

(OCDE). El hecho de que en México los ingresos gubernamentales (los tributarios y los provenientes del petróleo) sean la mitad del promedio en la OCDE, es una muestra fehaciente no sólo de que la recaudación en México es muy baja, sino también de que hay un largo camino por recorrer para poder resolver el problema de manera definitiva.

Gráfica 6.2. Ingresos del Gobierno Federal

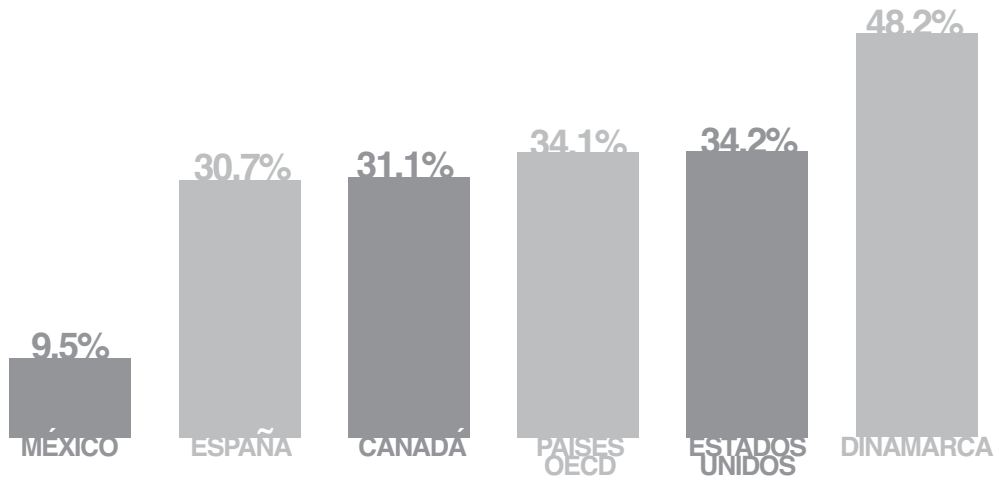


Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Si analizamos el comportamiento de la recaudación del impuesto sobre la renta de los asalariados, éste muestra que a través del tiempo la carga fiscal se ha mantenido en crecimiento.

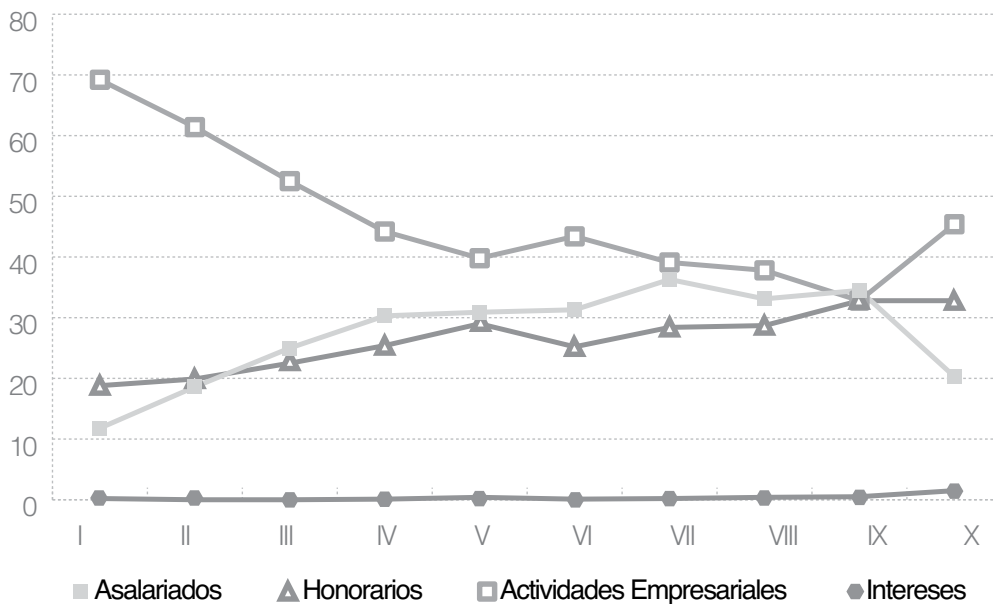
Por el contrario, la carga fiscal al resto de los contribuyentes se ha mantenido estable, lo cual sugiere que es probable que la incidencia fiscal hacia los contribuyentes no asalariados sea inequitativa. De hecho, en un estudio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), requerido por ley y basado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares más reciente,¹ se muestra que al medir la composición porcentual del ingreso bruto de las familias existe una incidencia del ISR creciente en el caso de los asalariados (es decir, la carga crece a medida que el ingreso crezca). No obstante, como se ilustra en la Gráfica 6.4, el estudio también muestra que en el caso del ISR de personas físicas con actividad empresarial se observa un comportamiento claramente regresivo, y en el caso de ingresos por honorarios la incidencia es mayormente neutral.

Gráfica 6.3. Recaudación tributaria como porcentaje del PIB: comparativo con otros países de la OECD en 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE y SHCP.

Gráfica 6.4. Porcentaje de contribución de las personas físicas al ISR por decil



Fuente: Elaboración propia con estimaciones de la SHCP.

Por su parte, el impuesto al valor agregado ha mostrado a través del tiempo generalmente un comportamiento creciente en términos de la recaudación como proporción del PIB. La excepción se dio con la reforma de 1991-1992, cuando la tasa del IVA se redujo de 15% a 10%, lo cual representó un costo fiscal entre 1.5 y 2% del PIB. Esta reforma se

justificó en su momento por la mayor competitividad que esta medida daba en preparación a la inminente entrada al Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) en 1994. Desde entonces la recaudación por IVA ha ido creciendo hasta alcanzar ya una participación cercana al 5% del PIB, a pesar de los regímenes especiales de tasa 0% a alimentos y medicinas, exentos como los servicios educativos y tasa especial en frontera, los cuales representan un sacrificio fiscal del orden del 2% del PIB.

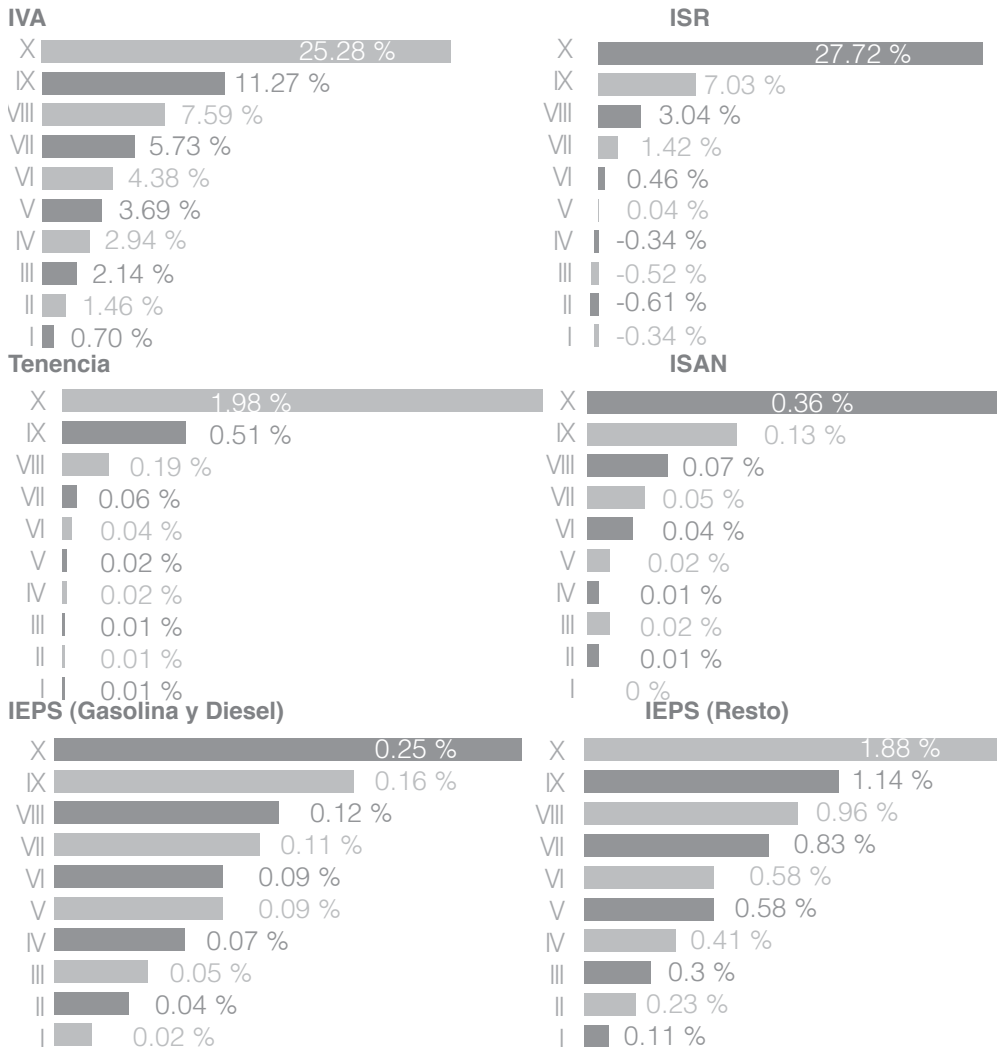
Otros dos conceptos de ingreso relativamente importantes lo conforman el IEPS y los impuestos a las importaciones (aranceles). En ambos casos existe una clara tendencia a reducir su importancia, el primero de ellos por la eliminación en el tiempo de algunos impuestos especiales, y el segundo por el proceso de apertura comercial que se ha ido dando a lo largo ya de casi tres décadas.

La Gráfica 6.5 presenta un compendio de los distintos impuestos mencionados y la incidencia de cada uno de ellos en todos los hogares. En la gráfica éstos son clasificados por deciles de ingreso, donde el primer decil (I) es el de menor ingreso y el último (X) es el de mayor ingreso. Nótese cómo en particular, por razones de progresividad y a través del crédito al salario, los cuatro primeros deciles reciben dinero en lugar de darlo en el caso del ISR. Vale la pena también notar que, siendo un impuesto directo y el otro indirecto, el ISR es mucho más progresivo que el IVA. Finalmente, la tenencia es un impuesto altamente progresivo comparado con el impuesto a las gasolinas (IEPS).

Existen otras fuentes de ingresos que es importante precisar también, tales como los asociados a los precios y tarifas del sector público, así como a los derechos, productos y aprovechamientos. Estos últimos tres conceptos corresponden, respectivamente, a las contribuciones por el uso de bienes de dominio público, a los ingresos por actividades del Estado que no son propiamente públicas, y a ingresos por actividades que sí lo son (por ejemplo las multas).

En el caso de los precios y tarifas, es de particular importancia evitar los subsidios a los sectores de la población con los ingresos más altos y en detrimento de los de ingresos más bajos. Al margen de los efectos ambientales del consumo excesivo de energía proveniente de hidrocarburos o de energía eléctrica, establecer subsidios significativos a la gasolina o a la electricidad ocasiona grandes inequidades, pues en el fondo son transferencias en especie que hace el gobierno a los sectores con mayores ingresos. Esto es evidente tanto en el caso de la gasolina, véase la Gráfica 6.6, como en el caso de la electricidad, véase la Gráfica 6.7. En esta última gráfica se muestra en particular el número de veces que el subsidio a la electricidad representa comparado con el monto asignado al programa social más importante en México, Oportunidades. Por ejemplo, en el año 2008 el subsidio eléctrico residencial fue 2.37 veces más grande que el monto correspondiente al programa Oportunidades.

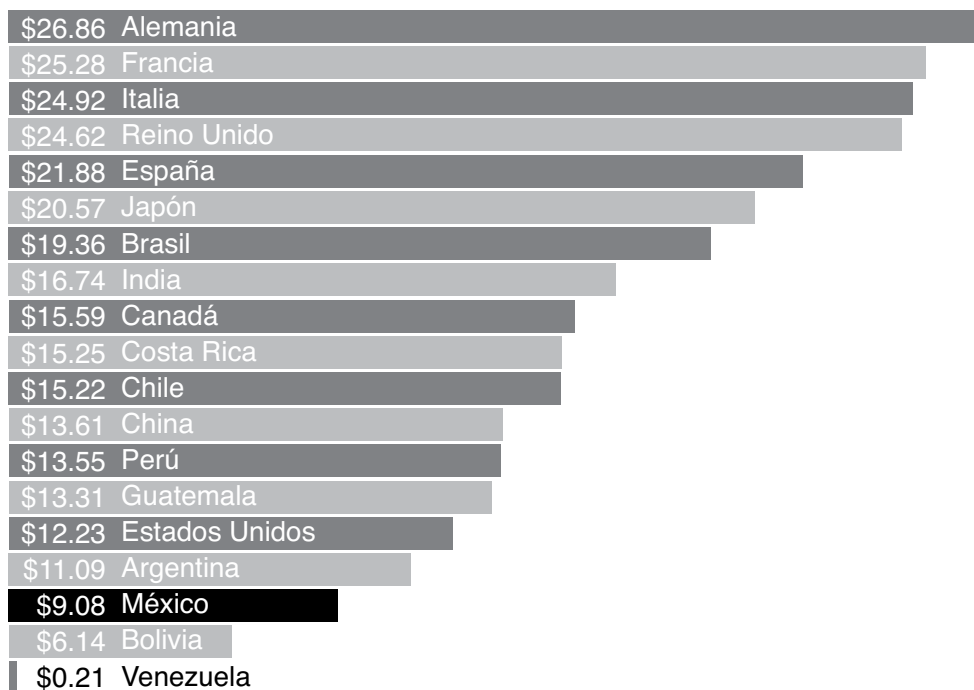
Por la parte del tema de los derechos, a partir de 2002 los ingresos por derechos petroleros, ya mencionados con anterioridad, pasaron de la Ley de Ingresos de la Federación a la Ley Federal de Derechos. Esta Ley incluye otros dos conceptos importantes de recaudación asociados al uso de bienes de dominio público de la nación:

Gráfica 6.5. Incidencia de los impuestos por hogar

Fuente: Elaboración propia con estimaciones de SHCP

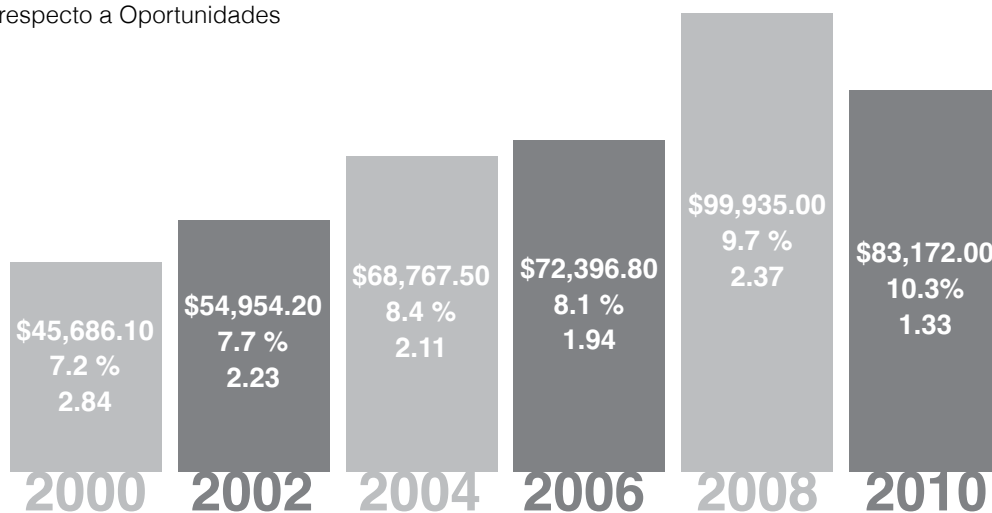
los derechos y aprovechamientos por el uso del espectro radioeléctrico y por el uso de aguas nacionales. El primero tiene un impacto importante en el sector de las telecomunicaciones, las cuales constituyen un insumo clave para la competitividad del país. En el caso del agua su impacto transversal es obviamente aún más significativo. Al respecto, sería deseable tener una política fiscal en materia de agua que no tenga como propósito principal la recaudación por sí misma, sino la administración eficiente de ese recurso natural que es muy escaso en el país. Esto también se debería aplicar a otros bienes de dominio público de la nación, tales como las zonas federales.

Gráfica 6.6. Comparativo de precios de la gasolina Magna (peso/litro)



Fuente: SHCP (http://www.shcp.gob.mx/Paginas/diaria_1.aspx).

Gráfica 6.7. Monto total del subsidio eléctrico, su participación en el gasto social y el cociente respecto a Oportunidades

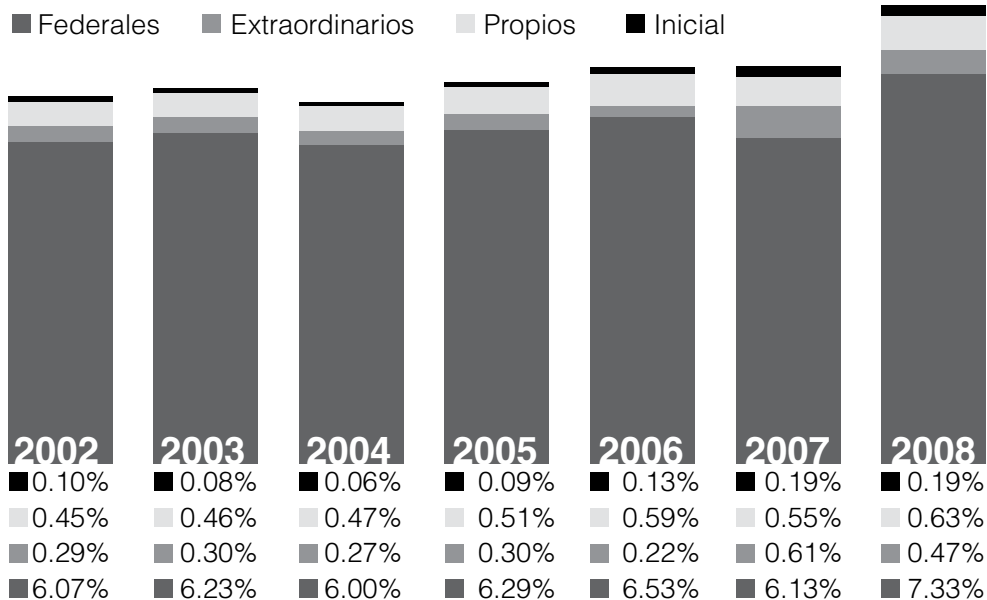


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y Comisión Federal de Electricidad (CFE)

Para concluir con la parte de los ingresos, se debe señalar también la de los gobiernos locales, sean éstos estatales o municipales. La Gráfica 6.8 muestra un comparativo a lo largo del tiempo de los ingresos de las entidades federativas (los treinta y un estados y el Distrito Federal). Además de los ingresos propios obtenidos a través de impuestos tales como el de la tenencia vehicular y el de nóminas, así como algunos derechos, productos y aprovechamientos, las entidades cuentan también con ingresos federales (es decir, las participaciones y aportaciones federales a ellos) e ingresos extraordinarios (por contratación de deuda y otros).

En la gráfica también se clasifica el llamado ingreso inicial, el cual es el remanente presupuestal del ejercicio anterior, si es que lo hubiere. Como muestra la Gráfica 8, en los últimos años las entidades federativas han tenido unos ingresos propios que no llegan ni siquiera a dos tercios de un punto porcentual del PIB, lo cual muestra la alta dependencia de los estados de las participaciones y aportaciones federales que les otorga el gobierno, las cuales ya integradas a convenios y ramos específicos rondan el 10% del PIB. El caso de los municipios es aún más descorazonador, pues sus ingresos propios oscilan apenas en alrededor de un tercio de un punto porcentual del PIB.

Gráfica 6.8. Ingresos estatales por rubro



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP

El gasto social

De acuerdo con el estudio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mencionado con anterioridad,² el gasto social en México creció un 43.3% en términos reales en el periodo de 2002 a 2008. Los rubros más importantes de gasto son la Educación

con el 40% y la Salud con el 30.1% del total en 2008. Al analizar la variación porcentual de 2002 a 2008 dentro de los cinco grandes conceptos de gasto social, que son educación, salud, pensiones, transferencias directas y subsidio eléctrico residencial, se encuentra que el concepto que más ha crecido es el de pensiones tanto a pensionados del IMSS como del ISSSTE, con 74% y 179% respectivamente.

Se puede destacar también el hecho de que, dentro de todos los conceptos que conforman el gasto social federal, sea el gasto en educación el que haya disminuido su participación durante el periodo 2002-2008 en casi 6 puntos porcentuales. En contraparte, como se muestra en el Cuadro 6.1, el gasto en salud se incrementó en casi un punto porcentual. Los conceptos que absorben la caída del gasto en educación son las pensiones del IMSS con 2.5% y las pensiones del ISSSTE con 3%, así como el subsidio eléctrico residencial con 2%. Por otro lado, las transferencias directas, como es el caso de los programas Procampo y Oportunidades, muestran un comportamiento relativamente estable y sin una ganancia significativa.

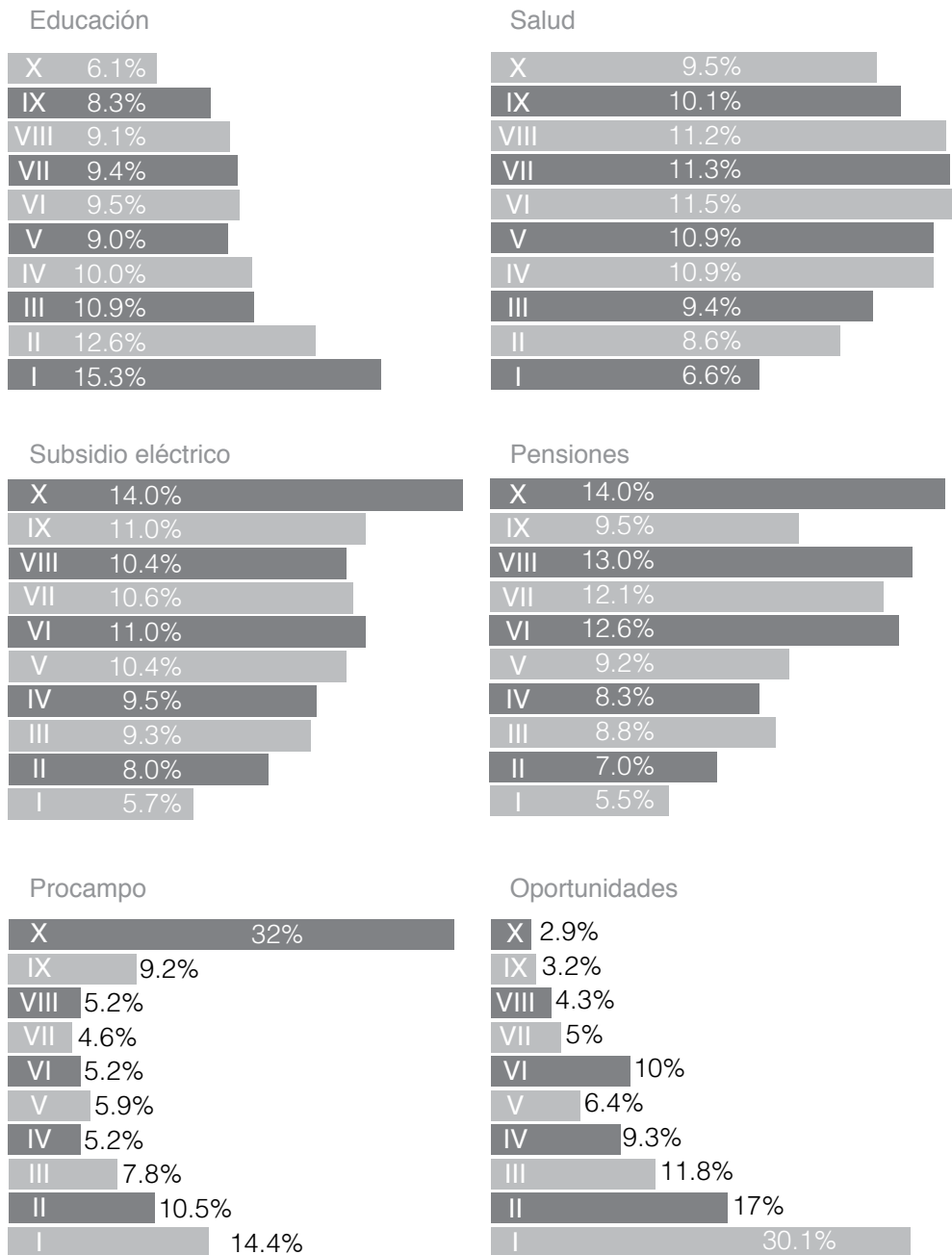
CUADRO 6.1. Evolución y estructura del gasto social en México

	Monto (millones de pesos 2008)				Participación porcentual (%)				Tasa de crecimiento 02/08
	2002	2004	2006	2008	02	04	06	07	
Educación	328,798.80	359,480.60	377,929.50	410,811.90	46	44	42	40	-12.00%
Salud	209,795.20	249,441.80	278,906.60	309,280.10	29	30	31	30	3.80%
Pensiones	81,221.20	93,828.00	111,142.30	141,628.20	11	11	12	14	22.80%
Oportunidades	24,601.30	32,628.90	37,379.00	42,204.20	3	4	4	4	20.80%
Procampo	17,500.20	17,568.30	16,751.20	14,198.00	2	2	2	1	-42.90%
Subsidio Eléctrico	54,945.20	68,767.50	72,396.80	99,935.00	8	8	8	10	28.10%
Total	716,861.90	821,715.10	894,505.40	1,018,057.40	100	100	100	100	

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Los rubros que están viendo disminuir su participación, como es el caso de educación, o bien tienen una ganancia mínima, como el programa Oportunidades, son conceptos de gasto redistributivo; es decir, que benefician a las familias de menores ingresos. Mientras que los conceptos cuyo gasto está más enfocado a los grupos de ingreso medio y alto, como es el caso de la salud, las pensiones y el subsidio eléctrico residencial, tienen una participación creciente. En particular, el gasto en pensiones: si para el año 2000 el IMSS reportó 1,782,260 pensiones directas y a sobrevivientes, para el 2010 la cifra se había incrementado casi un 45% para llegar a 2,582,884.

De acuerdo con el estudio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y como se muestra de manera agregada en la Gráfica 6.9, los conceptos de gasto que muestran mayor progresividad son los siguientes: el programa Oportunidades, la educación preescolar, primaria y secundaria, el seguro popular, el programa de adultos mayores,

Gráfica 6.9. Progresividad del gasto social por decil de hogar

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP

y las becas gubernamentales. Sin embargo, la mayoría de estos conceptos han visto disminuir o estancar su participación en el gasto social total a lo largo del tiempo, con excepción del seguro popular. Por otro lado, los conceptos de gasto social que han crecido más son en general regresivos, tales como las pensiones, el subsidio eléctrico residencial y el subsidio a las gasolinas.

En suma, al contrario de las políticas de ingresos actuales que se ha visto son en general progresivas, las políticas de gasto público en el área social muestran una mayor área de oportunidad para reformarlas, ya que, como también se ha visto, el grueso de los conceptos de gasto público que están creciendo son en primera instancia los más regresivos. Se indica “en primera instancia”, puesto que habrá que estudiar también la efectividad del gasto social en cada uno de los rubros (bien pudiera ser, por ejemplo, que el seguro popular no estuviera teniendo los resultados esperados acordes con su gasto).

La deuda nacional y sub-nacional

El tema de las finanzas gubernamentales debe ser dividido no en dos sino en tres partes: ingresos, gastos y deuda. Parecería a primera vista que no es necesario referirse de manera expresa a esta última, pues el acervo de la deuda existente puede ser visto como la suma de los déficit gubernamentales que se han tenido a lo largo del tiempo, y éstos se definen a su vez simplemente como la brecha entre los gastos y los ingresos. Hay, sin embargo, dos razones importantes para no perder de vista ese rubro. Desde una óptica macroeconómica, el manejo de la deuda pública debe siempre guiarse por una regla de oro: ahorrar en la época de las vacas gordas para poder tener un colchón financiero en la época de las vacas flacas. Es decir, la política fiscal debe ser contra-cíclica y no pro-cíclica. La segunda razón es aún más importante: el monto de la deuda puede ser tan grande para un país (o un estado, o un municipio) que puede poner en riesgo hasta la viabilidad financiera de las generaciones futuras, como se discute ampliamente en la siguiente sección.

PERSPECTIVAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Contrario a la célebre premisa keynesiana de que “en el largo plazo todos estaremos muertos”, es importante que el análisis de las finanzas públicas trascienda el corto plazo. Sin embargo, la costumbre entre tomadores de decisiones y analistas es evaluar los déficit o superávit en el periodo actual. Entre las causas de lo anterior sobresalen dos. La primera obedece a una lógica de economía política: se resuelven los problemas inmediatos; y la segunda es que los humanos tienden a pensar en que el estado de cosas seguirá prevaleciendo en el futuro.

Existen al menos cuatro razones para utilizar el análisis de largo plazo en las finanzas públicas de un país. En primer lugar, los mercados tienden a incorporar toda la información disponible, aun la que la clase política quisiera ignorar. De esto se desprende que posibles desequilibrios proyectados en el largo plazo tengan efectos en corto plazo

en mediciones del riesgo país, recomendaciones de inversión, etc. Segundo, muchos problemas financieros tienen soluciones sustancialmente más sencillas antes de volverse “crisis”. Tercero, los cambios de política pública de gran magnitud (por ejemplo, la universalización de la seguridad social) están forzados a ser actuarialmente viables, con la obvia implicación de la necesidad de hacer un análisis de largo plazo. Por último, en términos de incidencia, la ausencia de un análisis de largo plazo puede llevar a grandes inequidades intergeneracionales.

El largo plazo y las finanzas públicas mexicanas

En México se pagan muy pocos impuestos como proporción del producto interno bruto. Esto es así aun de acuerdo con estándares latinoamericanos, como muestra el Cuadro 6.2 de manera fehaciente y alarmante. En efecto, mientras que en el año 2008 Brasil recaudó por impuestos 34.7% de su PIB y Argentina un 30.8%, México sólo llegó al 9.6% (el otro 8.8% provino esencialmente de ingresos petroleros). De hecho, como muestra el Cuadro 2, en 2008 México ocupó el último lugar, entre los diecinueve países ahí listados, en cuanto a recaudación tributaria; ni siquiera Haití tuvo una carga fiscal menor. Más recientemente, y aun tras la recuperación económica que tuvo lugar en 2010-2011 y la modesta reforma fiscal de 2010, la recaudación se aproxima apenas al 10% del PIB. Este número se encuentra muy lejano no sólo de lo que recaudan economías similares a la mexicana, sino también del propio gasto público en el país que ronda un 24% del PIB.

Como se hacía notar en la sección anterior, la mayoría del faltante para ejercer ese gasto público es cubierto en gran parte por recursos provenientes o relacionados con el petróleo: derechos e impuestos directos a PEMEX. Además, en los últimos ejercicios fiscales ha habido un endeudamiento público sostenido en el caso del gobierno federal para poder completar los requerimientos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Si bien la deuda pública mexicana es relativamente pequeña con respecto a la de otros países, lo precario de la recaudación en México hace que la capacidad de endeudamiento sea muy limitada, puesto que los mercados son muy sensibles (vía mediciones del riesgo país) a los niveles de deuda pública.

De esta forma se tiene que el gobierno mexicano gasta relativamente poco con respecto a otras economías que tienen un grado de desarrollo similar y cerca de la mitad del gasto público del país proviene de la explotación de un recurso no renovable. ¿Es esto sostenible en el largo plazo? Seguramente no, pues de acuerdo con la propia Dirección Corporativa de Finanzas de PEMEX, la siguiente relación describe los escenarios posibles del petróleo en México suponiendo que el nivel de extracción permaneciera similar al de hoy en día: las reservas probadas, con una duración de 9 años al ritmo de extracción actual; las reservas probables para diecinueve años; y reservas posibles para veintiocho años.

México tiene que prepararse para hacer una transición fiscal de gran envergadura. Sería sumamente arriesgado (e irresponsable) suponer que el hallazgo de nuevos yacimientos y el sostenimiento de un alto precio del petróleo podrían financiar el

gasto público del país en el futuro. Si bien es difícil dar un número exacto de las necesidades de financiamiento público (pues las variables como el crecimiento económico juegan un papel clave en su determinación), el mínimo entre los mínimos rondaría el 20% del PIB. Esto implica que la recaudación fiscal en un horizonte de mediano plazo debe incrementarse en alrededor del 10% del PIB. Este piso aún conlleva ciertos riesgos, porque no considera dos factores que pudieran ser fuente de importantes presiones fiscales por el lado del gasto. El primero es la transición demográfica que está viviendo el país. El segundo lo constituyen una serie de compromisos por parte del gobierno mexicano (pasivos contingentes) con importantes vencimientos en las siguientes dos décadas.

Cuadro 6.2. Recaudación gubernamental en América Latina (2008, % del PIB)
(Ordenamiento por porcentaje de recaudación tributaria)

	Tributaria	No tributaria	Total
Brasil (2007)	34.7	5.8	40.5
Argentina	30.8	3.7	34.5
Uruguay	23.3	2.1	25.4
Costa Rica	23.1	2.0	25.1
Bolivia	21.7	12.0	33.7
Nicaragua	21.7	1.4	23.1
Chile	20.9	6.7	27.6
Colombia (2006)	18.3	0.1	18.4
Perú	17.4	2.6	20.0
Ecuador	16.5	13.8	30.3
Panamá	16.5	7.8	24.3
Honduras	15.9	1.7	17.6
República Dominicana	15.0	0.7	15.7
El Salvador	14.6	1.4	16.0
Venezuela	14.2	11.2	25.4
Paraguay	13.7	4.1	17.8
Guatemala	11.6	1.4	16.0
Haití	9.5	0.0	9.5
México	9.4	8.8	18.2

Fuente: Comisión Económica para América Latina.³

Las consideraciones sobre la estructura poblacional son importantes para conocer el tipo de servicios públicos que se van a demandar y quién puede financiarlos. Por ejemplo, una población que envejece a ritmo acelerado suscitaría presiones en la demanda por servicios de salud, algunos de ellos de altos costos. Si esto coincide con una reducción en la PEA (población económicamente activa), las presiones tributarias sobre la población que trabaja pueden ser de orden importante.⁴

Muchos de los pasivos contingentes del gobierno mexicano están relacionados con pensiones. Un porcentaje muy importante de la población empleada en el sector formal ha migrado a un sistema de cuentas individuales. Sin embargo, todavía están activas muchas personas cuyos sistemas de retiro están basados en el tradicional sistema de pensiones de reparto (las pensiones son cubiertas por los trabajadores actuales). La combinación de retiros en los siguientes veinte años, con el alargamiento en la esperanza de vida augura una presión formidable en las finanzas públicas.

También es de considerar que el cambio de sistemas de pensiones suele tener unos años de laguna. En ellos los del viejo sistema reciben pagos del gobierno, pero éste no recibe recursos de las personas que están en el nuevo. Estos recursos van a parar a cuentas individualizadas. Si no existe el respaldo financiero adecuado, esta laguna puede provocar una crisis fiscal. Esto nos lleva a que un primer lineamiento de reforma en el largo plazo debiera (para diferentes escenarios) medir los requerimientos financieros del sector público no sólo para el periodo inmediato, sino también para un horizonte de dos o tres generaciones (quizás un mínimo de cuarenta años). Una manera de estimar la sustentabilidad de las finanzas públicas en el largo plazo es empleando la llamada metodología de cuentas generacionales, la cual es bosquejada a continuación.

Metodología de cuentas generacionales

Esta metodología permite analizar hasta qué punto la evolución prevista de diversas variables, como la demográfica, altera los presupuestos públicos futuros. En función del nivel de déficit o superávit que se estime que se traslade a las generaciones futuras es posible conocer el grado de equidad intergeneracional. Es decir, si la generación presente contribuye de manera insuficiente para un nivel determinado de gasto, entonces las generaciones futuras tendrán que realizar un esfuerzo adicional para saldar el déficit resultante.

La metodología de cuentas generacionales permite estimar la contribución de cada generación al financiamiento del gasto público considerando las obligaciones vigentes y futuras del sector público. La metodología de cuentas generacionales busca responder a la siguiente pregunta: si la política fiscal presente se mantuviera vigente en el futuro, ¿cuál sería el pago de impuestos (descontando los subsidios que recibirían) de los individuos que viven actualmente y también el de aquéllos que están por nacer (generaciones futuras)?

En este sentido, la estimación de las cuentas generacionales no es una predicción, es una proyección. Se trata de un cálculo que permite vislumbrar las consecuencias de continuar con la política fiscal actual. La metodología también permite visualizar algunos escenarios, por ejemplo, una disminución de los ingresos no tributarios (por ejemplo, una disminución de la producción petrolera); manteniendo las transferencias, el gasto futuro del gobierno y la riqueza neta del gobierno constantes implicarían, necesariamente, un aumento en los impuestos pagados por las generaciones futuras para mantener el equilibrio.

Para los propósitos de este capítulo es importante mencionar que ya existe en la Cámara de Diputados una iniciativa que exige que el paquete económico presentado cada año contenga un reporte basado en la metodología de cuentas generacionales. Dicho reporte lo elaboraría un comité integrado por el Poder Ejecutivo, el Legislativo y algunos órganos autónomos. Lamentablemente dicha iniciativa lleva más de un año esperando su dictamen en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

La cuestión del petróleo, una vez más

Como se ha insistido varias veces a lo largo de este capítulo, un asunto de relevancia de primer orden es cómo preparar al sistema fiscal mexicano para que sea viable ante una posible disminución de la producción petrolera. Muy relacionado y complementario a ello es determinar qué se debería hacer con las reservas que le quedan al país. Si bien desde el punto de vista de la economía política resulta cómodo continuar con la política actual hasta el último momento, con ello se desperdiciarían grados de libertad valiosos. Aquí se proponen brevemente dos líneas a seguir: separación de la petroquímica básica y secundaria; y destinar una parte de la renta petrolera para blindar las finanzas públicas futuras.

En el primer punto se haría un particular énfasis en seguir reduciendo los subsidios en el mercado de los combustibles. La estructura actual de precios resulta muy onerosa para las finanzas públicas del país. Por ejemplo, como consecuencia de la volatilidad del precio del petróleo y del tipo de cambio, los subsidios a la gasolina y el diesel durante el año 2011 pueden rondar los 100,000 millones de pesos. Además, como se comentó, los subsidios de esa naturaleza son muy regresivos, por no hablar de sus efectos ambientales. Una reducción significativa de esos subsidios permitiría racionalizar un mercado altamente distorsionado y generaría ahorros muy importantes para las finanzas públicas.

El segundo elemento, muy ligado a las cuentas generacionales, es utilizar parte de la renta petrolera para blindar las finanzas públicas. Dos posibles aplicaciones surgen de inmediato. La primera tiene que ver con la formación de una reserva que pudiera servir para cubrir los pasivos contingentes que enfrentará el gobierno durante las siguientes tres décadas, con la consecuente ganancia en términos de justicia intergeneracional. La otra aplicación sería la de utilizar parte de la renta petrolera en un fondo de estabilización que quedaría sin tocar en épocas de vacas gordas (bonanzas) y que permitiera hacer una política pública de gasto contra-cíclica en tiempos de vacas flacas (recesiones).

LINEAMIENTOS DE REFORMAS

Al contrario de la manera parcial en que se trataron de moldear las reformas en materia fiscal en las últimas cinco décadas, una nueva reforma debe ser lo suficientemente general para tener un gran impacto positivo en el mediano plazo. Debe enfocarse no solamente en incrementar los ingresos tributarios, sino también en proponer mecanismos para la contención del endeudamiento público para así lograr una mayor justicia intergeneracional, como ya se ha presentado. Pero, de manera igualmente importante, la reforma debe tratar de incidir de manera simultánea en los tres órdenes de gobierno, respetando la autonomía de cada uno de ellos.

Tanto a nivel municipal, estatal como federal, la falta de ingresos es un problema apremiante, aunque con diferentes matices. En los dos polos, el municipal y el federal, las potestades tributarias parecerían ser razonablemente amplias, mientras que en el caso estatal ciertamente las potestades tributarias son escasas y rinden contribuciones muy reducidas. Por otro lado, especialmente a nivel municipal y estatal la falta de inversión y de transparencia en el ejercicio del gasto es, excepto por las honrosas excepciones de algunas entidades federativas, a todas luces alarmante.

Las propuestas de reforma, detalladas a continuación, toman como punto de partida el problema de la muy baja recaudación tributaria en el caso de los municipios. El escaso cobro que se da en el caso de los derechos por el suministro de agua es muy sabido, pero no lo es tanto el caso de la bajísima recaudación del impuesto predial en contraste con los estándares internacionales: en México se recauda alrededor de un 0.2% del PIB en impuesto predial, mientras que la media en países de la OCDE esa cifra ronda el 2% del PIB (En los Estados Unidos y Canadá esta recaudación excede el 3%). La cifra de México es muy baja inclusive para estándares latinoamericanos: en Argentina y Brasil la recaudación por predial excede el 0.5% del PIB, en Chile y Colombia esa cifra sube a alrededor del 0.7%, hasta llegar a Uruguay con una recaudación del más del uno por ciento del PIB. Tal carencia por parte de los municipios de ingresos propios es debida en muchos casos a una alta evasión fiscal y a una muy mala administración tributaria. Pero sea como sea, tanta dependencia de las aportaciones y transferencias federales debilita el federalismo plasmado en la Constitución.

En un segundo plano se encuentran las finanzas públicas estatales, las cuales son muy frágiles en muchos aspectos. Muchos estados dependen esencialmente de las participaciones y aportaciones federales, llegando éstas a representar más del 95% de sus ingresos. Además, cuando sus ingresos propios son mayores, parte de ellos son debidos al impuesto sobre nóminas, que es sin duda fácil de administrar, pero que es también muy ineficiente al castigar el empleo de las empresas. Finalmente, el impuesto a la tenencia vehicular, uno de los pocos impuestos estatales progresivos y fácilmente recaudables, al dejar de ser federal en su imposición, ha sido eliminado ya en 2011 por un buen número de entidades (de ser eliminado por todas, la pérdida en la recaudación representaría alrededor de 17,000 millones de pesos en 2012).

Si a lo anterior se le suma el grave problema de la evasión fiscal, el excesivo gasto corriente y la gran opacidad en el ejercicio de ese gasto por parte de la mayoría de los estados, no debe sorprender a nadie que la situación financiera de un buen número de entidades federativas sea actualmente muy endeble.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Los proyectos que se proponen para una nueva reforma en las finanzas públicas contemplan cuatro componentes, diferentes pero complementarios, los cuales se centran en la mejora de cuatro de los varios pilares que soportan las finanzas públicas en México.

Proyecto 1. Implementar cambios de raíz en los sistemas de administración tributaria

Antes de explorar la posibilidad de incrementos en los impuestos, se debería tratar primero, por razones elementales de eficiencia y justicia, de reducir de manera significativa la evasión y la elusión fiscal que impera desde hace muchas décadas en México. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio reciente del Tecnológico de Monterrey para el Servicio de Administración Tributaria, organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el año de 2008 la evasión fiscal en el caso de los tres grandes impuestos, ISR, IVA e IEPS, fue del orden del 2.62% del PIB. En particular, la mayor evasión relativa fue en los casos del IVA, el ISR de las personas físicas con actividad empresarial y el ISR para las empresas bajo el régimen de pequeños contribuyentes (este último es un impuesto recaudado por los estados). Si al estimado de evasión anterior se le agregasen las fugas en el caso de impuestos y derechos propiamente estatales y municipales, la cifra final de evasión fácilmente excedería el 3% del PIB.

Por lo anterior, los cambios sugeridos en esta primera subsección se centran en las siguientes tres propuestas administrativas:

- a) Creación en cada estado de un Servicio de Administración Tributaria local. Aunque no sería estrictamente necesario (pero sí aconsejable), el SAT local, si el Congreso del Estado así lo dispusiera, podría tener el rango de un organismo autónomo en la Constitución local.
- Los municipios podrían delegar el cobro de los impuestos y derechos descritos más abajo al SAT local, previa la firma de un convenio de adhesión y a sabiendas de que todos los servicios (de cobro, logísticos e informáticos) brindados por el organismo serían siempre gratuitos. Todos los impuestos y derechos así recaudados serían recibidos en su integridad por los municipios adherentes.
- Además del cobro de los gravámenes estatales, el SAT local sería el encargado del cobro, a nombre de los municipios adherentes, del impuesto predial y el impuesto sobre adquisición de inmuebles. La anterior posibilidad está contemplada de manera expresa en el inciso a) de la fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- El SAT local se encargaría también del mantenimiento del padrón catastral de todos los municipios adheridos al convenio, así como de proveer la asesoría técnica y logística en la actualización de los valores catastrales por parte de los municipios (un ejemplo de ese papel ya lo brinda el Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora).
- El SAT local coadyuvaría con cada municipio en la actualización trianual de los valores catastrales, tratando de que sean éstos equiparables a los valores de mercado.
- El SAT local asesoraría a los municipios interesados y al Congreso del Estado acerca de la posibilidad de dividir en dos componentes el impuesto predial: uno por el valor del suelo y otro por el valor de la construcción. Esto daría pie a que un municipio pusiera énfasis tan sólo en el valor del suelo pues es más fácil de actualizar (como es ya el caso en Mexicali); o se pudiera tener una tributación diferenciada para impulsar la construcción (como es el caso en muchos lugares de Estados Unidos).
- El SAT local podría cobrar, en nombre de los municipios adherentes que así lo requirieran, los derechos por el suministro de agua, proveyendo su servicio de manera completamente gratuita. El SAT local también colaboraría como asesor en materia fiscal para los organismos del gobierno del estado con competencias en el asunto del agua.
- El resto de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos seguirían siendo cobrados directamente por los municipios, a no ser que mediase un convenio expreso entre ellos y el SAT local.
- La Procuraduría Fiscal del SAT local proveería de manera gratuita cualquier servicio legal requerido por los municipios.

En el caso del Distrito Federal, la Tesorería de la Secretaría de Finanzas podría constituirse de manera natural y expedita en el SAT correspondiente para la capital del país.

b) El SAT federal tendría el rango de un organismo constitucionalmente autónomo, si es que el Congreso de la Unión y los Congresos locales así lo dispusieran.

c) Creación de un Sistema Nacional de Administración Tributaria (SNAT)

- El Sistema estaría constituido por el SAT federal y los SAT locales.
- Un primer objetivo del SNAT sería el apoyo técnico y logístico por parte del SAT federal en el cobro por parte de los SAT locales, especialmente en el caso de los impuestos que han sido transferidos, o que lo sean en el futuro, por parte del Gobierno Federal a los gobiernos estatales (actualmente, por ejemplo, el impuesto sobre la renta para las empresas bajo el régimen de pequeños contribuyentes).
- Un segundo objetivo sería el apoyo técnico, pero especialmente financiero, a los SAT locales para que ellos puedan brindar a sus municipios adherentes los servicios previamente establecidos. El costo total de dichos servicios sería financiado en su integridad por el SAT federal.

- Entre los otros objetivos del SNAT, destacaría el hecho de estrechar la colaboración informática y legal entre el SAT federal y los SAT locales para el cobro de los impuestos y derechos federales, estatales y municipales. También se estrecharía la colaboración entre los tres niveles de gobierno para otros asuntos no tributarios (como la detección de lavado de dinero o de contrabando).

Proyecto 2. Etiquetar algunos ingresos tributarios para destinarlo a proyectos públicos específicos

En todos los países del mundo los códigos fiscales siempre advierten que, en general y dado el propósito redistributivo que se encuentra atrás de los impuestos, no debe permitirse afectar un ingreso tributario a un gasto público específico. Pero puede haber excepciones. Por ejemplo, el Código Fiscal de la Federación establece en su primer artículo que: “Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico”. Esta salvedad no debe aplicarse en lo posible en el caso de contribuciones federales, pero puede y debe aplicarse, creemos, en el caso de algunas contribuciones locales, debido a que entonces puede lograrse un apoyo social mayor para el pago de un impuesto. Este segundo componente de la reforma contiene las siguientes dos propuestas al respecto:

- a) Previa creación de la ley correspondiente por el Congreso local, cada municipio se comprometería a dedicar, en su integridad, los ingresos por el impuesto predial a inversión en infraestructura (urbana o rural, según sea el caso). Una comisión ciudadana tendría voz y voto en los procesos de planeación y licitación correspondientes.
- Dado que no podría utilizarse la recaudación del predial para gasto corriente alguno (incluida la nómina de la burocracia), tal monto constituiría de facto un piso mínimo para la inversión pública municipal realizada en un año específico.
- Aun cuando ya existen disposiciones parecidas en algunos lugares de México, es muy importante que tal gasto en inversión sea hecho de manera equitativa en todo el municipio, y no en áreas específicas.
- b) Previa creación de la ley correspondiente por el Congreso local, cada estado se comprometería a dedicar, en su integridad, los ingresos por el impuesto sobre la tenencia vehicular a inversión en el sistema de transporte estatal. Una comisión ciudadana tendría voz y voto, en los procesos de planeación y licitación correspondientes.
- Para establecer su obligatoriedad a nivel nacional y evitar competencias en su cobro entre los estados, debería volver a federalizarse el impuesto sobre la tenencia vehicular a la mayor brevedad. Esto le regresaría su obligatoriedad en todas las entidades federativas y evitaría la competencia tributaria entre ellas.

Proyecto 3. Establecer un solo impuesto al flujo de efectivo y sin regímenes especiales

La reforma incluye la siguiente propuesta fundamental en términos de simplificación administrativa, equidad entre empresas y propósitos recaudatorios:

- a) Tanto el ISR de las personas morales como el impuesto empresarial a tasa única (IETU) serían reemplazados por lo que bautizamos aquí como el impuesto sobre la renta de las empresas (ISRE), el cual sería un impuesto al flujo de efectivo similar al IETU. No admitiría regímenes especiales y tendría varias tasas dependiendo del nivel de utilidades de las empresas, con la máxima de ellas a fijarse en un rango entre el 25% y 30%.
- Dada la aceptación generalizada, si no de jure sí de facto, del IETU como un impuesto a las empresas válido por parte de las autoridades fiscales en el resto del mundo, el ISRE podría introducirse sin riesgo legal alguno.
- Al ser el ISRE un impuesto al flujo de efectivo y de aplicación general, éste elimina de inmediato la posibilidad de la existencia de los regímenes especiales previstos en la actual Ley del ISR (la posibilidad de consolidación fiscal y las facilidades administrativas a sectores específicos, por ejemplo), los cuales han resultado ser sumamente onerosos para la hacienda pública.
- b) Como es común en la mayoría de los países del mundo, la tasa máxima del ISRE debería ser sustantivamente menor que la tasa máxima del ISR de las personas físicas, no solamente para promover la reinversión en el caso de las empresas sino también para ajustar a la alza la tasa máxima para personas físicas.

207

Proyecto 4. Instaurar reglas obligatorias en materia de gasto público federal

El último componente de la reforma se centra en el lado del gasto. En el caso de esta propuesta de reforma, las acciones a considerar son las siguientes:

- a) Debería continuarse de manera sostenida con la reducción al subsidio a las gasolinas y el diesel.
- Una estimación de la magnitud que tendría dicho subsidio en el mediano y largo plazo sería muy riesgosa, pues depende de los precios futuros de los hidrocarburos. Por ello, no podría tenerse una regla fija para los incrementos a los precios a lo largo del tiempo, sino que tendría que ser una regla con parámetros ajustables año con año.
- b) En el caso de los ingresos excedentes por la exportación del petróleo, hay actualmente tres destinatarios: las entidades federativas, el Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros y el propio PEMEX para incrementar la inversión en infraestructura. Por las razones dadas en el texto, debería haber un cuarto rubro de destino: un nuevo fondo para el fortalecimiento de los sistemas de pensiones en México.
- c) Por mera justicia intergeneracional, el paquete económico propuesto al Congreso cada año por el gobierno federal debería contener por ley un reporte basado en la metodología de cuentas generacionales (detallada en la cuarta sección de este capítulo). El resumen ejecutivo de este reporte debe ser sencillo y transparente.

- Como se mencionó con anterioridad, existe ya una iniciativa de tal naturaleza puesta a consideración de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, por lo que lo único que se requiere en este rubro es voluntad política.

ACCIONES INMEDIATAS

4. Implantar un sistema único de evaluación de resultados de la asignación de recursos presupuestales federales en los tres niveles de gobierno a través de la Auditoría Superior de la Federación.

5. Establecer una meta de reducción del gasto en el apartado de nómina y de incremento en el apartado de inversión en los sectores de educación y salud.

6. Establecer metas de eficiencia para CFE y PEMEX.

7. Establecer metas de reducción de subsidios a combustibles y electricidad.

8. Diseñar un sistema de transparencia único en el uso de todos los recursos públicos federales en los tres niveles de gobierno.

9. Crear un mecanismo que regule y limite las deudas públicas: federal, estatal y municipal, de acuerdo con los ingresos propios de cada nivel de gobierno.

CONCLUSIONES

Como se ha tratado de advertir y subrayar a lo largo de todo este capítulo, la situación de las finanzas públicas en México es sumamente precaria. Se han presentado también aquellos lineamientos de una reforma que, creemos, bien llevada puede incrementar los ingresos tributarios alrededor de un 5% del PIB. Esto es suficiente en el corto y mediano plazo (aunque no en el largo, cuando se tendrán que recaudar entre 5 y diez puntos porcentuales más). La propuesta puede o no ser recogida por los gobiernos, los legisladores y la ciudadanía, y bien puede algún candidato, algún legislador o el propio gobierno federal proponer pronto una reforma sustancialmente superior. Pero que esto sea ya, pues mientras más tardemos en incrementar de manera sustantiva la recaudación tributaria en México, más se está poniendo en riesgo el bienestar futuro de millones de mexicanos.



7

El reto de la educación básica

Autor:

José Guadalupe
Escamilla de los Santos



Se agradece la colaboración de los profesores titulares de la Escuela de Graduados en Educación en la elaboración de este capítulo, especialmente a los doctores Juan Manuel Fernández, Katherina Gallardo, Yolanda Heredia y Armando Lozano. De igual forma, se otorga un agradecimiento especial a Sylvia Schmelkes por sus valiosas contribuciones como comentarista de este capítulo.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	211
2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.	217
3. PROYECTOS ESTRATÉGICOS	225
• Proyecto 1. Crear un ciclo virtuoso en la formación, actualización y certificación docentes.	225
• Proyecto 2. Transformar el SNTE	228
• Proyecto 3. Incrementar la inversión educativa para cumplir con la cobertura y mejorar la equidad.	228
• Proyecto 4. Disminuir el rezago educativo en adultos.	229
• Proyecto 5. Promover las mejores prácticas curriculares con apoyo de nuevas tecnologías	230
• Proyecto 6. Involucrar a las autoridades educativas y de la comunidad en la escuela.	232
4. ACCIONES INMEDIATAS	232
5. CONCLUSIONES	233

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas, la educación es la mejor arma para transformar positivamente cualquier sociedad en los ámbitos económico, social y cultural. En este sentido, uno de los mayores retos que enfrenta México es que su población desarrolle las competencias que le sean necesarias para su vida actual y futura. El nivel educativo que más contribuye al logro de esta meta es el de educación básica. En los últimos noventa años se han realizado enormes esfuerzos para ofrecer un servicio educativo con equidad, mayor cobertura y mejor calidad. En 1921, año en que se establece la Secretaría de Educación Pública, la escolaridad promedio de la población era de un año;¹ en 2011 es de 8.8 años. Este logro tan sustancial es sin embargo insuficiente, sobre todo si México se compara con el promedio de escolaridad de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el cual era de 11.9 años en 2004.

La educación constituye la inversión más estratégica y más eficiente para mejorar el nivel de vida de la población de un país. Una educación equitativa contribuye a la construcción de una sociedad equitativa, pues la educación es el mejor camino de movilidad social. Por el contrario, una educación desigual tiene como consecuencia reforzar las inequidades sociales. Se ha demostrado que una sociedad más educada tiene un mayor capital social, es más democrática y cuenta con una participación cívica más activa de sus habitantes. También existe un número considerable de estudios que sustentan que el desarrollo del capital humano es uno de los grandes detonadores de prosperidad y progreso económico. Estos estudios manifiestan que la mejora en la calidad de los recursos humanos, incluso de manera modesta, tiene el potencial de generar un crecimiento económico muy superior al que se observaría sin el incremento en la calidad de la formación de los recursos humanos. Según datos de la OCDE, México es un país que tiene enorme potencial a futuro, si entre otras cosas logra mejorar sus resultados educativos. Por ello, uno de los retos más importantes al que se enfrenta México hoy está relacionado con el aspecto educativo.

Si bien todos los niveles educativos son importantes, uno que ha sido considerado como crucial es el nivel básico, el cual abarca preescolar, primaria y secundaria. Su principal objetivo es el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, tal y como se prescribe en el Artículo 3º Constitucional, y se ocupa de la formación de los primeros años de vida de los futuros ciudadanos. Se han realizado estudios a nivel internacional que demuestran de manera contundente que aquellas personas que recibieron una educación básica de buena calidad son adultos más productivos, son más respetuosos de las normas y leyes de su comunidad, y enfrentan de mejor manera los retos que le plantea la sociedad contemporánea. La inversión en la educación inicial (edades de 0 a 5 años) así como en la educación básica, es la que mejor retorno de inversión tiene en términos de los índices de desarrollo económico y social. Por lo tanto, se puede afirmar que la inversión en la infancia temprana y en la educación básica forma el ca-

pital humano necesario para el éxito social, económico y político de una nación. Esta inversión tiene el potencial de generar seres humanos más saludables, más íntegros psicológicamente, más activos cívicamente, y más productivos.

SITUACIÓN DEL RETO DE EDUCACIÓN EN EL PAÍS

Aunque en México se cuenta con un sistema educativo a nivel federal para la educación básica, éste se encuentra descentralizado, por lo cual los estados pueden tomar decisiones con respecto al financiamiento y la implementación de acciones educativas a nivel local. El nivel de desarrollo de los sistemas educativos estatales está fuertemente ligado a factores clave que se vinculan con un mejor desempeño de los estudiantes y de las escuelas, como son las condiciones socioeconómicas de cada entidad; el monto de inversión que se realiza por estudiante; las condiciones generales de la infraestructura escolar; el nivel de preparación académica de los profesores; el estilo de liderazgo que ejercen los directivos, así como la participación de la sociedad circundante.

A pesar de la diversidad de condiciones estatales, existe una constante preocupación a nivel nacional por conocer en qué medida se están alcanzando los parámetros de calidad educativa deseados. Algunos indicadores que dan cuenta de la situación educativa actual incluyen los resultados del desempeño académico de la población en edad escolar, los cuales en particular han sido medidos por las pruebas del Programme for International Student Assessment (PISA), diseñada por la OCDE, a nivel internacional, la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), diseñada y aplicada a nivel nacional por la Secretaría de Educación Pública, y los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (Excale), aplicada a muestras representativas de alumnos de educación básica con una periodicidad de cada cuatro años, por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), también responsable de aplicar PISA en México.

PISA es un instrumento que permite evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunas de las competencias necesarias para su participación plena en la sociedad. Estas habilidades incluyen la capacidad de recordar además de transferir y aplicar lo aprendido a diferentes contextos académicos y cotidianos. En la Tabla 7.1 se presenta una comparación de los resultados obtenidos en promedio en la prueba PISA por estudiantes mexicanos y por estudiantes del resto de los países miembros de la OCDE² y en la Tabla 7.2 los resultados obtenidos en la misma prueba, en su aplicación 2009, por estudiantes mexicanos y por estudiantes de otros países latinoamericanos.

México participó por vez primera en la prueba de PISA en el año 2000, donde el promedio nacional en lectura fue de 422 puntos en una escala de 708. Para el 2003 el promedio disminuyó a cuatrocientos puntos, mientras que en 2006 y 2009 regresó a su nivel inicial. Estos datos indican que a lo largo de esta década no ha habido un incremento en el rendimiento de la muestra de estudiantes mexicanos que han partici-

Tabla 7.1. Comparación de resultados promedio obtenidos en la prueba PISA por estudiantes mexicanos y por estudiantes del resto de los países miembros de la OCDE

Materia y año de aplicación de la prueba PISA	Resultados promedio de los estudiantes mexicanos	Resultados promedio de los estudiantes del resto de los países de la OCDE	Ranking
Matemáticas 2000	387	500	27/28
Matemáticas 2003	385	500	29/30
Matemáticas 2006	405	497	30/30
Matemáticas 2009	419	496	SD
Lectura 2000	422	500	27/28
Lectura 2003	399	494	29/30
Lectura 2006	410	491	29/30
Lectura 2009	425	493	SD
Ciencias 2000	422	500	27/28
Ciencias 2003	404	499	29/30
Ciencias 2006	410	500	30/30
Ciencias 2009	416	498	34/34

Fuente: OECD (2010).

Tabla 7.2. Resultados obtenidos en promedio por estudiantes mexicanos y estudiantes de otros países latinoamericanos en la prueba PISA 2009.

Materia	Estudiantes de México	Estudiantes de Argentina	Estudiantes de Brasil	Estudiantes de Colombia	Estudiantes de Chile	Estudiantes de Panamá	Estudiantes de Perú	Estudiantes de Uruguay
Lectura	425	398	412	403	449	371	370	426
Matemáticas	419	388	386	381	421	360	365	427
Ciencias	416	401	405	402	447	376	369	427

Fuente: OECD (2010).

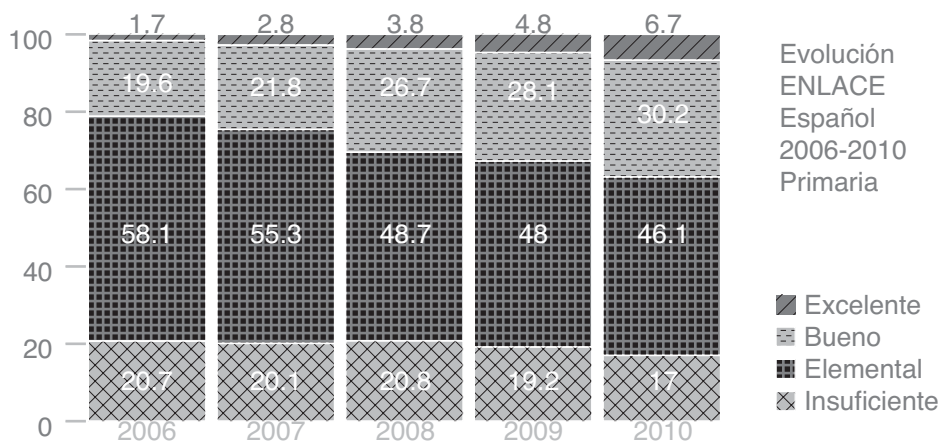
pado en la prueba PISA. México se ha ubicado consistentemente en los últimos lugares del ranking de los países de la OCDE. No obstante, al compararse con los resultados obtenidos por estudiantes latinoamericanos, México ocupa el tercer lugar, sólo siendo

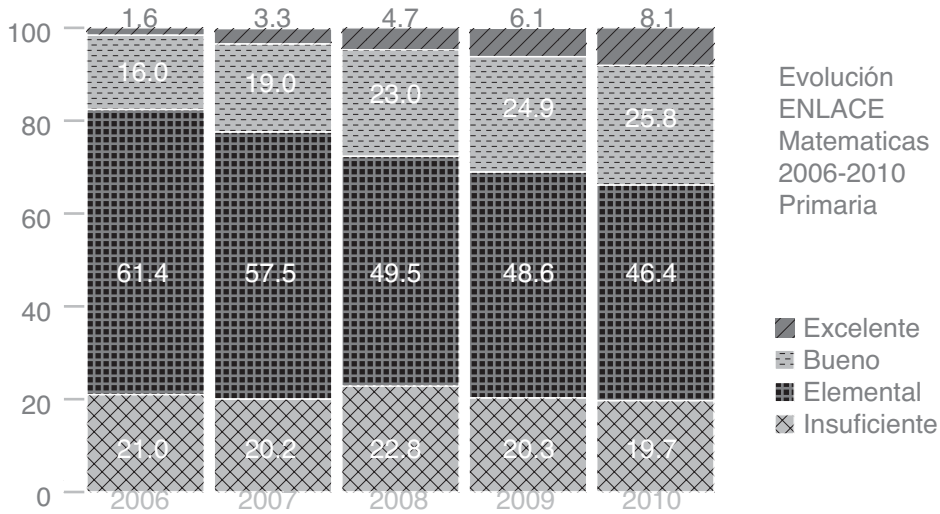
superado por Chile en 19 puntos en promedio y por Uruguay, en 11 puntos. Para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, los estudiantes mexicanos de educación básica tienen un nivel de desempeño que va de intermedio a bajo

Las tendencias globales sobre medición de la calidad académica, como reflejo del potencial de desarrollo de un país, hizo que en el 2006 México integrara dentro de sus políticas educativas un mecanismo para corroborar, de manera censal, el rendimiento académico alcanzado por los alumnos. Así, ENLACE es una “prueba nacional de aplicación universal anual, diseñada y aplicada por la Secretaría de Educación Pública (SEP). Mide el resultado del logro educativo, traducido en la medición de conocimientos, de cada alumno en las materias instrumentales básicas: Español y Matemáticas, y, de manera rotativa, una tercera asignatura, hasta cubrir todo el currículum”.³ Esta prueba se aplica directamente en cada escuela y sus resultados están a disposición de la ciudadanía. Estos pueden consultarse de múltiples maneras : por alumno, por escuela, por materia, por Estado y/o para todo el país, haciendo una separación entre los niveles de primaria, secundaria y actualmente de bachillerato.

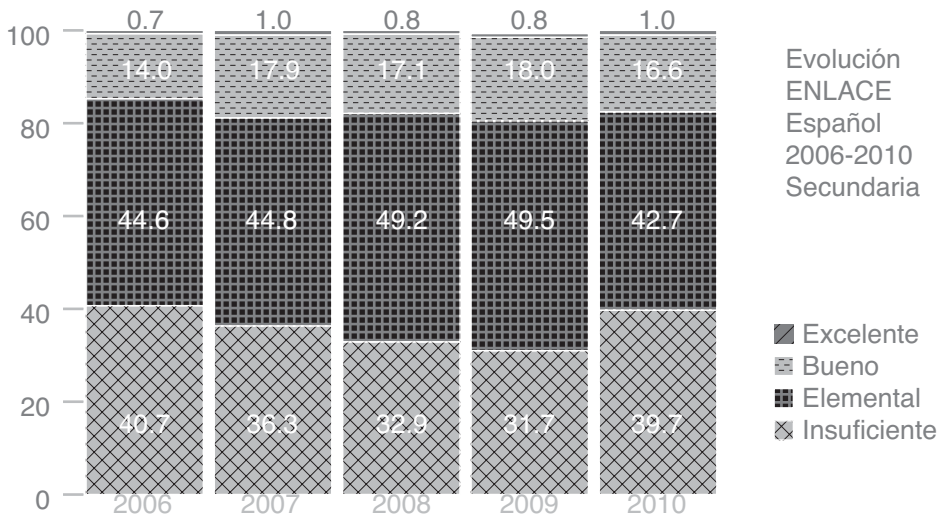
Aunque la prueba ENLACE no ha logrado comparabilidad año con año, los resultados de la misma algo nos dicen respecto de la evolución de los resultados de aprendizaje en los alumnos de educación básica. Así, en la primera aplicación de la prueba en el año 2006, en la asignatura de Español en el nivel de primaria, el 78.8% de los alumnos se ubicaron en un nivel insuficiente o elemental; para el año 2010, esta proporción disminuyó a 63.31%. En el caso de Matemáticas en este mismo nivel educativo, el 82.4% de los estudiantes obtuvieron un desempeño calificado de insuficiente o elemental en 2006; en el 2010 el porcentaje disminuyó a 66.1%. Aunque los datos anteriores se pueden interpretar en el sentido de que ha habido una mejoría relativa, todavía queda mucho por hacer en este rubro para que la mayoría de los estudiantes alcance un nivel de desempeño bueno o excelente (ver Gráficas 7.1 y 7.2).

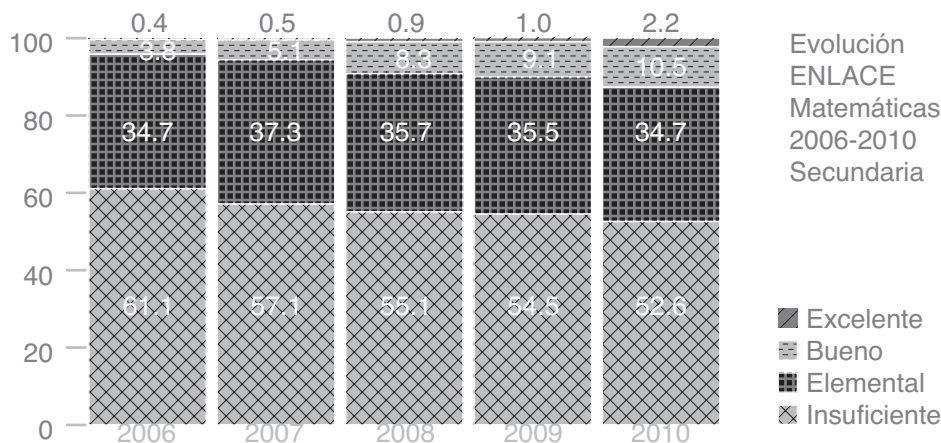
Gráfica 7.1. Evolución del desempeño en Español en primaria



Gráfica 7.2. Evolución del desempeño en Matemáticas en primaria.

En el año 2006 el 85.3% de los puntajes obtenidos por los estudiantes del nivel secundaria en la asignatura de Español, se ubicaron en el nivel de competencia de insuficiente o elemental; para el 2010, el porcentaje disminuyó a 82.4%. Para la asignatura de Matemáticas en el año 2006, el 95.8% de los puntajes obtenidos por los estudiantes se ubicaron en el nivel de desempeño de insuficiente o elemental; para el 2010, el porcentaje en el mismo rubro disminuyó a 87.3%. Estos datos presentan una situación crítica sobre el desempeño de los estudiantes de secundaria del país (ver Gráficas 7.3 y 7.4).

Gráfica 7.3. Evolución del desempeño en Español en secundaria.

Gráfica 7.4. Evolución del desempeño en Matemáticas en secundaria.

A pesar de que la SEP ha desarrollado múltiples programas para fomentar las habilidades en las áreas de Español y Matemáticas, los resultados en la prueba ENLACE no parecen corresponder con dichos esfuerzos.⁴

La prueba Excale es bastante más confiable que la prueba ENLACE por el cuidado que se pone en su aplicación, a pesar de ser muestral. Esta prueba categoriza los resultados en 4 niveles:

- I. Conocimientos y habilidades insuficientes
- II. Conocimientos y habilidades marginales
- III. Conocimientos y habilidades suficientes
- IV. Conocimientos y habilidades sobresalientes

En el 2005, el 18% de los alumnos de sexto de primaria tuvo resultados en el nivel I y el 50.8% en el nivel II. En el 2007, el 36% de los alumnos de secundaria estuvo en el nivel I, y otro 36% apenas en el nivel II. Esta prueba se encuentra alineada al currículum nacional; por lo cual puede afirmarse que, respecto de los propios propósitos de aprendizaje del país, los niveles de logro se encuentran muy por debajo de lo deseado.⁵

Otra forma de medir la eficiencia y la calidad del sistema educativo es la inversión que se hace en este rubro. En México la inversión en educación en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) es de 6.7% anual, de la cual el 5.3% corresponde al gasto público y el 1.4% al privado,⁶ mientras que el promedio en los países de la OCDE es de 7.2%. La diferencia se vuelve especialmente grave si consideramos que las necesidades de inversión en México son mayores que en el resto de los países de la OCDE por sus características poblacionales. En México un 28.1% de la población es menor de 15 años, mientras que en Finlandia y en la República Checa, por su parte, este mismo segmento de la población alcanza el 16% y el 13.5%, respectivamente.

Ahora bien, la relación entre gasto por alumno y desempeño académico no es directamente proporcional: los países que más invierten en educación no son necesariamente los que obtienen mejores puntajes. Por ejemplo, los resultados de Estados Unidos y Suiza, los países que más invierten en educación (\$80,000 dólares acumulados por alumno a lo largo de todos los años de educación básica) están por debajo de países como Corea y Finlandia, quienes invierten entre \$40,000 y \$45,000 dólares acumulados por alumno. La República Eslovaca y México gastan alrededor de \$17,000 dólares acumulados por alumno; sin embargo, la República Eslovaca obtiene 150 puntos más que México en la prueba de PISA en Matemáticas.⁷ Es importante entonces tener claro que el financiamiento es necesario, pero es más importante reconocer que la calidad educativa está relacionada con una multiplicidad de factores, los cuales se materializan en los eventos de clase en los que participan docentes y alumnos, y es ahí donde finalmente se concreta el aprendizaje.

Con respecto a la distribución de este gasto, en México se ha descuidado la inversión en infraestructura física e implementación de programas educativos. Por ejemplo, el 9% de las escuelas primarias y el 5% de las secundarias no cuentan con electricidad y más de dos terceras partes de los planteles carecen de servicio de conexión a Internet.⁸

La partida de gasto corriente con mayor monto corresponde a la nómina del personal educativo (92.2% para educación básica y media superior) y, a su vez, es la partida que más crecimiento ha tenido de manera sostenida debido a las negociaciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) con el Gobierno Federal. Adicionalmente, existen pocos instrumentos de rendición de cuentas para los docentes y directores, lo que no propicia que los incrementos salariales se traduzcan en la mejora de la calidad educativa. Otra consecuencia del gasto en salarios es que las escuelas tengan que resolver por sí mismas y con sus propios medios, el mantenimiento de la infraestructura física del plantel, así como la incorporación de materiales didácticos que faciliten la labor del proceso de enseñanza-aprendizaje. El presupuesto destinado a la mejora de las escuelas se ve reducido, al estar supeditado a las donaciones de los padres de familia, lo cual crea un diferencial de equidad en la oferta del servicio educativo.

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN EN MÉXICO.

La inequidad educativa

El problema más grave de la educación en México es la inequidad en la distribución de los recursos y de los insumos para conseguir una educación de calidad para todos. Esta inequidad se refleja en los resultados educativos, que varían de acuerdo con el nivel de marginalidad de la región en la que se encuentra la escuela, con nivel socioeconómico de la familia de origen, y con la distancia cultural entre la familia y la escuela que se produce cuando los referentes cotidianos son muy diferentes de los contenidos curriculares. El sistema educativo, al no reconocer que debe invertir más en los lugares de mayor pobreza, dado que son éstos los que más lo necesitan, termina no solamente reproduciendo, sino reforzando las desigualdades sociales en nuestro país.

El Fondo de Apoyo a la Educación Básica (FAEB) es el mecanismo mediante el cual la federación entrega a las entidades federativas los recursos necesarios para operar la parte de su sistema educativo que fue transferida de la federación a los estados a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) en 1992. Se esperaría que este fondo terminara entregando a las entidades federativas una cantidad idéntica o al menos muy similar por alumno. Sin embargo, no es así. En el año 2008, el estado que más recibió por alumno, Campeche, recibió \$13,381 a precios de 2003. El que menos recibió fue el Estado de México, \$5,725. No se explica por qué un alumno de Campeche cuesta más de lo doble que un alumno del estado de México, que concentra las zonas marginales urbanas. Las entidades más pobres, como Oaxaca, Guerrero y Chiapas, recibieron \$9,692, \$9,613 y \$6,916, respectivamente, mientras que el Distrito Federal obtuvo \$12,905. La equidad exige dar más a los que menos tienen, pero en México ni siquiera se da lo mismo a todos.⁹

Algo similar podemos decir respecto de los insumos educativos. El 17.8% de los maestros de escuelas indígenas cuenta solamente con estudios de bachillerato. Esto sólo es cierto del 0.1% de las escuelas urbanas públicas y del 0.5% de las rurales públicas. El 74% de las escuelas indígenas cuenta con agua entubada, contra el 96% de las urbanas públicas.

Ante estas condiciones de inequidad en la distribución de los recursos financieros, materiales y humanos, no debe extrañar que los resultados de aprendizaje guarden relación con la pobreza de la comunidad y de la familia, características agrupadas bajo el concepto de “condiciones menos favorables” o “condiciones favorables”. (Ver Tabla 7.3).

Tabla 7.3. Promedios por grupos de alumnos en condiciones favorables y desfavorables por grado escolar en la prueba Excale (2005). Español y Matemáticas.

Español	Menos favorables	Más favorables	Diferencia
Preescolar	437	583	146
6° primaria	417	603	186
3° secundaria	460	578	118
Matemáticas	Menos favorables	Más favorables	Diferencia
Preescolar	442	572	130
6° primaria	424	579	165
3° secundaria	480	589	99

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Derecho a la Educación: Informe 2009. México: INEE. 2010. p. 101

El sistema educativo mexicano no está cumpliendo la importante función igualadora que la educación básica está destinada a cumplir. No está distribuyendo de manera equitativa una educación de calidad. El fracaso educativo se prolonga a lo largo de la

vida de las poblaciones con características “menos favorables”, porque repercute en el empleo, el ingreso, las condiciones de salud y de bienestar en general. Al no cumplir su función igualadora, la educación básica se convierte en una institución más que refuerza las desigualdades, perpetúa el círculo vicioso de la pobreza, limita la permeabilidad social y amenaza el capital social. Por eso decimos que éste es el problema más importante de la educación nacional.

Los docentes

Los maestros constituyen uno de los pilares del sistema educativo, puesto que la calidad de un sistema educativo no puede ser mayor que la de sus docentes. Por esta razón es necesario identificar las principales características del magisterio nacional, para proponer algunas alternativas de fortalecimiento de su preparación y desempeño, que tengan impacto en el logro de mejores índices de calidad del sistema educativo.

En el caso de los profesores de primaria y secundaria, su formación abarca cuatro años en las Escuelas Normales, luego de haber egresado del bachillerato. El número de créditos que se acumulan en la carrera hace que el título sea equivalente al nivel licenciatura. Sin embargo, existe una fuerte crítica a la formación normalista, debido a las prácticas obsoletas de su profesorado y a las divergencias que existen entre el nivel de formación que reciben los universitarios y el nivel de los egresados de las Escuelas Normales. En el caso del normalismo, la orientación es a la homogeneización de prácticas de instrucción, mientras que en el caso de la formación universitaria, hay una mayor orientación hacia aspectos de comprensión de principios fundamentales, su aplicación y sobre todo de innovación.

En cuanto a la inserción al campo laboral en escuelas públicas de los maestros recién egresados, en los últimos años se ha experimentado un cambio en los mecanismos de selección y contratación de los candidatos, debido a la activación de la Alianza por la Calidad de la Educación firmada en mayo de 2008. El Examen Nacional para el Otorgamiento de Plazas para Docentes en Servicio¹⁰ derivado de esta Alianza se aplica desde el 2008, pero no en todos los estados del país, por lo que su aplicación no ha sido del todo sistemática.

Uno de los problemas fundamentales de la calidad de las escuelas mexicanas radica en la baja calidad que en promedio tiene el desempeño de los docentes. Una manera en la que se ha buscado medir y con ello promover la calidad de la práctica docente ha sido a través de lo que se conoce como Programa de Carrera Magisterial (PCM), cuyo inicio se remonta al año de 1993. Para este programa, se han determinado varios factores que en su conjunto definen un nivel de desempeño que trae como resultado una compensación salarial de acuerdo con dicho nivel.

La primera propuesta de medición del desempeño docente hecha por el Programa de Carrera Magisterial se enfocó en factores como la preparación profesional de un profesor y el aprovechamiento escolar de sus alumnos. En un segundo momento, la propuesta incrementó la importancia del aprovechamiento escolar proponiéndola como

el factor más relevante. Con la firma del Acuerdo para la Reforma de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Carrera Magisterial, llevada a cabo en mayo de 2011, el aprovechamiento escolar representa el 50% de la calificación que recibe un docente. No obstante, factores como las actividades cocurriculares, antes inexistentes en los programas de primaria y secundaria, cobran importancia equiparable a la que sostiene el factor de capacitación.

Este último Acuerdo, al que se le ha denominado también “Pacto de Puebla” tiene serias debilidades, entre las que se destacan:

- Las actividades cocurriculares quedan definidas de manera discrecional.
- El puntaje asignado a este rubro es alto (20%) y deja entonces espacio a la negociación del acceso a las plazas disponibles de las diversas categorías magisteriales en casos límite.
- Los 774 mil docentes que ya están dentro del programa no serán sometidos a esta nueva manera de evaluación.

Un recuento de cómo han ido variando los porcentajes que de la calificación total de un profesor representa la calificación en cada uno de los factores que la integran se presenta en la Tabla 7.4.

Tabla 7.4. Variaciones en los porcentajes que de la calificación total de un profesor representa la calificación en cada uno de los factores que la integran.

Factores	Porcentajes asignados en la propuesta original	Porcentajes asignados en la segunda propuesta	Porcentajes asignados en el Pacto de Puebla
Aprovechamiento escolar	20	60	50
Cursos de capacitación	17	20	20
Preparación profesional	28	20	5
Antigüedad	10	0	5
Grado académico	15	0	0
Actividades cocurriculares	0	0	20
Desempeño profesional	10	0	0
Total	100	100	100

Fuente: El Norte (2011). Complica Reforma carrera magisterial. Sección nacional p.15, 9 de mayo 2011.

Es necesario señalar los riesgos que implica basar los incentivos a los docentes de manera tan importante en los resultados de sus alumnos. Los efectos perversos de esta medida están claramente documentados:

- Los maestros enseñan para la prueba; por lo cual, si la prueba es de opción múltiple, como es el caso, descuidan la enseñanza de la escritura.
- Los maestros se oponen u obstaculizan la inclusión de alumnos con necesidades educativas especiales o hablantes de una lengua indígena en su aula, porque eso disminuiría el rendimiento promedio de sus alumnos y ello afectaría sus ingresos.

Hay otras formas de proceder que en lugar de obstaculizar el aprendizaje, favorecen el mejoramiento de la práctica. La OCDE propuso un esquema diferente de evaluación universal de docentes, basado en visitas a las escuelas y en la aplicación de una batería de instrumentos que incluyen, entre otros, la observación del desempeño del maestro en el aula, y entrevistas con el director y con los padres de los alumnos.¹¹ Esta evaluación se apoya en una rúbrica, basada en estándares sobre la práctica docente definidos participativamente, en la que se señalan las áreas de mejora de cada maestro para cumplir los estándares mínimos o para subir de nivel en ellos. Esta evaluación incluye el compromiso del sistema educativo de apoyar a los maestros para que mejoren su práctica docente en un período predefinido de tres o cuatro años. Si en ese período el maestro mejora, el sistema podrá darle incentivos; en caso contrario, no sólo no se le darán incentivos al maestro en cuestión, sino que el sistema puede llegar a aplicarle penalizaciones.

Los directores escolares.

Otro actor de suma importancia para el funcionamiento de los centros escolares es sin duda su director. Se sabe que las escuelas de educación básica que obtienen los más altos puntajes en la prueba ENLACE suelen tener directores con un estilo de liderazgo claro. Por el contrario, las escuelas con puntajes más bajos en la prueba ENLACE suelen tener condiciones de carencia de normas sociales y exceso de conflictos interpersonales importantes entre los diferentes miembros del magisterio. Una condición laboral que suele afectar a los directores es que muchos de ellos no cuentan con el nombramiento oficial de directivos en su contrato de trabajo, sino que son profesores a quienes les han sido encargadas las funciones de dirección. En paralelo, existen muchos casos de directores que cuentan con el nombramiento oficial, pero que lo recibieron solamente en función de su antigüedad y que, desafortunadamente, han tenido poca o nula preparación para ejercer las funciones de ese puesto. Definir un estilo de dirección es una habilidad que tiene que ser desarrollada a través del entrenamiento y/o la supervisión; por lo tanto, si los directivos de las escuelas del país carecen de entrenamiento y de adecuada supervisión, difícilmente desarrollarán esta y otras habilidades de liderazgo. En muchos casos, los directores se limitan a realizar tareas administrativas y rara vez atienden a una verdadera labor de dirección académica.

Otra figura de autoridad en el caso mexicano son los inspectores o supervisores de zona, quienes también, en muchos casos, han accedido a esos puestos por su antigüedad y no por sus méritos. Su labor se reduce generalmente al llenado de formatos de datos estadísticos de las poblaciones escolares; queda en el olvido su función de

formadores docentes, que se aplica tanto a los directores a su mando, como a los profesores de las escuelas que supervisan. Lo anterior redundaría en que las escuelas sean campo fértil para una serie de conflictos interpersonales que entorpecen el trabajo colegiado entre directivos y profesores.

La inversión educativa.

Debe reconocerse que México ha hecho grandes esfuerzos presupuestales para alcanzar los niveles de cobertura que actualmente tiene el sistema educativo. Esto se ha logrado en los últimos años a pesar de la fuerte presión socio demográfica a la que estuvo sometido el país hasta finales de los años 70, lo que conllevó a un aumento constante en la población en edad escolar. Esto implicó la creación de nuevas escuelas y la preparación de profesores, así como su contratación e inclusión en la planta docente.

Algunas estadísticas de 2011 indican que en el nivel preescolar se ha alcanzado un 79.3% de cobertura en el país. Es necesario señalar que este nivel se integró como un nivel educativo obligatorio en el año 2002. Su logro sería gradual y debería ser universal para el año 2008.¹² Sin embargo, a tres años de la fecha en que debería haberse dado la integración del nivel preescolar como obligatorio, no se ha logrado aún la cobertura que se requiere. Si a este hecho se agrega que estudios recientes hacen énfasis en la importancia de la educación inicial para lograr un mejor nivel de desarrollo y competitividad, resulta urgente atender la cobertura como la calidad de la educación preescolar.

Asimismo, existen tres áreas de oportunidad que aún debe enfrentar este nivel educativo: la falta de maestros, la carencia de planteles y la poca convicción de los padres sobre la importancia de la educación escolarizada en estos primeros años de desarrollo. Sin duda, esta última área de oportunidad es también un factor que impide alcanzar la cobertura universal de este nivel.

Con respecto a preescolar, primaria y secundaria, las estadísticas reportan que en estos niveles se ha alcanzado una tasa neta de cobertura de 79.3%, 95.6% y 82.4% respectivamente.¹³ La tasa de cobertura en primaria ya está muy cerca de la alcanzada por los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, mientras que en secundaria es baja, debido a factores de deserción escolar y extraedad grave en primaria (la que corresponde a niños que por bajo rendimiento académico han sobrepasado los 6 años de estancia en primaria). No obstante, los aspectos que debería asumir la agenda de trabajo de la Secretaría de Educación Pública de manera prioritaria son el incremento de la calidad educativa de los planteles ya existentes y el aumento de los años de escolarización promedio de la población. Dicha calidad debe traducirse en conseguir mejores resultados en el desarrollo de competencias que apoyen a la inserción del alumnado de educación básica en la sociedad.

En un futuro cercano, la cobertura del sistema educativo mexicano, especialmente en preescolar, deberá ser cubierta en todos los contextos del territorio nacional, incluyendo a los estados y comunidades más desfavorecidas, ya que el peligro de no hacerlo traería como consecuencia generaciones de adultos poco aptos para desempeñarse

de manera exitosa en una economía basada en el conocimiento. Para los casos de la primaria y la secundaria, se deberán mejorar los indicadores de calidad de la educación medidos a través de los puntajes que obtienen los estudiantes en diversas evaluaciones nacionales e internacionales. De no hacerlo así, nuevamente se verían muy comprometidos el progreso social y económico por haber insertado en la fuerza de trabajo una generación de adultos poco aptos.

Es importante considerar que países como la República Eslovaca, la República Checa, Polonia y Hungría gastan aproximadamente lo mismo en educación básica que México, pero obtienen mejores resultados en la prueba PISA. Una posible explicación de esta situación es que los países mencionados alcanzaron la universalización de la educación básica hace tiempo, lo que ha repercutido en que las actuales generaciones de adultos, al ser padres mejor educados, sean más exigentes con sus respectivos sistemas educativos.

La experiencia internacional determina que el gasto tiene un impacto positivo en el rendimiento académico si éste se destina a cubrir necesidades de mobiliario, equipamiento y materiales didácticos en particular. El gasto destinado a reducir el tamaño de los grupos no se ha demostrado como un factor de alta incidencia en el aprovechamiento académico. Estos hallazgos son válidos incluso cuando se toma en cuenta el sustrato socio-económico de los alumnos.¹⁴ La inversión en los sueldos de los profesores debe estar vinculada al desempeño académico de los estudiantes para que tenga peso .

El currículum, la tecnología y las mejores prácticas

Hablar del tema educativo también obliga a abordar un análisis sobre los contenidos, traducidos en programas de estudio y libros de texto que reflejan cómo un país concibe lo que sus alumnos deben aprender en el aula. En los últimos años, el uso de diferentes tecnologías se ha instalado como una vía que ayudará a que estos procesos educativos se lleven a cabo. Por lo tanto, hoy en día es casi imposible hablar sobre instrucción y currículum sin tomar en consideración el uso de la tecnología en el aula.

Por un lado, mucho se ha discutido sobre la pertinencia de la administración de un currículum único y rígidamente establecido para un país tan amplio y diverso como México, donde existe una gran cantidad de ambientes educativos con necesidades diversas por la composición de sus estudiantes. Actualmente, la producción de textos se enfoca en cubrir las necesidades de formación de los niveles preescolar, primaria y secundaria; asimismo, se toma en cuenta la producción de estos materiales para programas de telesecundaria y de educación indígena. A diferencia de años anteriores, la elaboración de libros de texto para secundaria se somete actualmente a concurso, lo cual favorece la inclusión de ideas plurales. No obstante, en el nivel de primaria su elaboración sigue siendo responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Educación Pública. Cabe destacar que la última reforma curricular en la educación básica no ha sido todavía consolidada, ya que pretende lograr un currículum único con la flexibilidad de un modelo educativo basado en competencias. Sin embargo, los docentes no

han logrado todavía comprender este enfoque y su rol en el manejo de un currículum más flexible. Actualmente prevalece entre los docentes una disposición para trabajar orientados hacia la preparación de la prueba ENLACE, sin que sus alumnos logren una cabal comprensión de los contenidos disciplinares.

Por otro lado, en el marco de las políticas de uso de tecnología, existen esfuerzos latinoamericanos que apuestan por su inserción de una manera más intensiva. Así también lo hace México, en donde durante la administración federal 2000-2006 se implementó un ambicioso programa de instalación de Pizarrones Electrónicos Interactivos (PEI). Más de 170,000 aulas han sido equipadas con esta tecnología y el software de Enciclomedia, la que incluye una base de datos con recursos digitales que corresponden a los contenidos curriculares de los libros de texto oficiales utilizados en quinto y sexto grado de primaria. Se ha iniciado un debate acerca de si la tecnología promueve una mejor calidad educativa o no.¹⁵ Este debate no ha sido concluyente más que en un solo aspecto: que la diferencia en términos de construcción de conocimiento no la hace el instrumento tecnológico, sino la manera en la que éste es utilizado.

En el sexenio 2006-2012 el uso de tecnología y del software Enciclomedia se transformó en la iniciativa “Habilidades digitales para todos”. En ésta, además del uso del PEI en las aulas de medios, se prevé la incorporación de laptops para los alumnos, así como el uso de recursos educativos abiertos para los tres grados de secundaria. Si bien estos esfuerzos han sido importantes en términos de la inversión, se ha realizado poca investigación y evaluación hasta el momento para confirmar la pertinencia de la instrumentación tecnológica y la creación de un currículum digital.

La comunidad próxima a la escuela y los padres de los alumnos.

La estrategia de la creación de los Consejos Escolares de Participación Social,¹⁶ coordinados por la SEP, busca promover la participación de la comunidad próxima a la escuela en la que se incluye a los padres y madres de los alumnos, así como ex alumnos, directivos, maestros y alumnos para que en conjunto tomen acciones en beneficio de la escuela. Sin embargo, en la práctica esto tiene dificultades de implementación. La estrategia oficial implica la creación de dichos Consejos en el marco de la Alianza por la Calidad de la Educación y de la Ley General de Educación, en su Art. 12. En el marco legal, el Gobierno Federal mantiene todas las facultades en relación con los programas y planes de estudio, por lo que es prácticamente imposible que la participación social llegue a convertirse en algo más que un evento que muchas escuelas celebran. De poco sirve que los padres participen en las escuelas si los directores no pueden tomar decisiones. Mientras esto no cambie, la participación se vuelve una simulación.

Las verdaderas políticas de participación social deberían alentar no solamente la planeación de programas y su implementación, sino también su evaluación, así como facilitar los procesos y respetar los tiempos que la sociedad necesita para organizarse. Los retrasos en la planeación de una genuina agenda de participación social son un reflejo de la falta de voluntad política y del estado de nuestra democracia, así como de

la responsabilidad de los funcionarios y las capacidades de la sociedad civil para organizarse y hacer valer sus derechos.

En síntesis, los grandes problemas de la educación básica pueden resumirse en los siguientes rubros:

- Inequidad
- Deficiente formación y desempeño de los docentes, así como una mala orientación de su evaluación
- Baja y desigual inversión educativa
- Falta de autonomía escolar y de liderazgo de los directores
- Débil participación social en educación

PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Es pertinente destacar que los sistemas educativos de alto desempeño han desarrollado una serie de estrategias para establecer mejoras significativas e integrales en los resultados educativos, tales como:

1. Definir un número reducido de objetivos claros, medibles y de la más alta prioridad, pero centrados en los resultados de los estudiantes.
2. Desarrollar una estrategia global para alcanzar los objetivos, que tome en cuenta todos los aspectos relevantes a largo plazo.
3. Alinear coherentemente a los elementos y los actores principales del sistema educativo para que apoyen la estrategia global.
4. Seleccionar, contratar, educar, formar, desarrollar y apoyar a los docentes.
5. Aumentar la capacidad de las Secretarías de Educación y organismos asociados para reforzar la mejora integral, edificando espacios para el diálogo y la comunicación constante entre todas las partes que componen el sistema.
6. El sistema escolar debe lograr un equilibrio apropiado entre las iniciativas locales y los esfuerzos centrales para consolidar las mejoras.
7. Establecer un sistema de rendición de cuentas e información que ayude a alcanzar los objetivos, y que proporcione información profesional y pública sobre los resultados.
8. Profesionalizar el liderazgo en las escuelas, ya que es uno de los componentes clave para cualquier iniciativa de mejora.

Los proyectos que se proponen a continuación no pretenden ser exhaustivos, pero se estima que son los más relevantes y pertinentes.

Proyecto 1. Crear un ciclo virtuoso en la formación, actualización y certificación docentes.

Este ciclo cuenta con una dimensión relacionada con la preparación académica y los resultados derivados de las acciones del maestro frente al grupo y otra relacionada con los incentivos económicos o de diferente índole que se otorguen en el ciclo de vida pro-

fesional del docente, el cual se muestra en la gráfica 7.5.

Gráfica 7.5. Ciclo virtuoso en la formación, actualización y (re) certificación de docentes.



FORMACIÓN INICIAL

El primer punto de este ciclo hace referencia a la formación de los docentes y a la capitalización de sus saberes a lo largo de su vida profesional.

En un primer momento, los aspirantes a docentes deben ser formados en instituciones de nivel superior; esto es, mejorar la calidad de las escuelas normales y propiciar un intercambio de alumnos y docentes entre las universidades pedagógicas y las universidades convencionales, así como aumentar el número de facultades de educación en Universidades, sobre todo, en el ámbito público.

Habrá que asegurar que los docentes egresen, como mínimo, con un grupo de competencias para el ejercicio de la práctica educativa, tanto dentro como fuera del aula. Es necesario mencionar que los requisitos de ingreso a la formación docente deben ser más altos en las habilidades de lengua oral y escrita, ya que buena parte de la actividad docente se relaciona con la capacidad de explicar a otros a través del lenguaje. Además, conviene homologar la aplicación de un examen de ingreso (como el EXANI-II del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior) en todas las instituciones formadoras de docentes, admitiendo solamente a aquellos aspirantes que obtengan puntajes arriba de la media nacional. De manera similar, deberán evidenciar su interés genuino por la docencia a través de evaluaciones psicométricas para demostrar vocación y estabilidad emocional. La formación inicial deberá fomentar en estos futuros docentes la capacidad de:

- Reflexionar sobre su práctica docente.
- Identificar sus debilidades.
- Estar abiertos y receptivos a la crítica.
- Aprender las mejores prácticas a través del modelamiento de profesores expertos.

Adicionalmente, debe reconocerse la necesidad de que los docentes tengan un alto compromiso ideológico y vocacional que les permita desarrollar altas expectativas sobre su labor, un sentido compartido de propósito y, sobre todo, una creencia colectiva en su capacidad para influir verdaderamente en la vida de los niños y jóvenes que educan. Por otra parte, debe existir congruencia entre el currículum de formación de los docentes con el currículum oficial de la educación básica.

SELECCIÓN DE DOCENTES

En un segundo momento, la selección de los docentes debe llevarse a cabo a través de un examen de conocimiento y habilidades docentes dado a conocer a la comunidad por medio de una convocatoria. La contratación definitiva no deberá tener lugar sino hasta después de un periodo de práctica docente evaluada. Sería pertinente, dadas las necesidades educativas del país, abrir la posibilidad de ser docente a cualquier profesionista interesado en incursionar a la docencia en educación básica cuyas credenciales se encuentren en las diversas áreas afines al currículum, y no necesariamente sólo a egresados de escuelas normales públicas o privadas o de la Universidad Pedagógica Nacional. Para aquellos profesionistas que provengan de otras áreas curriculares, sería pertinente crear algunos mecanismos para que desarrollen las competencias docentes necesarias para laborar en la educación básica, tal como se hace en otros países.

El salario inicial de un docente debe ser atractivo con respecto al mercado laboral profesional. La OCDE recomienda que el salario inicial de los docentes esté en el 95% del promedio del PIB per cápita de cada país. Dado que en México el PIB per cápita en 2010 ascendió a alrededor de 9,720 dólares, se sigue a partir de esta cifra que en México los docentes, en su fase laboral inicial, deberían ganar aproximadamente 10,000 pesos mensuales para cumplir con el criterio de recomendación señalado con anterioridad.

Además, debe aplicarse de manera sistemática en todos los Estados el Examen Nacional para el Otorgamiento de Plazas para Docentes en Servicio, tanto para medir la calidad de los candidatos que pretenden ingresar al Magisterio, como para cubrir la demanda educativa.

ACTUALIZACIÓN

En un tercer momento, en lo referente a actualización, los docentes en servicio estarán en un proceso de capacitación continua, en competencias que atañen a la labor docente. Esto significa acercar la actualización docente a las escuelas, vinculada a los procesos de evaluación formativa de los propios docentes.

RECERTIFICACIÓN

Los docentes tienen el compromiso y la responsabilidad moral de actualizarse de manera continua en los avances de la pedagogía y de la psicología educativa, que marcan la pauta de las prácticas vigentes del ejercicio profesional. Lo anterior sería clave para su recertificación. Para la obtención de la recertificación se tomarían en cuenta también los resultados de una evaluación de 360°, en la cual participen alumnos, directivos o supervisores, y se opine sobre el desempeño del maestro en cuestión. La riqueza de la información obtenida como resultado de la recertificación se utilizaría para definir con precisión las necesidades de actualización del docente.

INCENTIVOS

En un quinto momento, los incentivos relacionados con la formación de los docentes tendrían que estar relacionados con participación en investigaciones llevadas a cabo con expertos en el área, en las cuales se le daría el crédito al docente en formación y se le premiaría con asistencia a congresos nacionales o internacionales donde se difundan los resultados de las investigaciones en las que participe. Estos incentivos podrían darse también a través de la participación en programas de intercambio con otros docentes de diferentes países de habla hispana y/o la participación en proyectos de investigación estatales o nacionales. Cuando el docente funja como formador de otros docentes o director escolar, podría gozar de periodos sabáticos, así como de becas para sus hijos en universidades de prestigio, como importantes incentivos.

Proyecto 2. Transformar el SNTE

Definitivamente, para que el ciclo virtuoso tenga éxito, se considera indispensable transformar al SNTE. En la actualidad, este organismo está conformado por 1.5 millones de trabajadores de la educación, entre los que se incluyen docentes de educación básica, directores de escuela, supervisores, jefes de zona y departamentos, y personal administrativo y técnico de todos los niveles. El SNTE debe ser un promotor de la calidad educativa, un papel que hasta el día de hoy no ha jugado. En publicaciones recientes que abordan la situación educativa actual, se señalan algunos puntos a considerar para activar su transformación:¹⁷

1. Delimitar su papel al establecimiento de imputaciones estrictamente laborales que vayan en detrimento de los derechos de los trabajadores.
2. Suprimir su injerencia en la adjudicación de los puestos intermedios de inspector y director, pues esta función corresponde a la autoridad educativa.
3. Modernizar el Reglamento de Condiciones de Trabajo (RCT) que data de 1946, que hasta ahora le da sustento jurídico a muchos de sus funciones.¹⁸ Junto al RCT, hay otros decretos presidenciales - como el de Escalafón, en el cual se privilegia la antigüedad sobre la preparación y desempeño- que también deben modernizarse.
4. Eliminar la afiliación automática, pues va en contra de los derechos de los trabajadores de la educación.
5. Exigir que haga visible sus finanzas, como lo establece la ley de transparencia, así como la condición laboral de su personal.
6. Democratizar las vías y mecanismos pertinentes para asegurar la dirigencia sindical.

Proyecto 3. Incrementar la inversión educativa para cumplir con la cobertura y mejorar la equidad.

Se propone aumentar paulatinamente la inversión por estudiante. Tomando en cuenta que la inversión actual oscila entre los 1,500 y 1,600 dólares anuales, se deben generar estrategias que permitan a México llegar a una inversión, en los próximos diez

años, de \$5,500 dólares anuales (como lo es el promedio de los países de la OCDE). Esta inversión debe ser repartida de una manera más estratégica, en lugar de destinarse, en su mayoría, a cubrir la nómina de los docentes.

Los aspectos adicionales que debe considerar la partida educativa son: los materiales didácticos de diversa índole (mobiliario escolar, equipos de cómputo y audiovisual, bibliotecas escolares, etc.), la infraestructura escolar (aulas, laboratorios, áreas de recreación, etc.), y la dotación a cada escuela de aquello que le sea relevante con base en su contexto específico, recordando que es necesario beneficiar más a quienes menos tienen. Por ejemplo, al contar con la inversión planteada como meta, las escuelas urbanas situadas en zonas socioeconómicas de clase media o media alta tendrían ya condiciones para la utilización de equipo de cómputo personales y modelos educativos combinados que pueden tener un fuerte impacto en el desempeño escolar. En cambio, las escuelas ubicadas en zonas rurales o indígenas se beneficiarían enormemente con una infraestructura escolar apropiada y materiales didácticos bilingües, además del equipamiento tecnológico.

En todas las escuelas de altos índices de marginación, sobre todo, en preescolar, convendría instituir de forma sistemática un programa de desayunos escolares que garanticen un nivel de nutrición óptimo para el desarrollo físico y mental. Como bien es sabido, la educación pública es financiada a través de la recaudación fiscal. Aumentar la inversión educativa significa crear nuevos mecanismos que permitan ampliar y distribuir de mejor forma los recursos que se destinan a este fin.

Proyecto 4. Disminuir el rezago educativo en adultos.

El bono demográfico que tiene México actualmente, como una posible ventaja competitiva sobre otras naciones, necesita ser aprovechado garantizando que aquellos ciudadanos que no fueron formados adecuadamente en educación básica y que actualmente carecen de las habilidades necesarias para la solución de problemas aritméticos y de uso funcional de la lengua escrita, eviten el riesgo de convertirse en una amenaza social debido a su incapacidad de insertarse en la sociedad de manera productiva. Si bien esta situación no es necesariamente un problema de la educación básica, si es una secuela de la falta de formación adecuada en los conocimientos y habilidades de este nivel educativo, para el cual se requiere adaptar las metodologías y competencias didácticas de este nivel.

El INEA ha atendido a la población adulta en situación de rezago educativo en México logrando importantes avances, aunque es indispensable incrementar los esfuerzos. Hay estimaciones de que si México lograra reducir las disparidades en el desempeño escolar y lograr un mínimo de 400 puntos en la prueba PISA para todos sus alumnos, podría registrar un aumento del PIB del 1,200% en el año 2090. Esto sería un avance enorme.¹⁹

Para eliminar el rezago educativo de la población adulta, se propone una doble estrategia:

- Crear un centro de evaluación de competencias de lengua escrita y aritmética para población adulta.
- Crear programas de desarrollo de dichas competencias en un contexto comunitario.

Con relación a la creación del centro de evaluación, es necesario definir estándares robustos y ajustados a los requerimientos de la sociedad del conocimiento, así como recuperar las experiencias internacionales en evaluación de este tipo de competencias en población adulta, para construir exámenes ajustados para población mexicana con una perspectiva basada en la solución de problemas cotidianos.²⁰ Las acciones deberían emular la experiencia acumulada del trabajo social y educativo compensatorio desarrollado por entidades como el INEA, e-México y los Centros Comunitarios de Aprendizaje del Tecnológico de Monterrey. Esto es, garantizar que los adultos que no tienen las competencias deseadas tengan acceso a becas y a cursos de nivelación y desarrollo de las competencias ya señaladas con base en un sistema de acreditación personalizada y situado en las circunstancias de cada participante. En todo caso, el sistema debe poder emitir un certificado de acreditación como “adulto con competencias de lengua escrita y aritmética adecuadas para desempeñarse como ciudadano en la sociedad del conocimiento”.

Aun cuando hay otras iniciativas aparentemente similares en el gobierno federal, entre ellas CONOCER (www.conocer.gob.mx), estas iniciativas no destacan el carácter formador de competencias para funcionar en una economía basada en el conocimiento, sino el trabajo industrial situado en una variedad de contextos de producción. Si queremos desarrollar una economía con mejores salarios y condiciones laborales, dejando atrás el carácter masivo de los procesos de maquila con bajos salarios, será indispensable que reorientamos las acciones de formación y combate al rezago educativo hacia las señaladas en esta propuesta.

Proyecto 5. Promover las mejores prácticas curriculares con apoyo de nuevas tecnologías

Ante los retos que enfrenta México a partir de las exigencias globales relacionadas con competitividad y desarrollo, la SEP debe establecer en el currículum altos estándares y objetivos educativos que aseguren que todos los estudiantes estén igualmente preparados para la vida y el trabajo. Este proyecto busca fortalecer el trabajo docente en la implementación del currículum de educación básica en el aula, con el uso de recursos educativos abiertos y gratuitos.

Estos recursos deben ser diseñados por docentes expertos en diferentes áreas disciplinarias, los cuales deben ir alineados a fortalecer los puntos más importantes del currículum oficial.

Una de las principales bondades de estos recursos debe ser la posibilidad de trabajar con ellos a través de Internet así como en formato impreso. Esta característica es fundamental, si se toma en cuenta que México es un país que no cuenta con conectividad en todas sus regiones.

Otro aspecto a cuidar debe ser la posibilidad de contar con este tipo de recursos en diferentes repositorios digitales. Además de poder tener acceso a estos materiales desde el portal de la SEP, también se deberá tener acceso a ellos a través de otros portales, dedicados al combate del rezago educativo en el país, tales como el de Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA) y el de E-México. Se sabe que estos sitios promueven el cierre de la brecha digital y promocionan la educación continua a través de los recursos educativos con los que cuentan, además de tener una campaña constante de capacitación a promotores que fungen como guías educativos en los centros de consulta.

El éxito de esta propuesta debe basarse en diferentes pilares que garanticen su continuidad y sustentabilidad. Los principales pilares son:

1. La determinación de políticas educativas que clarifiquen la necesidad de incluir el uso de estos materiales como parte integral de los materiales didácticos con los que cuentan los profesores para trabajar en el currículum.
2. La formación de alianzas que permitan enriquecer constantemente el número y la calidad de los recursos. Los aliados deben ser universidades que puedan realizar investigaciones y generar proyectos de mejora en torno al uso de estos recursos y su impacto en el desempeño escolar. No se debe ignorar que actualmente existe el apoyo del Tecnológico de Monterrey para fortalecer la calidad del repositorio de materiales que se encuentran disponibles en el portal de Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA), pero se requieren más instituciones educativas, públicas y privadas, que se sumen a esta iniciativa.
3. La conformación de alianzas con diferentes organismos que pueden o no trabajar directamente en propósitos educativos, pero que representen fuentes de solvencia y aseguramiento de que los procesos conduzcan a que, al corto plazo, el proyecto sea autosostenible.

Es urgente introducir programas masivos de actualización en uso de tecnología para docentes y directivos, que estén alineados con los procesos de formación inicial y de actualización de docentes al nuevo modelo educativo. Asimismo, es igualmente importante darle mayor difusión a las estrategias existentes sobre la documentación y consulta de mejores prácticas en el aula, lo cual beneficiará tanto a alumnos como a docentes a nivel nacional.

Proyecto 6. Involucrar a las autoridades educativas y de la comunidad en la escuela.

Este proyecto busca hacer operativas las mejoras necesarias en este rubro, al implementar mecanismos de creación de identidad y pertenencia institucional, así como comunicación de retos y resultados por plantel escolar, en el que los padres de familia, docentes, directivos y alumnos puedan trabajar de manera conjunta. Implementar mecanismos de creación de identidad y pertenencia institucional, así como comunicación de retos y resultados por plantel escolar, en el que los padres de familia, docentes, directivos y alumnos puedan trabajar de manera conjunta.

Los Consejos Escolares de Participación Social han funcionado en un sentido burocrático, es decir, cumpliendo el requisito que marca la ley para su conformación. Existen estadísticas en la página del Consejo Nacional de Participación Social (CONAPASE) que dan cuenta de un porcentaje relativamente alto (72%) en la consolidación de Consejos Escolares a nivel nacional. Sin embargo, hay poca evidencia del dinamismo y los resultados de dichos Consejos; es decir, se necesitan mecanismos para dinamizar la participación de los miembros de un Consejo dado y crear un sentido de identidad institucional sobre las metas que de manera consensada han decidido trabajar como comunidad escolar. Una manera en la que se pudiera contribuir a esta dinamización sería a través de un periódico mural o periódico escolar en el que, además de ser un espacio de encuentro para la interacción de la comunidad, se presenten los retos, soluciones propuestas y logros alcanzados. En este sentido, se propone que cada Consejo Escolar, además de contar con un editor en jefe, cuente con una persona que cumpla con la función de actualizar la información, así como de darle seguimiento a la agenda del Consejo. Cada Consejo debería poder garantizar un apoyo económico para esta función. El editor debería poder ser elegido democráticamente, al igual que los otros puestos de Consejo, a través de la Asamblea Escolar.

Para esto, se propone incluir en la normativa de operación y supervisión escolar, la obligatoriedad de creación y funcionamiento de estos órganos de difusión y comunicación entre los diversos miembros de la comunidad escolar y su entorno.

ACCIONES INMEDIATAS

1.	Desarrollar una plataforma digital de interacción entre padres de familia y maestros para supervisar el desarrollo académico de los alumnos y del grupo.
2.	Publicar de manera electrónica los indicadores de eficiencia del magisterio, la calidad de gestión de los directivos y el trabajo de los Consejos Escolares de Participación Social.
3.	Crear programas de tutoría obligatorios para reforzar la educación primaria de aquellos alumnos que se encuentran rezagados en los conocimientos de matemáticas y ciencias.
4.	Crear un programa que promueva viajes al exterior de maestros y directores de escuela primaria y estancias en planteles educativos de otros países.
5.	Regular los pagos por parte del Estado a funcionarios sindicales.
6.	Establecer un examen obligatorio para certificar que los maestros cuentan con los conocimientos del nivel escolar que imparten.

CONCLUSIONES

A manera de conclusión puede decirse que México requiere transitar del sistema educativo actual, que presenta deficiencias que ya han sido ampliamente tratadas en este capítulo, hacia un sistema educativo que fortalezca el nivel básico y que cumpla con las siguientes cuatro premisas, mostradas en la gráfica 7.6.

Gráfica 7.6. Premisas para desarrollar un sistema educativo de alto desempeño (gráfica de elaboración propia).

Alta participación	Que la mayoría de los alumnos ingresen al nivel de preparatoria a una edad adecuada.
Alta calidad	Que haya un alto desempeño de los alumnos en la prueba PISA
Alta equidad	Que haya poca relación entre el desempeño de los alumnos y su origen socioeconómico
Alta eficacia	Que se cuente con una inversión educativa suficiente y que el gasto se distribuya racionalmente

Implicaciones de las premisas

1. La alta participación implica asegurar la cobertura universal para los niveles de preescolar, primaria y secundaria, de forma tal que se eleve el porcentaje de estudiantes que hayan logrado desarrollar las competencias suficientes para ingresar y cursar el nivel medio superior.
2. La alta calidad implica que la gran mayoría de los estudiantes mexicanos, a los 15 años de edad, hayan desarrollado las competencias suficientes para desempeñarse en una economía basada en el conocimiento y que sean ciudadanos comprometidos en actuar a favor de la solución de los problemas de su entorno.
3. La alta equidad implica que -sin importar su origen sociocultural y sus condiciones económicas, así como la ubicación de la escuela- el logro académico y las competencias en lengua escrita y aritméticas adquiridas por los alumnos, sean suficientes para desempeñarse en una economía basada en conocimiento.
4. La alta eficiencia implica contar con una inversión educativa suficiente, que cubra las necesidades del sistema educativo y que se caracterice por ejercer un gasto racionalmente distribuido, de tal forma que cubra de manera transparente las necesidades más urgentes como son la formación y capacitación docente y el mejoramiento de la infraestructura escolar.



8

El reto de la salud

Autores:

Martín Hernández Torre
Fabiola Ramírez Woo
Jafet Arrieta Torres
Santiago Ocejó Torres

ÍNDICE	
1. INTRODUCCIÓN	237
2. LA SALUD DE LOS MEXICANOS Y EL SISTEMA DE SALUD DESDE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX	238
3. LA SALUD DE LOS MEXICANOS Y EL SISTEMA DE SALUD EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI	245
4. TENDENCIAS AL FUTURO	249
5. PROYECTOS ESTRATÉGICOS	253
• Proyecto 1. Incrementar la eficiencia del sistema de salud	254
• Proyecto 2. Incrementar la efectividad equitativa del sistema de salud (mayor igualdad en el acceso y mejores programas de prevención).	255
• Proyecto 3. Impulsar un enfoque en prioridades de atención	256
• Proyecto 4. Mejorar la formación de recursos humanos en el sistema de salud	258
• Proyecto 5. Fomentar la investigación y desarrollo tecnológico en el sector salud	259
• Proyecto 6. Impulsar el comportamiento ético y la rendición de cuentas	260
6. ACCIONES INMEDIATAS	262
7. CONCLUSIONES	262

INTRODUCCIÓN

El siglo XX se caracterizó, entre otras cosas, por enormes avances científicos y tecnológicos, además de importantes cambios políticos y sociales, nacionales e internacionales, que han configurado el escenario en el que hoy nos encontramos. A lo largo de este siglo, las condiciones de salud de la población mejoraron notablemente y, si bien no toda esta mejoría ha dependido ni dependerá exclusivamente de las acciones del sistema de salud, es justo reconocer la aportación que éste tuvo, sin la cual difícilmente hubiésemos alcanzado el nivel que hoy tenemos en los indicadores de salud. Ello se debe a que, tal vez, desde la última década del siglo XIX, las políticas de salud han sido de las más constantes de entre todas las políticas de gobierno, convirtiéndose en muchos casos en verdaderas políticas de Estado a pesar de las vicisitudes por las que el país atravesó durante el siglo pasado y de la transición democrática con la que inició el siglo XXI. A partir de la segunda mitad del siglo XX y hasta ahora, las políticas públicas predominantes han sido aquellas dirigidas a enfrentar las enfermedades infecciosas, a la institucionalización, a la ampliación de la cobertura, a la descentralización y, en los últimos años, a la protección social en salud que incrementa de manera equitativa el acceso a los servicios.

Como cada vez que se acerca el final de una administración del gobierno federal, es oportuno iniciar la reflexión sobre aquellas posibles políticas públicas que puedan dar continuidad a los logros del pasado y del presente, así como fortalecer el sistema de salud mexicano hacia el futuro. Tal es el propósito de este documento. Para ello, es indispensable rastrear esos logros, recuperar analíticamente el presente y definir aquellos retos que a la luz del futuro deban ser superados. Por este motivo, se presentarán cuatro aspectos relevantes en el sector salud: la salud de los mexicanos y el sistema de salud desde mediados del siglo XX; la salud de los mexicanos y el sistema de salud en la primera década del siglo XXI; tendencias hacia un sistema de salud diferente; y, finalmente, posibles estrategias y proyectos prioritarios.

Para dar continuidad lógica al análisis, las dos primeras secciones consideran los mismos grandes temas: condiciones de salud de la población, principales políticas de salud, y la organización del sistema de salud. En la tercera sección, se dirige la mirada hacia el futuro en el que se perfila el surgimiento de un sistema de salud bajo un nuevo paradigma.

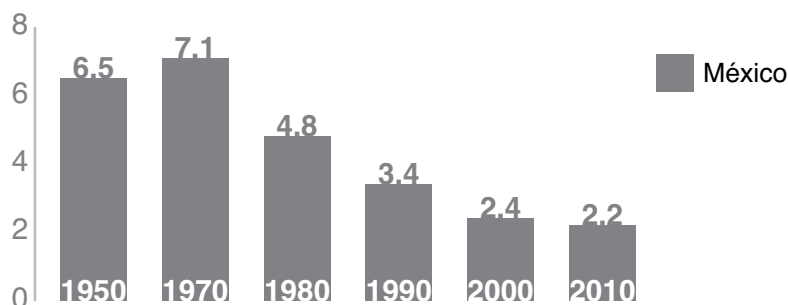
Por último, se identificarán los retos que muy probablemente habrán de ser enfrentados en los próximos años y que son el resultado de la evolución del sistema de salud, tanto de sus avances como de sus rezagos; así como la naturaleza del entorno en el que se desarrolla. Éstos han sido divididos en tres retos sustantivos: eficiencia, efectividad y enfoque en prioridades de atención; y tres retos instrumentales: recursos humanos, investigación y desarrollo, y comportamiento ético y rendición de cuentas.

LA SALUD DE LOS MEXICANOS Y EL SISTEMA DE SALUD DESDE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Condiciones de salud de la población

Durante el siglo XX ocurrió en México la mayor transición demográfica de toda su historia. El descenso de la fecundidad (número de hijos por mujer) se inició a mediados de los años sesenta y se acentuó a partir de 1974 en respuesta a la nueva política de población que buscó frenar y reducir el alto crecimiento poblacional, como se aprecia en la gráfica 8.1.

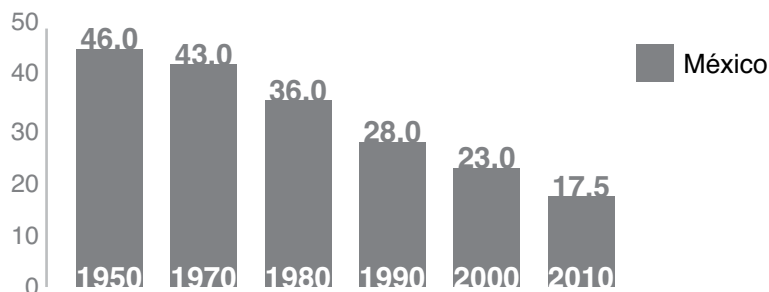
Gráfica 8.1. Tasa de fecundidad 1950-2010



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Salud

En efecto, entre 1930 y 1950, la tasa global de fecundidad fue de 6.5 hijos por mujer. Esta tasa alcanzó su nivel máximo en 1968 con 7.1 hijos por mujer, para disminuir a partir de entonces de manera constante a 4.8 en 1980, 3.4 en 1990 y 2.4 en 2000¹. De manera similar, la tasa bruta de natalidad (nacimientos por cada 1000 habitantes) que en 1910 era de 31 nacimientos por cada 1,000 habitantes, para 1960 aumentó a 46, y para 1970 descendió a cuarenta y tres, en 1990 a veintiocho, y en 2000 a veintitrés, como se muestra en la Gráfica 8.2.

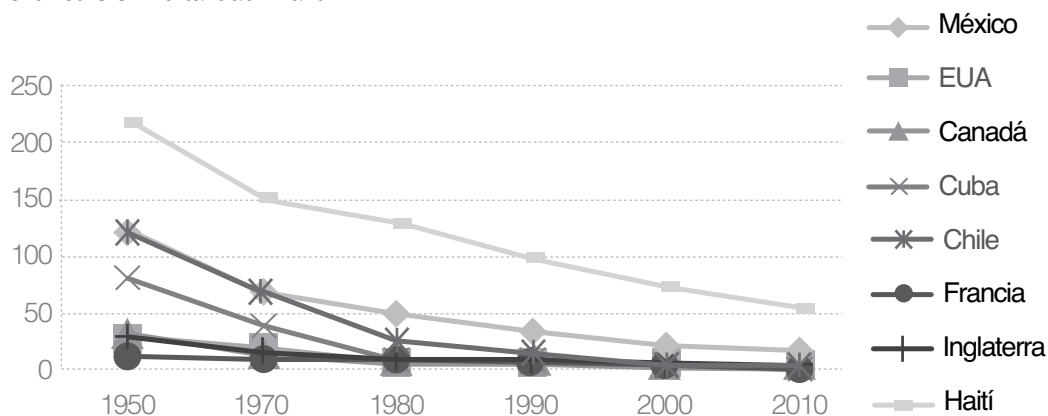
Gráfica 8.2. Tasa de natalidad 1950-2010



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Salud

Por otra parte, la tasa bruta de mortalidad (número de muertes por cada 1000 habitantes) decreció constantemente a partir de 1930, de 26.7 defunciones por cada 1000 habitantes a 4.9 en el año 2000.² Igualmente, la mortalidad infantil disminuyó de manera espectacular durante todo el siglo al pasar de 320 defunciones por cada 1,000 nacidos vivos en 1898 a 28 defunciones en 1998.³ Una comparación internacional puede ser apreciada en la siguiente gráfica.

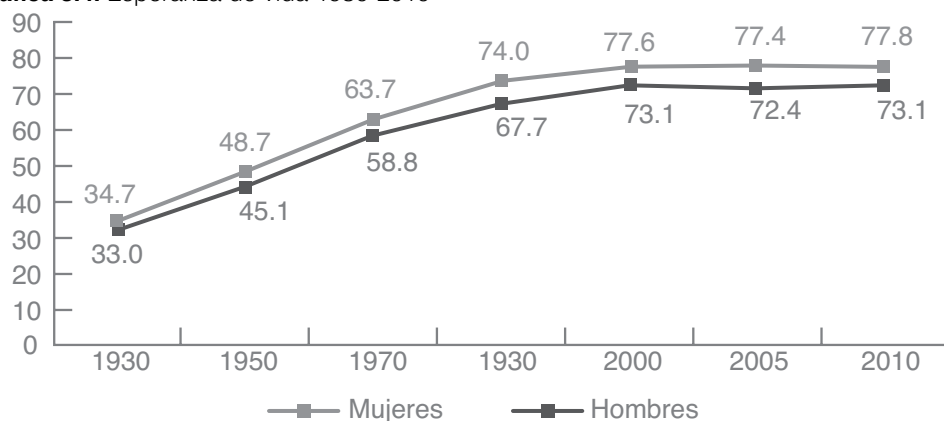
Gráfica 8.3. Mortalidad infantil



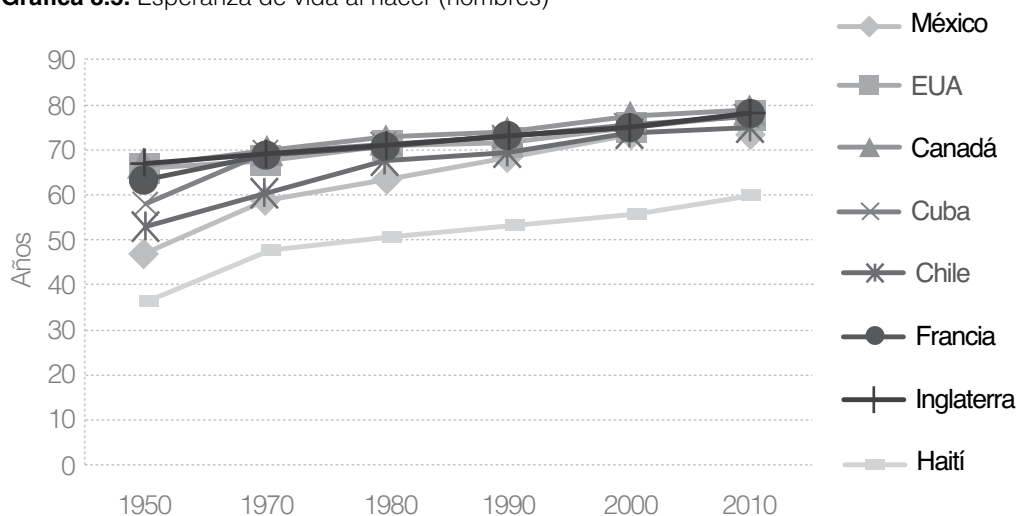
Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

En consonancia, la esperanza de vida aumentó un poco más del doble entre 1930 y 2000 al pasar de 33.0 a 73.1 años para los hombres, y de 34.7 a 77.6 para las mujeres.⁴ La gráfica 8.4 muestra la evolución en la esperanza de vida por género entre estos años, y en las gráficas 8.5 y 8.6 se compara este comportamiento con el de otros países.

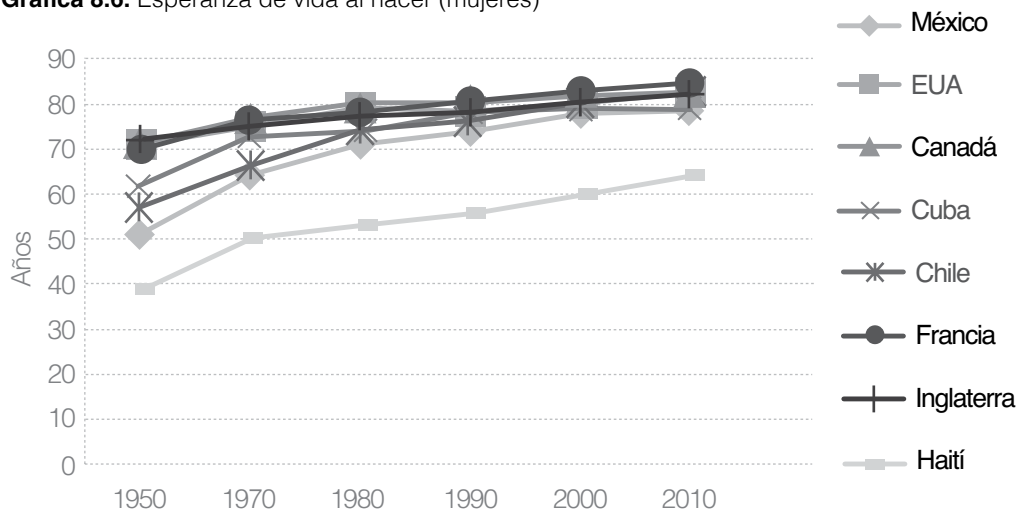
Gráfica 8.4. Esperanza de vida 1930-2010



Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Nacional de Población (CONAPO)

Gráfica 8.5. Esperanza de vida al nacer (hombres)

Fuente: Elaboración propia con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

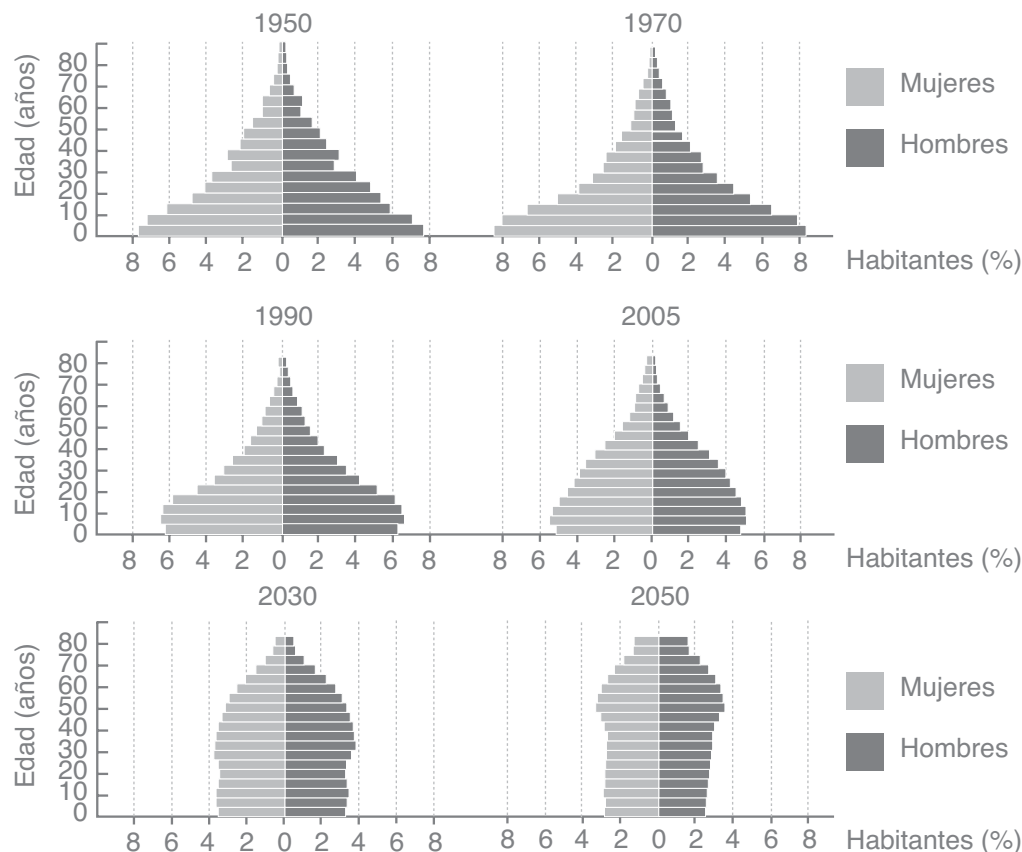
Gráfica 8.6. Esperanza de vida al nacer (mujeres)

Fuente: Elaboración propia con información Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Lo anterior condujo a que la población se duplicara entre 1930 y 1958 alcanzando una tasa de crecimiento anual de 2.5%, y se volvió a duplicar para 1981 con una tasa de crecimiento anual de 3.0%⁵. Estas condiciones han determinado una profunda

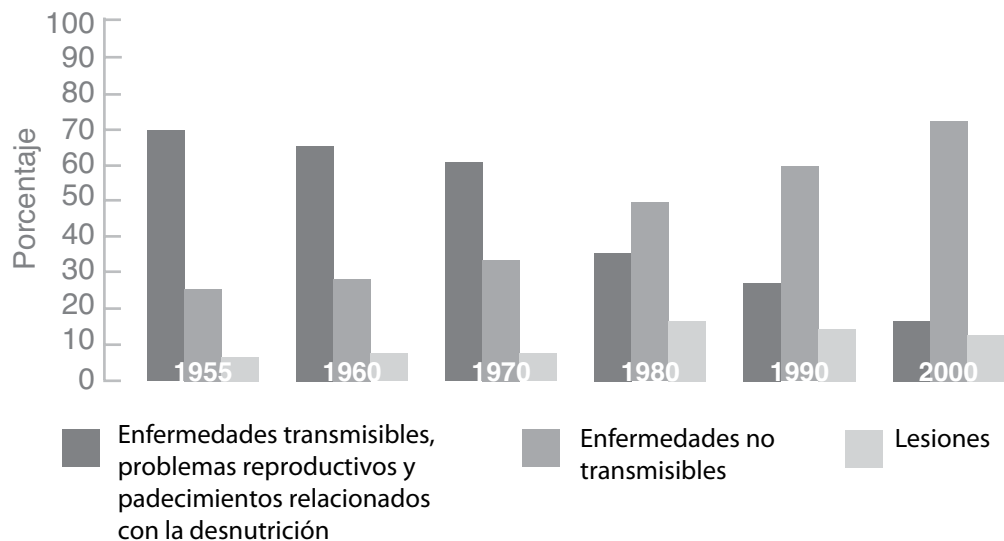
transformación en la composición de la población mexicana en grupos de edad que se proyectará de manera inédita hacia el resto del siglo XXI. Esta transición demográfica se muestra en la gráfica 8.7.

Gráfica 8.7. Transición Demográfica 1950 – 2050



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Como resultado de los cambios demográficos se modificó el perfil epidemiológico. Por citar solamente unos cuantos ejemplos, en los últimos cincuenta años del siglo XX las diarreas pasaron de causar el 14% de las muertes en México, a menos del 1%. En contraste, las enfermedades no transmisibles causaban el 44% de las muertes en 1950 y poco más de cincuenta años después ocasionan el 74%, en tanto que el porcentaje de muertes atribuibles a lesiones, fuese por violencia o por accidentes, prácticamente se duplicó entre 1980 y 2007 al pasar de 6% a 11%⁶. Se muestra el desglose en la gráfica 8.8.

Gráfica 8.8. Muertes por distintos tipos de padecimientos 1955 – 2000

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Salud

En resumen, durante el siglo XX y particularmente en la segunda mitad, las condiciones de salud de la población se modificaron de manera dramática, la transición demográfica fue contundente y el patrón de enfermedad y muerte cambió radicalmente.

Principales políticas de salud

Las políticas declaradas durante el periodo de un gobierno determinado no siempre coinciden con las que finalmente se arraigan y son dignas de ser destacadas por su impacto y trascendencia. Por ello, a continuación se rescatan algunos de los hechos relevantes en la evolución de las políticas públicas que han determinado la configuración actual del sistema de salud mexicano. No se trata de hacer un análisis exhaustivo sino una enumeración descriptiva que permita identificar la manera en que se han construido los logros para, de esta manera, identificar tendencias que permitan elaborar las propuestas con las que concluye este capítulo.

La configuración del sistema moderno de salud en México surgió a partir de 1943, cuando el Departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia se unieron, fundando así la Secretaría de Salubridad y Asistencia; además, también se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Hospital Infantil de México, precursor de los actuales Institutos Nacionales de Salud. Unos años después, en 1959 se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Todo este periodo podría ser caracterizado como una era de políticas de creación de instituciones y de prevención y contención de enfermedades con el arsenal científico acumulado desde finales del siglo XIX y particularmente de la tercera década del siglo

XX. Cabe mencionar que en 1926 se declaró como obligatoria la vacunación contra la viruela, lo que condujo a que en 1951 se registrara el último caso de esta enfermedad en el país. Asimismo, en 1956 se inició la vacunación contra la poliomielitis que fue eliminada en 1990 al registrarse el último caso en Tomatlán, Jalisco⁷.

Es interesante hacer notar que hacia el final de los años sesenta se inició un incremento notable en la matrícula de las escuelas de medicina. Entre 1972 y 1973 un número sin precedente de 6,000 alumnos ingresó tan sólo a la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).⁸ Ello derivó en la implantación de una política de apertura de nuevas escuelas de medicina dentro de la propia UNAM; una estricta política de admisión a la Facultad de Medicina de esta universidad; y en la autorización gubernamental para ampliar la oferta educativa a través de escuelas privadas que empezaron a aumentar en número a partir de ese momento.

Los años setenta se caracterizaron también por la implantación de una de las políticas más exitosas hasta la fecha: la política de planificación familiar sustentada en el Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en una nueva Ley General de Población en 1974, cuyo propósito fue contener la explosión demográfica que amenazaba con volver insuficientes los recursos y aumentar las desigualdades en la distribución de los mismos. Para cumplir con este objetivo, se desarrolló un programa de planificación familiar y salud reproductiva; y se creó en 1975 el Consejo Nacional de Población (CONAPO) como el organismo responsable de implementar y dar seguimiento a la política de población del país. Si bien no fue una política de salud por sí misma, ésta ha sido verdaderamente una política de Estado que ha trascendido a los periodos sexenales hasta nuestros días y ha tenido un impacto determinante en la composición y salud de la población, particularmente de mujeres y niños. Baste señalar que de una tasa anual de crecimiento de 3.2% cuando inició la política, se llegó a 1.8% al final del siglo.⁹ Posteriormente, en la Declaración Alma-Ata de 1978, la OMS propuso la estrategia de “Salud para todos en el año 2000” (SPT-2000), que fue posteriormente incorporada en las políticas oficiales de los países a través de estrategias de atención primaria de salud (APS): énfasis en la atención preventiva, en la atención en la comunidad y sector rural, en la responsabilidad compartida de las personas por su salud y descentralización de los servicios de salud^{10 11}.

El siguiente evento trascendente fue caracterizado por la incorporación en 1983 del Derecho a la Protección de la Salud en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta modificación se derivó la promulgación de la Ley General de Salud que sustituiría al Código Sanitario que rigió anteriormente. En este mismo año, la Secretaría de Salubridad y Asistencia cambió su nombre a Secretaría de Salud. A estos pilares de la política sanitaria, se sumaron en la misma década dos políticas que han dejado huella hasta la actualidad: el inicio del proceso de descentralización de la Secretaría de Salud, al cual se incorporaron 14 entidades federativas, y la sectorización que hizo explícito el papel de ésta como cabeza del Sector Salud hasta ese momento inexistente como tal. También en 1983, se creó la Comisión Interinstitucional para la

Formación de Recursos Humanos para la Salud (CIFRHS), organismo que buscó crear un espacio de coordinación interinstitucional entre el sector salud y el educativo, de manera que diera coherencia entre las necesidades de salud del país y las políticas de formación de recursos humanos para la salud.¹²

Hacia el final de la década de los 80s y principio de los 90s se retomó con enorme énfasis la importancia de la vacunación como medida preventiva y fue ésta la política más visible y trascendente de este periodo. Si bien desde 1978 se había implementado la Cartilla Nacional de Vacunación, en 1991 se creó el Consejo Nacional de Vacunación y en 1993 las Semanas Nacionales de Vacunación que fortalecieron esta política que, como en el caso de varias de las mencionadas, no hay duda de que ha adquirido el carácter de una política de Estado que se preserva y se va enriqueciendo con el paso de los años¹³. El impacto del Programa Nacional de Vacunación en la salud, principalmente de los niños, es indiscutible y, con ello, la profunda modificación en el perfil demográfico y epidemiológico de los mexicanos.

En los últimos años del siglo XX se retomó la descentralización de la Secretaría de Salud como una política prioritaria junto con la ampliación de la cobertura. Finalmente, el proceso descentralizador iniciado al principio de los años ochenta sería concluido. Es en este periodo cuando se inicia la certificación de hospitales como una política tendiente a la mejora de la calidad de los servicios, y coincide con el inicio del programa de mejora de la calidad del IMSS. Ambos hechos marcan explícitamente la incorporación del tema de la calidad en los servicios de salud como política pública.

La organización del sistema de salud

A manera de rasgos generales de la antigua organización del sistema de salud, las políticas de institucionalización que iniciaron a partir de 1943, crearon un sistema de salud fragmentado, con un alto grado de desarticulación no sólo entre las instituciones del sector público, sino entre éstas y el sector privado, con acceso inequitativo a los diferentes subsistemas y con un muy alto grado de ineficiencia al propiciar duplicidades que se preservan hasta la actualidad.

En 1994, la Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD) realizó la primera encuesta nacional de satisfacción con los servicios de salud y se hizo evidente la percepción de mala calidad por parte de la población. Esta encuesta en conjunto con otras cifras sobre el peso de la enfermedad en México y las cuentas nacionales de salud fue publicada en "Economía y salud: Propuestas para el avance del sistema de salud en México". A lo anterior habría que agregar una falta de financiamiento crónico del sistema, que afectaba principalmente a la población más pobre del país y cuya solución propuesta fue la reforma a la Ley General de Salud en 2003 que dio origen al Sistema de Protección Social en Salud, sobre el cual se ahondará más adelante.

Por otra parte, con la creación de las instituciones que, sin duda, han ofrecido importantes beneficios, se modificó el ejercicio profesional de los médicos, quienes en un buen número pasaron del ejercicio liberal de su profesión a ser asalariados, en ocasio-

nes sin muchos incentivos para desempeñar su labor. Además, las escuelas de medicina continuaron proliferando con un escaso control de la calidad educativa más allá del sistema de acreditación que desde los años noventa ha ido avanzando exitosa pero lentamente. La formación de médicos y otros profesionales de la salud no respondía de manera congruente a las necesidades de salud de la población, ni a las del mercado laboral sino a una dinámica propia del mercado educativo.

Finalmente, hasta el final del siglo XX no es posible identificar una política de investigación y desarrollo tecnológico conducida desde el Sistema Nacional de Salud que permita orientar esfuerzos y presupuestos de alguna manera más racional hacia necesidades prioritarias de salud y coordinar éstos con otros ámbitos e instituciones de investigación científica.

En resumen, se llegó al final del siglo XX con una población en condiciones de salud mucho mejores de las que prevalecían un siglo antes, con una esperanza de vida casi tres veces mayor que al principio del siglo, y con un sistema de salud institucionalizado que intenta responder cada vez con mayor calidad a las necesidades de salud de la población. No obstante, prevalecían rezagos como la inequidad en la distribución del acceso a los servicios; la permanencia de las “enfermedades de la pobreza” para algunos grupos poblacionales; la falta de financiamiento del sistema; los bajos niveles de calidad en general; y una enorme ineficiencia del sistema que no pudo ser corregida por las políticas implantadas y que tal vez la acentuaron al diversificar la oferta a través de la creación de subsistemas estancos.

LA SALUD DE LOS MEXICANOS Y EL SISTEMA DE SALUD EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

Condiciones de salud de la población

En el inicio del siglo XXI ha continuado descendiendo la tasa global de fecundidad hasta llegar a 2.4 hijos por mujer en 2009;¹⁴ la natalidad igualmente ha seguido descendiendo de manera que, de una tasa bruta de natalidad de 24.5 en el año 2000, descendió a 17.5 en 2011.¹⁵ En lo que respecta a indicadores de salud, algunos de los problemas más preocupantes que han caracterizado a la década que recién concluyó y que determinan la situación presente son: el incremento acelerado de la obesidad y sus consecuencias, la modificación en los patrones de enfermedad y muerte de los jóvenes, la violencia, las adicciones y las enfermedades mentales. La creciente epidemia de enfermedades crónicas en México, particularmente de obesidad, diabetes e hipertensión arterial, representa un gran reto para el Sistema Nacional de Salud y demanda el desarrollo de nuevas políticas enfocadas a brindar atención a estas patologías y sus consecuencias.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) informó en 2010¹⁶ que México ocupa el primer lugar mundial en sobrepeso y obesidad. De acuerdo con el informe, 70.0% de la población adulta presenta sobrepeso (72.0% en mujeres y

64.0% en hombres) y 30.0% obesidad (34.5% en mujeres y 24.2% en hombres). Esta alta prevalencia de sobrepeso y obesidad representa un problema de salud pública prioritario ya que constituye, además, un factor de riesgo para enfermedades crónicas no transmisibles como diabetes, hipertensión, enfermedad isquémica (disminución de oxígeno en la sangre) y enfermedad cerebrovascular, e implica costos significativos para el sistema de salud mexicano. Por ello, resulta imperativo desarrollar una política de salud que reconozca el origen multifactorial del problema.

La diabetes constituye actualmente la principal causa de muerte y de atención médica en consulta externa, una de las principales causas de hospitalización, y la enfermedad que resulta en un mayor costo para el sistema de salud mexicano, pues implica el gasto de aproximadamente un 20% del porcentaje asignado a las instituciones públicas¹⁷. Autores del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)¹⁸ con datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (ENSANUT 2006) sitúan la prevalencia de diabetes mellitus tipo dos en 14.42% de la población de adultos mayores de 20 años de edad. Por su parte, el anuario 2009 de morbilidad del Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades (CENAVECE)¹⁹ ubica a la diabetes mellitus tipo dos en el cuarto lugar en incidencia dentro de las veinte principales enfermedades no trasmisibles, con una tasa de incidencia de 396.8 casos nuevos por cada 100,000 habitantes; el mismo documento reporta la incidencia de diabetes mellitus tipo uno en 17.6 casos nuevos por cada 100,000 habitantes. Asimismo, la diabetes constituye un factor de riesgo para la enfermedad isquémica, la enfermedad cerebrovascular y la insuficiencia renal. Las primeras dos representan la segunda y la tercera causa de mortalidad en México, respectivamente.²⁰ A nivel nacional, entre 2000 y 2008 la tasa de mortalidad atribuible a diabetes pasó de 46.3 a 70.8 por 100,000 habitantes. A diferencia de los rezagos en salud que afectan principalmente a la población más pobre, la diabetes afecta a la población en general, independientemente de su nivel socioeconómico.

Cuadro 8.1. Información sobre la diabetes

Diabetes	
Porcentaje del gasto del presupuesto asignado a instituciones públicas	20%
Prevalencia de diabetes mellitus tipo 2 en año 2006	14.42% de la población de adultos mayores de 20 años de edad
Incidencia de diabetes mellitus tipo 2 en año 2009	396.8 casos nuevos por cada 100,000 habitantes
Incidencia de diabetes mellitus tipo 1 en año 2009	17.6 casos nuevos por cada 100,000 habitantes
Tasa de mortalidad en año 2000	46.3% por cada 100,000 habitantes
Tasa de mortalidad en año 2009	70.8% por cada 100,000 habitantes

Según autores del INSP²¹ con datos de la ENSANUT²² 2006, la prevalencia de hipertensión arterial en la población adulta en dicho año era de 43.2%. Esta enfermedad constituyó en 2008 la séptima causa de muerte en México con una tasa de 14.7 muertes por 100,000 habitantes, mientras en el año 2000 la misma enfermedad tenía una tasa de 9.7. La hipertensión es otro de los factores de riesgo para las enfermedades isquémicas y enfermedades cerebro-vasculares, mencionadas anteriormente como principales causas de muerte. Por lo tanto, ésta debería ser otra de las prioridades de cobertura de atención.

En lo que respecta a la situación de los jóvenes, uno de los grupos vulnerables de nuestra sociedad y que representa una quinta parte de la población total del país, se aprecia un importante aumento en términos de accidentes, violencia y adicciones. Esto se refleja en el cambio en la composición de las causas de muerte para este grupo. Hoy observamos en los hombres jóvenes que los accidentes de tránsito, homicidios, ahogamientos y suicidios, representan cuatro de las primeras cinco causas de muerte, todas ellas evitables.

De acuerdo con la ENSANUT 2006, 5 de cada 100 adultos jóvenes sufrieron un daño en su salud en el mes previo a la encuesta. Una cuarta parte de estos daños se debió a accidentes por vehículo automotor. Con respecto al tema de adicciones, la prevalencia de tabaquismo en la población joven entre 10 y 19 años es de 7.6%, mientras que el alcoholismo representa la primera causa de muerte prematura en hombres. Para ejemplificar esto se mencionan algunas cifras: en el grupo de 16 a 19 años de edad, 17.5% son adictos al tabaco, mientras que 21% de los hombres y 10% de las mujeres reportan un consumo semanal de al menos 5 copas.

Existen cálculos que señalan que más de medio millón de mexicanos consume drogas regularmente, siendo dependientes severos cerca de 280,000. Por otro lado, se ha demostrado que aquéllos que consumen sustancias ilegales tienen cinco veces más probabilidades de presentar conductas suicidas. Asimismo, existe una relación directa entre el consumo de sustancias y la comisión de delitos.

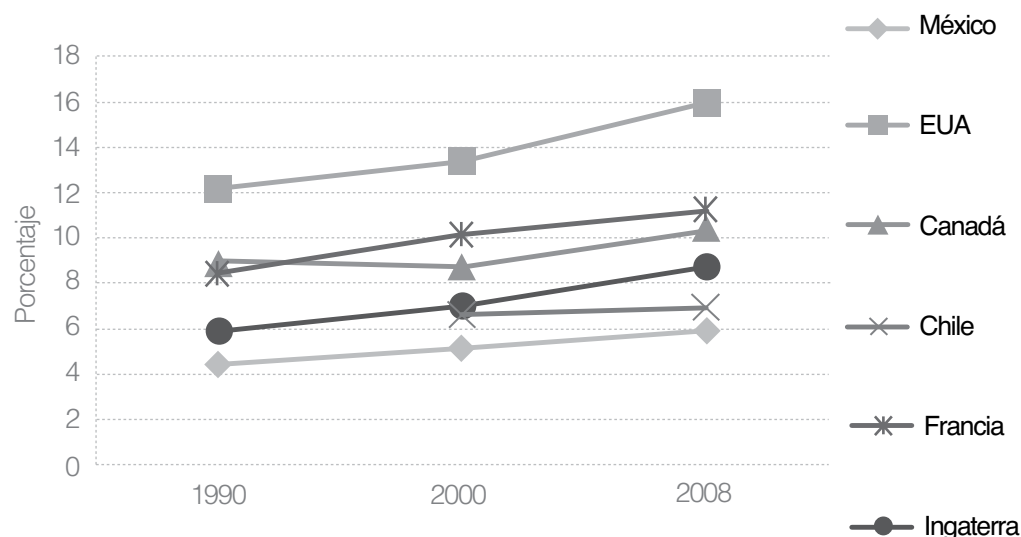
A lo anterior hay que agregar que la población continúa su proceso de envejecimiento. Según estimaciones del CONAPO,²³ se espera que entre los años 2005 y 2050 la población mayor de 65 años habrá aumentado en 382%, pasando de 5.3 a 25.6 millones de habitantes, lo cual producirá serios problemas financieros y de cobertura de servicios de salud.

Principales políticas de salud

En la primera mitad de esta década la atención de las políticas públicas se enfocó en tres grandes retos que fueron definidos como: equidad, calidad y protección financiera. Para cada uno de ellos se diseñó una estrategia: Arranque Parejo en la Vida; Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud; y Sistema de Protección Social en Salud, cuyo componente más notorio es el Seguro Popular, encargado de financiar servicios personales de salud a través del Catálogo Universal de Servicios de Salud

(CAUSES) y del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. A pesar de que la perspectiva histórica para juzgar la trascendencia de estas políticas es limitada, hasta ahora la política con mayor trascendencia ha sido el Seguro Popular, no sólo por su visibilidad política sino por el impresionante incremento de casi 400% del presupuesto de la Secretaría de Salud en tan sólo diez años, gracias al financiamiento otorgado al Sistema de Protección Social en Salud de acuerdo con la modificación a la Ley General de Salud de 2003 que lo creó. En efecto, el presupuesto de la Secretaría pasó de \$35,000 millones de pesos en 2001²⁴ a \$105,617 millones de pesos para 2011 a precios corrientes.²⁵ Ello ha contribuido a incrementar el porcentaje del producto interno bruto de México, lo cual se aprecia de manera comparativa con otros países en la gráfica 8.9.

Gráfica 8.9. Gasto total en salud como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Además de enfocar las acciones en esos tres retos mediante esas estrategias, una de las premisas de la Secretaría de Salud federal durante los primeros cinco años fue no descuidar los avances logrados por lo que se preservaron, entre otras, las políticas de vacunación y de planificación familiar.

A finales de la década del 2000, bajo la actual Administración Federal, se ha continuado impulsando al Seguro Popular como la política más visible del Gobierno en materia de salud, aunado a un importante esfuerzo para continuar el aumento de la infraestructura física y el equipamiento de los servicios de salud estatales y federales. La otra política más claramente definida ha sido la de integración del sector salud con objeto de hacerlo más eficiente.

La organización del sistema de salud

Con la conclusión del proceso de descentralización hacia el final del siglo pasado, un nuevo reto emergió en los primeros diez años de este siglo: la conducción de un sistema descentralizado. En efecto, la Secretaría de Salud debió transitar de dar órdenes hacia la negociación y la persuasión. No obstante, los mecanismos de conducción han sido débiles, no sólo por la naturaleza intrínseca de la descentralización misma sino por el entorno político del país en el que se ha acentuado un federalismo que enfatiza la soberanía de los estados. Uno de los rasgos preocupantes de la descentralización en los últimos años ha sido la falta de transparencia y de rendición de cuentas de un número importante de los Servicios Estatales de Salud en la asignación y utilización del ahora abultado presupuesto que ejercen.

Igualmente, la coordinación de la Secretaría con las principales instituciones de seguridad social, descentralizadas desde su origen, principalmente con el IMSS, no ha sido fácil. Ello ha mantenido, si no profundizado, la fragmentación del sistema a pesar de los esfuerzos en sentido contrario. Mientras tanto, los prestadores privados de servicios de salud continúan, en alguna medida, aislados e independientes de los esfuerzos gubernamentales aun cuando deben someterse a las normas oficiales mexicanas y a las verificaciones sanitarias.

El número de las escuelas de medicina sigue aumentando, al grado de que a la fecha no parece existir una cifra confiable del total existente en el país. En consecuencia, el número de estudiantes se incrementa y difícilmente es posible articular el esfuerzo educativo con las políticas de salud imperantes. Estas situaciones hacen evidente la necesidad de desarrollar planes estratégicos para la formación de recursos humanos que, a la luz del rápido desarrollo científico y tecnológico, deberán pensarse más allá de los perfiles tradicionales hasta ahora.

Continúa la necesidad de una mayor definición de una política de investigación y desarrollo tecnológico en materia de salud, así como de un incremento en el porcentaje del PIB dedicado a estos rubros para aumentar la competitividad internacional del país en estas materias.

TENDENCIAS AL FUTURO

En las secciones anteriores se ha analizado la forma en que se ha forjado el actual sistema de salud. Esta sección busca dirigir la mirada hacia el futuro. En las siguientes décadas seremos testigos y partícipes del desarrollo de un nuevo paradigma que redefinirá nuestro sistema de salud.

Condiciones de salud de la población

La composición de la población por edad habrá de presentar el mayor cambio que haya tenido en la historia. En efecto, la disminución en el número de jóvenes con respecto a la población por arriba de los sesenta y cinco años se hará cada vez más

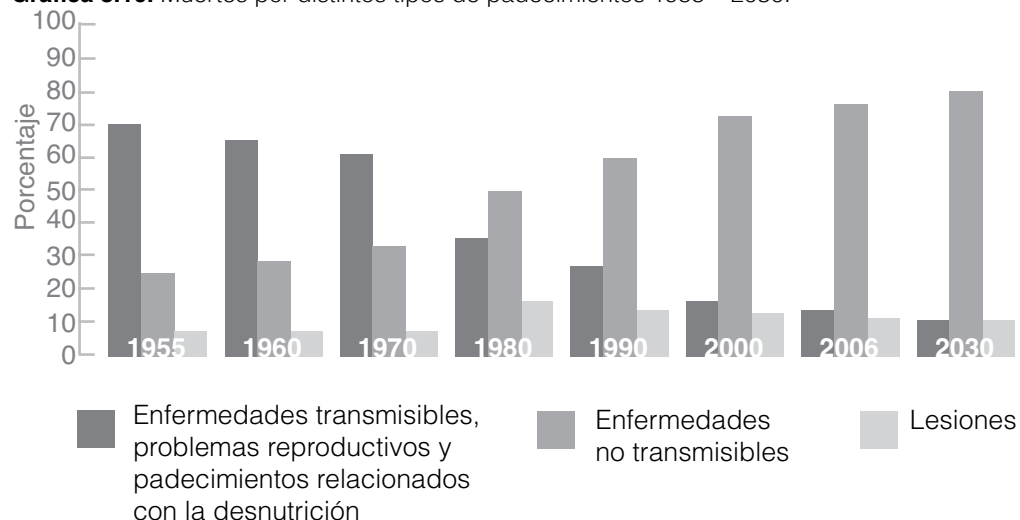
marcada. De igual manera, el número de viejos aumentará y se harán más viejos. La gráfica 8.7, mostrada previamente, ilustra con elocuencia esta verdadera revolución demográfica que se gestó durante la segunda mitad del siglo XX y se manifestará a plenitud un siglo después.

De persistir la tendencia actual, la esperanza de vida al nacer continuará su incremento, siempre y cuando el impacto del aumento acelerado en la incidencia de las enfermedades crónico-degenerativas no modifique esa tendencia.

En efecto, si bien el notable aumento en la esperanza de vida ha sido un logro inquestionable de los avances del siglo XX (gráfica 8.4), constituye, a su vez, uno de los mayores retos que enfrenta y enfrentará el sistema de salud mexicano, pues, a la par de este incremento, se han modificado radicalmente las causas de mortalidad y morbilidad a expensas de las enfermedades crónico-degenerativas no transmisibles (ECNT).

En los últimos años se ha observado un aumento sostenido en los casos registrados de enfermedades crónico-degenerativas que se refleja en un mayor costo económico y social. Como se aprecia en la gráfica 8.10, actualmente este grupo de enfermedades, junto con los accidentes, representa cerca del 85% de las causas de muerte en el país. Para el 2050, se considera que estos dos grupos podrían representar más del 90%.

Gráfica 8.10. Muertes por distintos tipos de padecimientos 1955 – 2030.



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Salud, citado Plan Nacional de Salud 2007-2012

En México fallecieron en 2009 131,832 personas por enfermedades del sistema circulatorio, cifra que equivale a 27.9% de las muertes registradas en 2009 por el INEGI;²⁶ de éstas, 48%, corresponde a enfermedades isquémicas del corazón. Se calcula que en 2005 el IMSS gastó 16,354 millones de pesos, cifra que representa un 15% del Se-

guro de Enfermedades y Maternidad (SEM) del IMSS para ese año en la atención de estos padecimientos.²⁷ De continuar esta tendencia, para 2025 se proyecta que el gasto en las ECNT represente el 47% del gasto en atención médica del SEM alcanzando así los 53,934 millones de pesos, equivalentes al 36% del gasto en atención médica.

Por su parte, la diabetes representa un verdadero problema de salud pública. Muy en especial, la diabetes mellitus tipo dos, que comprende más del 90% de los casos de diabetes en el país,²⁸ lo cual es ya una gran carga económica para el sistema de salud. Se calcula que para 2030,²⁹ en el mundo existirán más de 438 millones de diabéticos. Tan sólo en México, en donde en 2010 se estimaron 11.5 millones de enfermos, se espera que para el 2030 el número se eleve a más de 30 millones, manteniéndose como la primera causa de muerte con 235,000 al año. Estudios con modelos económicos indican que los gastos de la diabetes y sus enfermedades asociadas en el país pudieran tener un incremento que va de los 8,000 millones de pesos en el 2010, a más de 15,000 millones de pesos para el año 2030. Establecer el costo al sistema de una enfermedad como la diabetes resulta un reto, y en muchas ocasiones diferentes autores se contradicen.

La Secretaría de Salud³⁰ estima que 90% de los casos de diabetes mellitus tipo dos son atribuibles al sobrepeso y la obesidad. Más preocupante resulta que, de acuerdo con el INSP, en obesidad infantil el país lleva el título del primer lugar a nivel mundial con datos que estiman que el 20% de la población escolar padece sobrepeso u obesidad.³¹ La epidemia, evidentemente, implica costos significativos para el sistema de salud pública, para la sostenibilidad del régimen de pensiones y para la estabilidad económica y social de la población. Se estima que en 2007 se gastaron en Estados Unidos \$160,000 millones de dólares en costos directos relacionados con la atención de obesidad y al menos \$450,000 millones de dólares en costos indirectos.³² Esta cantidad se duplicó en un lapso de diez años y se espera que nuevamente se duplique para 2018. Este grupo de enfermedades, como primera causa de muerte, se espera que tenga un crecimiento tendencial pasando de 22.6% en 2010, a un 40.8% para 2050 si la situación no se corrige.

Por otra parte, el cáncer es considerado a nivel mundial como la segunda causa de muerte de la población. En México las muertes por cáncer representan 12% del total.³³ Si en 2009 fueron diagnosticadas 12.9 millones de personas a nivel mundial,³⁴ se estima que esta cifra pasará a 16.8 millones en 2020 y 27 millones de casos nuevos en 2030 con 17 millones de muertes por esta causa. En México, 120,000 personas son diagnosticadas con cáncer al año, de las que mueren 70,000; se esperan tendencias similares a aquellas a nivel mundial. Esta cantidad de enfermos representa y representará un gasto enorme para el país. El IMSS estima que, de continuar la tendencia, en 2050 gastaría 2.21 veces para la atención del cáncer cervicouterino y 6.49 veces más para el tratamiento de cáncer de mama.³⁵ Si bien el crecimiento poblacional y el aumento en la expectativa de vida hacen que los números absolutos se incrementen, se espera que las muertes por cáncer disminuyan de 11.75% en 2010, a 6.90% para 2050.

Ante la situación actual, el sector salud no puede ser indiferente a los efectos, directos e indirectos, que la inseguridad representa. Si bien las estadísticas hoy en día son inciertas y, hasta el momento no se pueden estimar los daños colaterales que la lucha contra el crimen organizado pueda dejar a la salud de la población, es responsabilidad de los actores del sector asegurar la prestación de servicios médicos que atiendan dichas consecuencias en el corto y mediano plazo. Como dijera Pellegrini en 1999, “la violencia puede y debe ser tratada como un problema de salud pública, no sólo porque produce directamente lesiones y defunciones, sino por su influencia en el deterioro del entramado de relaciones sociales de solidaridad y cooperación que hoy se suele denominar ‘capital social’”.³⁶ Si continuara la escalada de violencia en el país, podría, en verdad, convertirse en un problema de salud pública cuyas consecuencias pudiesen alterar algunas de las tendencias estimadas hasta ahora.

Hacia un nuevo paradigma

Durante todo el siglo XX se instaló un paradigma de atención a las necesidades de salud de la población como resultado del desarrollo científico, del avance tecnológico, y del predominio médico. De aquí que éste se caracterizó por estar enfocado fundamentalmente en la curación de las enfermedades y, por consiguiente, la responsabilidad de esta atención ha sido de los médicos, predominantemente alópatas, formados bajo la influencia del método científico. Además, debido a la velocidad con la que se produjo y acumuló el conocimiento a lo largo del siglo, se hizo imperiosa la especialización de estos profesionales que fueron circunscribiendo cada vez más sus campos de acción y sus requerimientos para la atención de las enfermedades.

Así, en el siglo XX el hospital se convirtió en el punto de convergencia de enfermos y médicos más allá de los consultorios y, por consiguiente, en el eje del sistema de salud que se ha articulado verticalmente, desde el llamado primer nivel hasta el tercer y cuarto, ya difícilmente diferenciables. De esta manera, es al paciente a quien corresponde acercarse al sistema de salud, escalando de un nivel de atención a otro. Una vez en contacto con éste, debe asumir una actitud pasiva frente al enorme conocimiento acumulado por los médicos, a quienes corresponde decidir las conductas a seguir en el manejo de su enfermedad. Este paradigma, si bien cuestionado, sigue vigente. No obstante, a la luz de lo analizado en las secciones anteriores empieza su tránsito aún lento y tal vez poco visible hacia un nuevo paradigma cuyos perfiles pueden ser ya esbozados y que se acentuarán al tener que responder a algunos de los retos más evidentes.

El cambio en los patrones de enfermedad y muerte, producto de los factores previamente señalados, ha sido vertiginoso en los últimos 30 años. Algunos de éstos son resultado del constante envejecimiento de la población, otros de alteraciones en los patrones de conducta individual y colectiva, de naturaleza crónica, y sin cura conocida hasta ahora. El costo de éstas es incomparable con el de las intervenciones realizadas para curar las enfermedades infecciosas que predominaron en el pasado. Con respecto a la demanda de atención a la salud, el incremento en el nivel educativo de la

población y el creciente acceso a información a través de medios de comunicación e Internet, ha generado pacientes cada vez más exigentes y mejor informados.

Como resultado de lo anterior, se encuentra en proceso de instalación un nuevo paradigma que muy probablemente caracterizará a los sistemas de salud a lo largo del siglo XXI. Las exigencias narradas harán que los sistemas de salud sean realmente eso: de atención a la salud y no de atención a la enfermedad como lo son ahora de manera predominante. En consecuencia, la prevención adquirirá un espacio prioritario en las políticas de salud con la expectativa de reducir los costos de la enfermedad y de responder de una manera más efectiva a las necesidades de las personas. En este contexto, el papel del médico habrá de modificarse: de ser el centro de las acciones curativas, a ser uno de varios profesionales que contribuirán no sólo a curar las enfermedades sino a mantener la salud. El sistema tenderá a organizarse de una manera más horizontal y a incorporar nuevamente al hogar como espacio de atención y de educación para las personas y los profesionales en formación. Así, los hospitales dejarán de ser el eje de los sistemas de salud para convertirse sólo en un apoyo que, sin duda, continuará siendo fundamental.

Dado el acelerado dinamismo de las circunstancias mencionadas, entre muchas otras cuyo análisis rebasa el propósito de este capítulo, las políticas públicas deben apuntar no solamente al presente sino al futuro que muy rápido se hace presente y que de inmediato se hace historia. Por ello, existe la necesidad de mantener una visión en permanente actualización de escenarios deseables a futuro que deban ser construidos desde el presente tan deliberadamente como sea posible.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Durante el siglo XX se construyó un sistema de salud cada vez más desarrollado que, como cualquier otro sistema de salud en el mundo, ha sido incapaz de atender todas las necesidades de salud de la población de manera accesible, oportuna, eficiente, equitativa y con la calidad esperada. No obstante los rezagos, los resultados positivos están a la vista, mismos que, ante un entorno en constante cambio, generan ahora retos que deberán ser atendidos para continuar avanzando. El sistema ha transitado por un proceso de institucionalización, el cual ha provocado que se fragmente. Esto demanda la integración funcional entre instituciones, que no debe ser entendida como una fusión de éstas. El reto no es meramente la integración por sí misma sino la *eficiencia* del sistema en todos los niveles. Ante la necesidad de orientar al sistema cada vez más hacia la prevención de enfermedades, éste deberá ser efectivo no sólo en este aspecto, sino además en el de la curación, como ha sido lo predominante hasta ahora. La *efectividad* adquiere de esta manera una mayor dimensión y se convierte en un reto más. Sin embargo, como siempre, es imposible ser igualmente efectivo en todos los temas, razón por la cual es necesario priorizar sin descuidar los logros alcanzados. Así, el *enfoque* en las prioridades que dicta la evolución del sistema ante las cambiantes

necesidades de la población y los desarrollos del entorno constituye otro de los retos del sistema. Eficiencia, efectividad y enfoque en prioridades de atención que podrían ser considerados los retos sustantivos en los próximos años.

Sin embargo, enfrentarlos será imposible si no se atiende a los retos que deberán ser superados para instrumentar las respuestas necesarias. Por ello, se consideran como retos instrumentales la *formación de recursos humanos* congruente con las necesidades de salud, con los avances científicos y tecnológicos, y con el mercado laboral; la *investigación y desarrollo tecnológico* que requiere una definición proactiva que lo dirija en esta evolución paradigmática hacia nuevos escenarios deseables; y el *comportamiento ético y rendición de cuentas* que fundamente de manera sólida los avances.

Es indispensable señalar que la premisa de preservar los logros de antaño debe ser permanente. Por ningún motivo deben ser descuidados los logros en materia de vacunación y vigilancia epidemiológica; en capacidad de respuesta ante contingencias; en las metas de desarrollo del milenio que aún deben ser alcanzadas; en procesos de estandarización, capacitación, desarrollo de procesos de mejora y en acreditaciones y certificaciones de calidad, por citar solo algunos de los que ya son evidentes. A esta premisa deben ser agregadas otras dos: en la formulación de cualquier política pública debe existir siempre una premisa ética y otra de evidencia científica que guíen las decisiones que deban ser tomadas. Estas tres premisas son punto de referencia a los argumentos bajo los cuales se proponen estos retos como orientadores de estrategias futuras a implementar en el sistema de salud mexicano.

Proyecto 1. Incrementar la eficiencia del sistema de salud

Incrementar la eficiencia del sistema de salud es indispensable, pues de no ser mejorada, los crecientes ingresos a las entidades federativas por la vía del Sistema de Protección Social en Salud se convertirán en enormes desperdicios. Igualmente, la crisis potencial de las instituciones de seguridad social no será resuelta solamente aumentando el financiamiento, sino realizando simultáneamente un gran esfuerzo para mejorar su eficiencia, pues de otra manera, cualquier incremento presupuestal acabará siendo, tarde o temprano, una medida coyuntural.

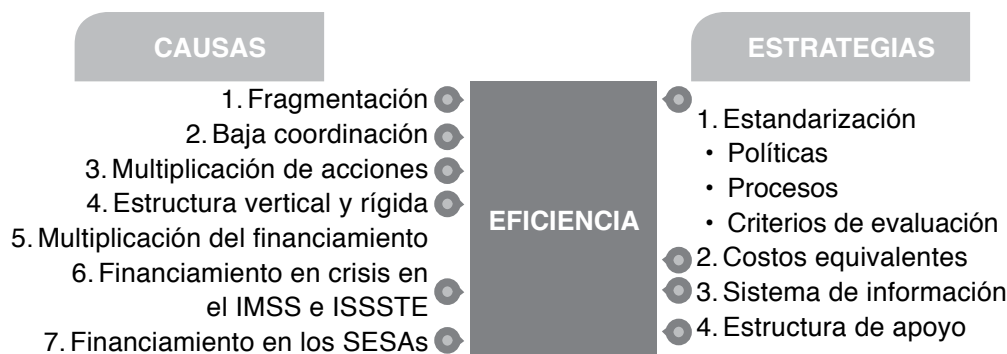
La integración funcional entre instituciones, es sólo un medio dirigido a corregir la ineficiencia que crean las duplicidades y la utilización poco coordinada de recursos públicos. Sin embargo, es necesario mejorar la eficiencia en todos los niveles: A nivel Federal entre las instituciones del sector público, intra-institucional e inter-sectorial, con la finalidad de lograr una mayor coordinación entre los sectores público y privado; intra-organizacional en cada unidad prestadora de servicios de salud; y clínica, para disminuir los desperdicios que se producen con frecuencia por malas decisiones y procedimientos diagnóstico-terapéuticos.

Objetivo del Proyecto 1: Incrementar la eficiencia del sistema de salud.

Revisar y rediseñar el sistema nacional de salud para delimitar el alcance, los procesos, las intervenciones, los responsables, los tiempos, los recursos y los métodos de evaluación necesarios para cada componente del sistema nacional de salud y así asegurar el avance en la dirección correcta.

Se propone concretamente estandarizar políticas, procesos criterios de evaluación y, en la medida de lo posible, tender hacia una estandarización de los costos de la atención así como de los sistemas de información.

Figura 8.1. Proyecto 1. Incrementar eficiencia del sistema de salud



Proyecto 2. Incrementar la efectividad equitativa del sistema de salud (mayor igualdad en el acceso y mejores programas de prevención).

No basta con hacer más eficiente el sistema si no se garantiza el logro de su propósito original: mejorar la salud de la población y hacerlo de manera equitativa. El concepto ahora se amplía, pues, bajo el paradigma que aún prevalece, la efectividad es generalmente definida y determinada en función de la atención a las enfermedades y, a través de esto, de la mejora en las condiciones de salud. Como se ha mencionado, ante el embate de enfermedades crónico-degenerativas que hasta ahora no tienen cura definitiva, del envejecimiento de la población, del incremento en los accidentes, la violencia y las enfermedades mentales derivadas de las condiciones de vida imperantes, las medidas preventivas adquieren cada vez mayor valor para un sistema de salud y para el sistema económico de cualquier país en estas circunstancias.

Por otra parte, las enormes variaciones en los niveles de calidad que han caracterizado a la prestación de los servicios de salud en todo el país y en todo el Sistema Nacional de Salud deberán tender a ser minimizadas con objeto de incrementar la verdadera efectividad del Sistema.

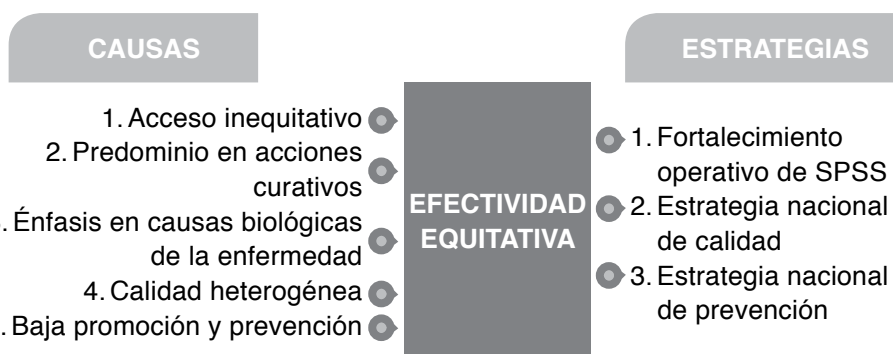
Objetivo del proyecto 2: Incrementar la efectividad equitativa del sistema de salud

Agregar a la curación, la prevención efectiva de las enfermedades y el mantenimiento de las condiciones de salud hasta donde sea posible. Este objetivo deberá traducirse en procesos, acciones e indicadores de efectividad claros en cada nivel de atención. En el caso del Sistema de Protección Social en Salud deberá ser fortalecida su capacidad operativa en todos los niveles de atención para que la atención sea verdaderamente efectiva.

Reforzar la estrategia nacional para mejorar la calidad de la atención que inició desde el año 2001 en todo el sistema y, en el mismo sentido, crear una estrategia nacional de prevención que permita lograr sinergia entre las instituciones del sector público y entre éstas y el sector privado.

Reconocer que la participación de la población en el cuidado de su salud y de su medio ambiente es fundamental, por lo que la educación para este propósito y los incentivos necesarios para tal efecto son fundamentales.

Figura 8.2. Proyecto 2. Incrementar la eficiencia equitativa del sistema de salud

**Proyecto 3. Impulsar un enfoque en prioridades de atención**

La responsabilidad de atender la salud de una población es enorme. Las necesidades son múltiples y los recursos serán siempre limitados, incluidos el tiempo y la atención que es posible dedicar a cada una de aquéllas. La definición de prioridades requiere estar fundamentada en evidencias científicas y en un análisis adecuado de causas y consecuencias.

Del análisis previo, se propone que en los años por venir la atención debe enfocarse en dos grandes temas: el envejecimiento saludable y la atención a las enfermedades emergentes derivadas de las condiciones de vida de la sociedad actual: obesidad y sus consecuencias, violencia, accidentes, adicciones y enfermedades mentales. Deberá darse especial énfasis a los jóvenes, pues en ellos se incuban, y muchas veces

se manifiestan desde edades tempranas, los gérmenes de estas patologías. De no ser atendido este segmento de la población, resultará en su caso, en sociedades enfermas, violentas y en envejecimientos tortuosos. Estos temas deben ser considerados por ahora como una relación enunciativa y no limitativa de lo que, a la luz de la evidencia acumulada, permita hacer los ajustes necesarios.

Así como en la década de los 70s se definió una política de población que logró abatir el crecimiento de ésta, ahora resulta absolutamente indispensable diseñar e implementar una política de envejecimiento saludable que describa las acciones necesarias para conducir adecuadamente las condiciones del proceso mismo, y no solamente la atención de los viejos en la última etapa de su vida; para favorecer que éstos se conviertan en actores útiles al desarrollo social y económico del país.

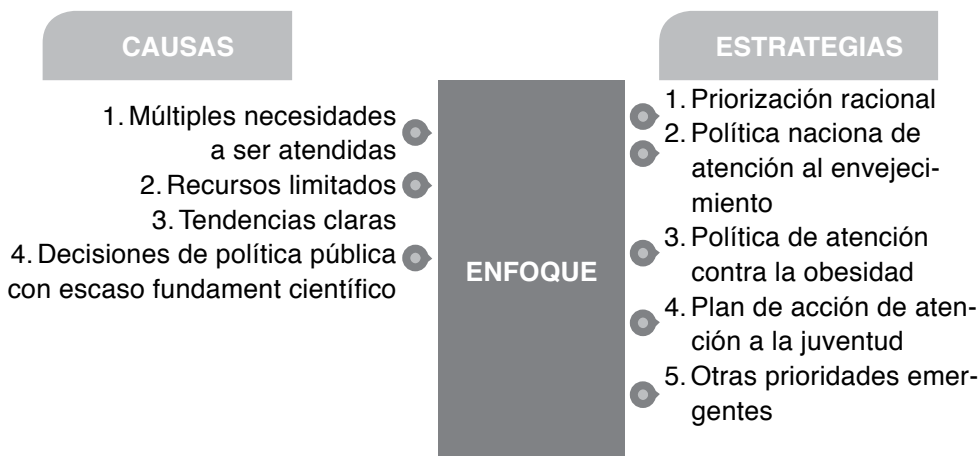
De manera similar, es indispensable elaborar una política de atención a los padecimientos emergentes en virtud de que se trata de fenómenos causados por múltiples factores, cuyas interacciones aún no pueden ser explicadas suficientemente. Por la naturaleza del reto, esta política debe integrar visiones y estrategias de manera que abra el espectro de análisis y, como consecuencia de ello, permita enfocar adecuadamente el conjunto de acciones necesarias.

Objetivo del Proyecto 3. Impulsar un enfoque en prioridades de atención

Desencadenar un proceso de priorización racional, el desarrollo de una política nacional de atención al envejecimiento saludable, una política integral contra la obesidad y sus consecuencias, y un plan de acción para fortalecer la salud de la juventud.

257

Figura 8.3. Proyecto 3. Impulsar un enfoque en prioridades de atención



Proyecto 4. Mejorar la formación de recursos humanos en el sistema de salud

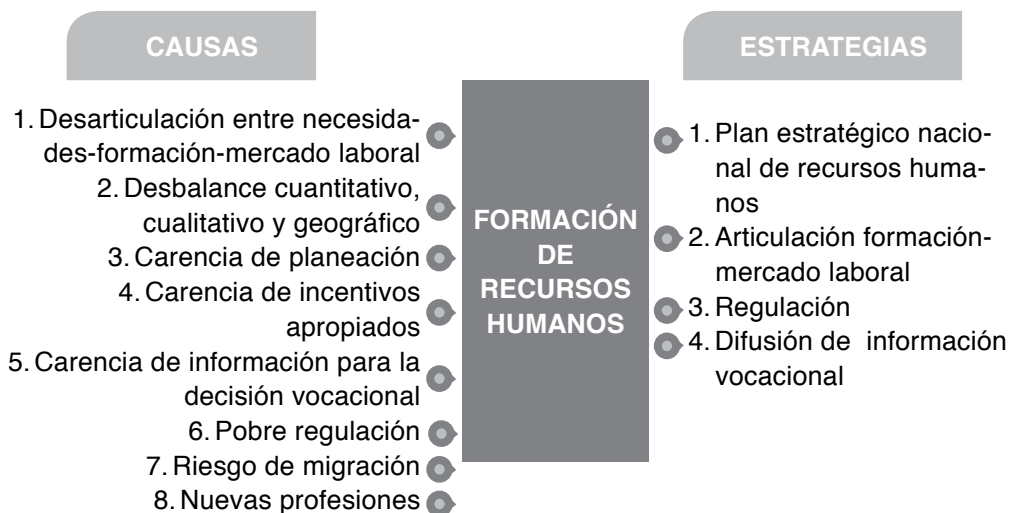
Con el propósito de enfrentar los retos sustantivos, será necesario definir una estrategia de formación e incorporación laboral de recursos humanos para la atención de la salud. Ello requerirá de un ejercicio creativo de diseño de escenarios a futuro de manera que los esfuerzos de ahora, que en el ámbito de la educación se cosechan años después, respondan a las necesidades del mañana. Esto demanda no sólo continuar el proceso de mejora de la calidad de la educación, sino también definir perfiles futuros y actuar en consecuencia.

Por supuesto, dentro de este reto, existen temas urgentes que requieren atención inmediata. Por ejemplo: la desarticulación entre las necesidades de salud, la formación de recursos humanos y el mercado laboral; el desbalance cuantitativo, cualitativo y geográfico de los recursos formados; la carencia de incentivos apropiados y de información para las decisiones vocacionales; la revisión y las definiciones necesarias con respecto al futuro del servicio social; las implicaciones de la feminización de la profesión médica; la amenaza de emigración de enfermeras hacia Estados Unidos y las condiciones del mercado laboral para ellas en nuestro país; la formación de nuevos recursos orientados desde su inicio en la prevención y el mantenimiento de la salud; la creación y ampliación de espacios laborales para profesionales de la nutrición, la bioingeniería y otros que se hacen cada día más necesarios en el entorno imperante; el análisis del papel de profesionales de prácticas complementarias a la medicina alópata y la coordinación de todos ellos cuando esto se justifique.

Objetivo del Proyecto 4.- Mejorar la formación de recursos humanos en el sistema de salud

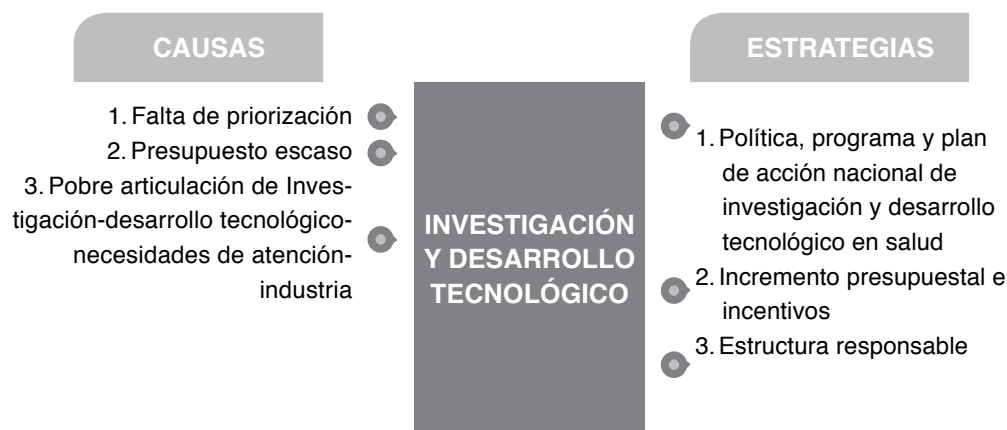
Elaborar un plan estratégico de formación e incorporación congruente de recursos humanos al mercado laboral en relación con las necesidades presentes y futuras de salud de la población, con el desarrollo científico-tecnológico, y con las características cambiantes del medio ambiente y del comportamiento social. Ello requerirá una mayor convergencia entre instituciones y autoridades educativas y del sistema de salud de lo que ha existido hasta ahora y una regulación que lo facilite.

Por supuesto, es urgente producir y difundir la información que permita orientar la toma de decisiones no sólo de las instituciones del Sistema Nacional de Salud sino también de quienes se quieran acercar a las profesiones de la salud para incorporarse a ellas.

Figura 8.4. Proyecto 4. Mejorar la formación de recursos humanos para el sistema de salud**Proyecto 5. Fomentar la investigación y desarrollo tecnológico en el sector salud****Objetivo del Proyecto 5: Fomentar la investigación y desarrollo tecnológico en el sector salud.**

Diseñar e implementar una política de investigación y desarrollo tecnológico orientada a la conservación de la salud de la población, además de la investigación y los desarrollos tecnológicos dirigidos hacia la curación de enfermedades.

Se propone la creación de una instancia rectora de la investigación y desarrollo tecnológico en el propio sector salud, ya sea dentro de la estructura de la Secretaría de Salud o como una atribución explícita del Consejo de Salubridad General, con la estructura necesaria para ello, que sería responsable de orientar la investigación y el desarrollo tecnológico hacia las prioridades en salud de la población mexicana. Esta instancia deberá articular una política, un programa y un plan de acción y coordinarse, desde el sector salud, con las autoridades universitarias y gubernamentales que tienen a su cargo el impulso a la investigación y al desarrollo tecnológico del país. Como parte de esta política, será indispensable construir una estrategia que permita incrementar el financiamiento de estas actividades a todas luces insuficiente actualmente.

Figura 8.5. Proyecto 5. Fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico en el sector salud**Proyecto 6. Impulsar el comportamiento ético y la rendición de cuentas**

La turbulencia que crean los fenómenos políticos y sociales, la velocidad de generación de conocimientos y de información, la penetración de las tecnologías, las exigencias de las poblaciones y de las condiciones económicas imperantes, en algunos casos enormemente restrictivas y en otros de abundancia aparente, requieren de un sólido punto de referencia en valores aceptados y ejercidos. Desde los primeros años de este siglo, el término “transparencia” se ha hecho no sólo presente sino indispensable en el ejercicio de la función pública. Asimismo, se ha hecho evidente la necesidad de que sea incluido en el sector privado y en el ejercicio de todas las profesiones y en todas las actividades de la economía. Sin embargo, la transparencia debe estar sustentada en comportamientos éticos que hagan de ésta una condición legítima y no solamente aparente.

Una manera de motivar este comportamiento, más allá de exigir transparencia en lo que se hace, es exigir la rendición de cuentas. Este reto instrumental es fundamental para enfrentar todos los demás. El fortalecimiento del comportamiento ético y de la rendición de cuentas implicará un profundo cambio cultural en medio de una sociedad incrédula y acostumbrada a comportamientos inerciales. Los valores indispensables muchas veces son trasgredidos por falta de conocimiento o por distorsiones impuestas por los mercados y los esquemas educativos existentes. Por lo tanto, en el caso de los profesionales de la salud, será necesario priorizarlos y hacerlos explícitos, de manera que permitan crear conciencia sobre el “valor de los valores”.

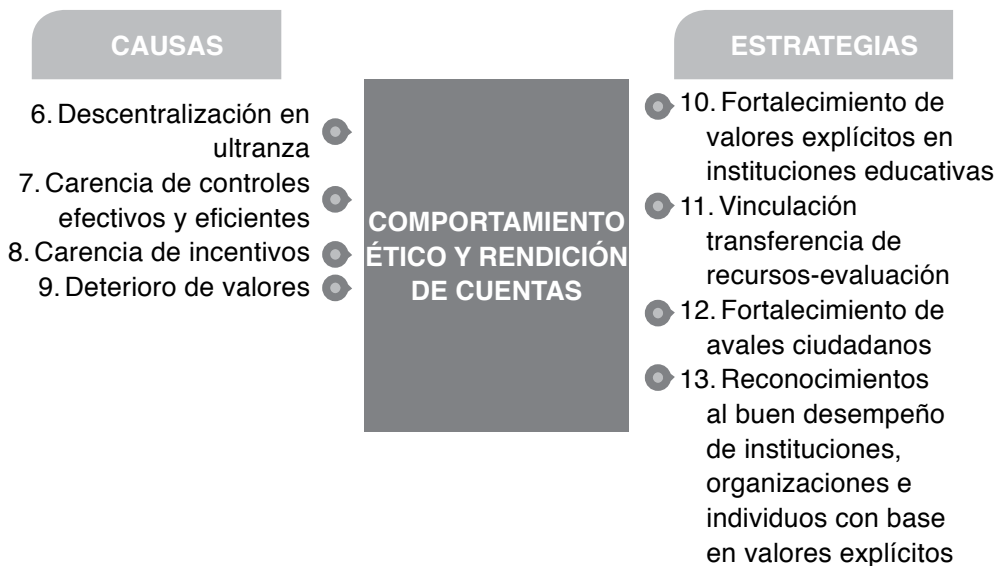
Objetivo del Proyecto 6. Impulsar el comportamiento ético y la rendición de cuentas

Desarrollar una estrategia que promueva la introducción de los valores y la ética desde la formación de los profesionales de la salud en las instituciones educativas, así como la aplicación práctica de dichos valores en los sectores público y privado de prestación de servicios y producción de insumos. Es indispensable que, a la transferencia de recursos hacia cualquier institución se vincule la obligación de demostrar resultados de manera fehaciente.

La participación ciudadana es en esto fundamental. Fortalecer los avales ciudadanos creados desde el primer lustro de este siglo debe ser una prioridad.

Aunado a ello, deben establecerse los incentivos necesarios que permitan dar valor a los valores que deben ser premiados y los desincentivos cuando los resultados no se logren. Esos incentivos deberán generar a todos los niveles del sector salud un cambio en la dinámica cultural; y la cancelación de incentivos perversos que favorezcan conductas no éticas.

Figura 8.6. Proyecto 6. Fomentar el comportamiento ético y la rendición de cuentas



La estrategia que se diseñe para enfrentar este reto, deberá introducir los valores y la ética desde la formación de los recursos humanos en las instituciones educativas, así como en los sectores público y privado de prestación de servicios y de producción de insumos; enfocada en los temas más sensibles sobre los que se deberá incidir, y proponiendo los incentivos apropiados para que el cambio de cultura pueda ser una realidad en proceso. Se trata, sin duda, de un tema que rebasa al sistema de salud; sin embargo,

si éste ha sido siempre un punto de referencia de esperanzas y logros importantes para la sociedad mexicana y un punto de intensa articulación con el sistema educativo ¿por qué no empezar por ahí?

ACCIONES INMEDIATAS

1.	Proponer al Congreso el establecimiento de un impuesto único para la salud.
2.	Establecer programas integrales para la educación en hábitos alimenticios en todos los niveles educativos desde primero de primaria.
3.	Establecer programas de capacitación a hogares dirigidos a la prevención de enfermedades.
4.	Implantar un programa de atención eficiente en IMSS e ISSSTE.
5.	Crear un tablero de resultados en materia de salud, público y al alcance de toda la población (por clínica, por hospital, por estado, etc.).

CONCLUSIONES

A lo largo del siglo XX varias políticas públicas contribuyeron a la institucionalización y a la operación del Sistema Nacional de Salud. Éstas han favorecido el logro de importantes avances en la esperanza de vida y en la salud de los mexicanos. No obstante, en la misma medida en la que se avanza se hacen evidentes los rezagos, tanto en las mismas condiciones de salud como en la organización y funcionamiento del propio Sistema. Los retos que ahora se presentan, que seguramente son muchos y son el resultado de lo que se ha logrado y de lo que falta, deben ser priorizados para evitar la dispersión de esfuerzos. Para ello, se ha propuesto identificar a seis de éstos, divididos en tres sustantivos y tres instrumentales. El objetivo de todos es lograr un sistema cada vez más eficiente, más efectivo, más equitativo y más accesible en el que se genere conocimiento pertinente a nuestras condiciones, se propicie el desarrollo tecnológico y en el que prevalezcan los comportamientos éticos y la rendición de cuentas.

9

Autores:

Araceli Ortega Díaz
Carlos Vilalta Perdomo

El reto de la pobreza y la desigualdad social



Basado en artículos originales de Araceli Ortega Díaz y Carlos Vilalta Perdomo; al cual se le han agregado contribuciones de la comunidad del Tecnológico de Monterrey y se ha reducido su extensión y simplificado su lenguaje.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	265
2. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL	266
3. RAÍCES Y MECANISMOS DE LA POBREZA Y DE LA DESIGUALDAD SOCIAL	272
4. LAS CONSECUENCIAS DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD SOCIAL	273
5. SITUACIÓN ACTUAL DE MÉXICO	275
6. ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN EXISTENTES EN LOS NIVELES NACIONAL E INTERNACIONAL	279
7. ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN NACIONALES	283
8. LAS ACCIONES PROPUESTAS	286
9. PROYECTOS ESTRATÉGICOS	291
• Proyecto 1. Establecer un nuevo enfoque en las políticas sociales de gobierno basado en el desarrollo de los capitales humano, social y privado	291
• Proyecto 2. Establecer un nuevo enfoque en las políticas preventivas de pobreza:	291
• Proyecto 3. Establecer políticas correctivas de pobreza:	292
• Proyecto 4. Establecer políticas de evaluación y monitoreo de todos los programas de gobierno:	292
10. ACCIONES INMEDIATAS	292

INTRODUCCIÓN

México es un país que se ha caracterizado por su rápido crecimiento poblacional y cambios estructurales en los últimos 40 años. Lo anterior ha conllevado cambios importantes en los niveles de vida, en la regionalización de las actividades económicas y culturales, y también en las oportunidades de progreso y desarrollo de los individuos. Precisamente, los niveles de vida en las naciones siempre se ven reflejados en la oferta equitativa de oportunidades para el desarrollo económico y social de los individuos. La pobreza y la desigualdad social son consecuencia de procesos de adaptación y desarrollo no concluidos.

Los indicadores básicos que todo país utiliza para la medición de la pobreza se relacionan con el acceso a servicios de salud, educación, seguridad social y con un ingreso suficiente para cubrir una buena alimentación y artículos de primera necesidad. Esta provisión de bienes y servicios y su calidad impacta en gran medida en el desarrollo económico del país, que por lo general se mide en relación con el producto interno bruto per cápita (PIBC). La desigualdad en el acceso a estos bienes y servicios crea desigualdades sociales que pueden perpetuarse.

La desigualdad se puede manifestar cuando existe la libertad de decidir sobre una opción (estudiar o trabajar por ejemplo), se tiene la información completa (se saben los costos y requisitos para ambas decisiones), pero no se tiene la oportunidad de acceder a un bien, servicio o derecho básicos (no hay escuela, la colegiatura es cara, o la calidad de los estudios no proveen la capacitación básica para conseguir empleo).

Tanto la pobreza como la desigualdad son un mal multidimensional, ya que no sólo se trata de que un individuo tenga un ingreso suficiente, sino también el acceso a los servicios que por derecho le corresponden; por ejemplo, La Ley General de Desarrollo Social establece que la pobreza deberá medirse tomando en cuenta ocho dimensiones: ingreso, educación, salud, alimentación, seguridad social, servicios de la vivienda, características de la vivienda y cohesión social. Por lo que toca a la desigualdad, el crecimiento económico sostenido, medido a través del PIBC, ha demostrado disminuir la pobreza, mientras que no hay una evidencia clara de que este crecimiento repercuta de manera significativa en la desigualdad del ingreso; si bien no la empeora, son otros los mecanismos para combatirla.¹

Al analizar los fenómenos de pobreza y desigualdad, es muy importante distinguir entre causas y consecuencias, ya que el éxito de una buena política pública radica parcialmente en ello. Por ejemplo, un país con una sólida infraestructura (humana, legal, económica, de empleo, educación y salud) no permitirá que sus ciudadanos caigan en la pobreza. Por lo que si hay personas en pobreza, se tienen que realizar correcciones necesarias para evitar que los individuos entren a una situación de pobreza. En muchos de los países en vías de desarrollo como México, o subdesarrollados como Eritrea, ha sido históricamente difícil atacar las raíces de la pobreza; sus esfuerzos se han concentrado más en crear “almohadas” o “safety net” donde, al caer en pobreza,

la gente sobreviva y se eviten más consecuencias relacionadas con la caída, como enfermedad, duración del desempleo, rebelión, violencia o muerte. El tamaño de la “almohada” está dado por el número de programas sociales con los que se cuenta. Un buen programa social no sería sólo una “almohada” para caer y quedar ahí por varios años, sino que debería ser más bien un trampolín, un lugar a dónde caer sin mayores consecuencias, pero de tal manera que también impulse a la persona en pobreza a salir adelante, a recuperar sus capacidades e incorporarse a la vida productiva. Hasta ahora, muchos de los programas sociales en México sólo son almohadas en las que la población en pobreza permanece por años y que, sin ellos, se tendrían consecuencias desfavorables; pero, por otro lado, no están sirviendo de trampolín a una vida plena de capacidades.

Las políticas públicas troncales deben ir enfocadas al desarrollo de capacidades de alta calidad en los individuos para evitar, en primera instancia, la caída en la pobreza. Esas políticas públicas troncales están mayormente asociadas con reformas profundas, tanto laborales como hacendarias, que no permitan caer en la pobreza.

Lo más importante y lo que este capítulo intenta aportar y destacar, es que las políticas públicas correctas para atacar la desigualdad económica y la pobreza deben ser tales que, independientemente de las características del individuo al nacer en México (ingreso y escolaridad de los padres, raza, zona geográfica, sexo, etc.), su éxito y oportunidades deben estar determinados por su esfuerzo y por sus habilidades, no por sus ventajas o desventajas al nacer. Es aquí donde el Estado Mexicano tiene un papel que consiste en asegurar que las leyes y políticas públicas provean a todo ciudadano de un acceso a condiciones iguales de desarrollo a lo largo de su vida. Queda a la libre elección del individuo poner el esfuerzo necesario para lograr los objetivos que se plantee, una vez asegurada esta igualdad de oportunidades.

EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL

Entre los individuos puede existir desigualdad de ingreso, es decir, económica, o de género, racial, o de acceso a alimentación, a educación, a servicios básicos, entre otras desigualdades. La desigualdad social puede también agravarse según la región geográfica de residencia del individuo, debido a los servicios e infraestructura a los que tiene acceso, lo cual precisamente impacta en sus oportunidades de desarrollo de capacidades. Mundialmente, los índices de desigualdad más altos se presentan en la económica. A su vez, se ha comprobado que la desigualdad económica impacta en los demás tipos de desigualdad social. En el mundo, de 67 países que cuentan con mediciones de desigualdad en los últimos 5 años, México se ubica en la posición número doce en términos de desigualdad económica. Esto se muestra en el Cuadro 9.1 empleando como índice de desigualdad el coeficiente de Gini.² Este coeficiente es el más utilizado en la literatura especializada en desigualdad económica, y el que está más disponible en muchos países del mundo.

Cuadro 9.1. Desigualdad del Ingreso

País	Gini	Posición
Colombia	58.49	1
Bolivia	57.19	2
Honduras	55.31	3
Brasil	55.02	4
Panamá	54.93	5
Ecuador	54.37	6
Guatemala	53.69	7
Paraguay	53.24	8
Liberia	52.56	9
Nicaragua	52.33	10
Chile	52	11
México	51.61	12
Perú	50.52	13
Costa Rica	48.91	14
Argentina	48.81	15
República Dominicana	48.35	16
República de Kenia	47.68	17
República del Congo	47.32	18
Madagascar	47.24	19
Uruguay	47.06	20
El Salvador	46.85	21
República Democrática del Congo	44.43	22
Reino de Camboya	44.2	23
Filipinas	44.04	24
República del Níger	43.89	25

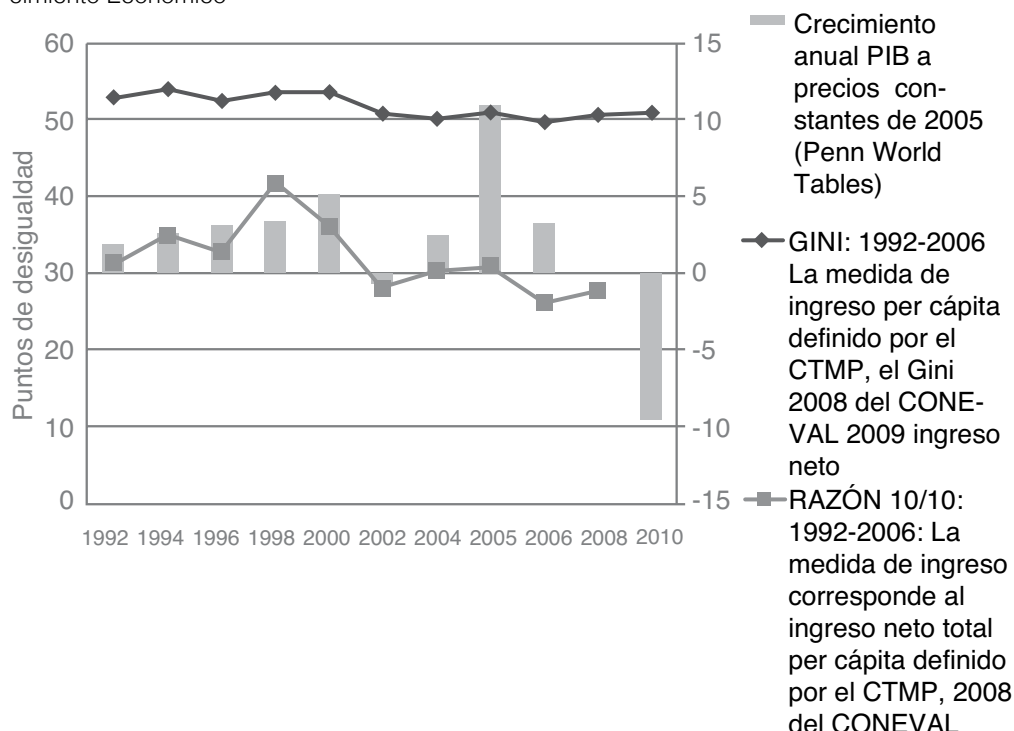
Federación de Rusia	43.675	26
Venezuela	43.44	27
Macedonia	42.796	28
Ghana	42.76	29
Uganda	42.62	30
China	41.53	31
República Gabonesa	41.45	32
Turquía	41.15	33
Catar	41.1	34
Marruecos	40.88	35
Georgia	40.8	36
Senegal	39.19	37
República de Malí	38.99	38
República Islámica de Irán	38.28	39
Vietnam	37.77	40
Jordania	37.72	41
La República de Yemen	37.69	42
Indonesia	37.58	43
República de Moldavia	37.35	44
Montenegro	36.91	45
India	36.8	46
Mongolia	36.57	47
Latvia	36.29	48
Bosnia y Herzegovina	36.26	49
Polonia	34.92	50
Togo	34.41	51
Kirguistán	33.47	52
Burundi	33.27	53
Albania	33.03	54

República Árabe de Egipto	32.14	55
Rumania	32.135	56
Timor Oriental	31.919	57
Pakistán	31.18	58
Bangladesh	31.02	59
Kazajistán	30.92	60
Armenia	30.245	61
Etiopía	29.76	62
Croacia	29.03	63
Bielorrusia	28.8	64
Serbia	28.18	65
Ucrania	27.56	66
República de Azerbaiyán	16.83	67

Fuente: Elaboración propia con datos del World Bank, Development Reserch Group.

La literatura económica coincide en que la desigualdad del ingreso provoca un rezago socioeconómico en el desarrollo de los países. Estas teorías económicas sugieren que en presencia de imperfecciones de mercados de préstamos y acceso a crédito, sólo unas pocas personas podrán acceder a créditos para invertir en educación o en proyectos productivos; y esto hará que en el largo plazo los países tiendan a no desarrollarse y a que la desigualdad crezca. La desigualdad también genera conflictos internos entre las distintas clases que emergen de la desigualdad. Algunas teorías explican que las raíces de la desigualdad económica se ubican en el hecho de que el crecimiento económico no cuenta con mecanismos para repartir sus beneficios por igual entre las distintas clases económicas. Al hecho anterior, se suma el que a través del tiempo esta imperfección inherente al crecimiento económico genera más desigualdad. Si las instituciones del país, tanto públicas como privadas, encargadas de la mejora de la distribución de ingresos no funcionan adecuadamente, esto se debe a que no tienen mecanismos eficientes para mejorar la distribución del ingreso.

Ambas partes de la desigualdad, causas y consecuencias, han sido largamente estudiadas; y en el caso de México, se tiene que la relación entre crecimiento económico y desigualdad ha variado con el tiempo, de tal manera que la relación ha cambiado según las etapas de desarrollo y crisis sufridas en México. Esto se ilustra en la Gráfica 9.1.

Gráfica 9.1. Coeficiente Gini de desigualdad del Ingreso, Razón de Desigualdad 10/10 y Crecimiento Económico

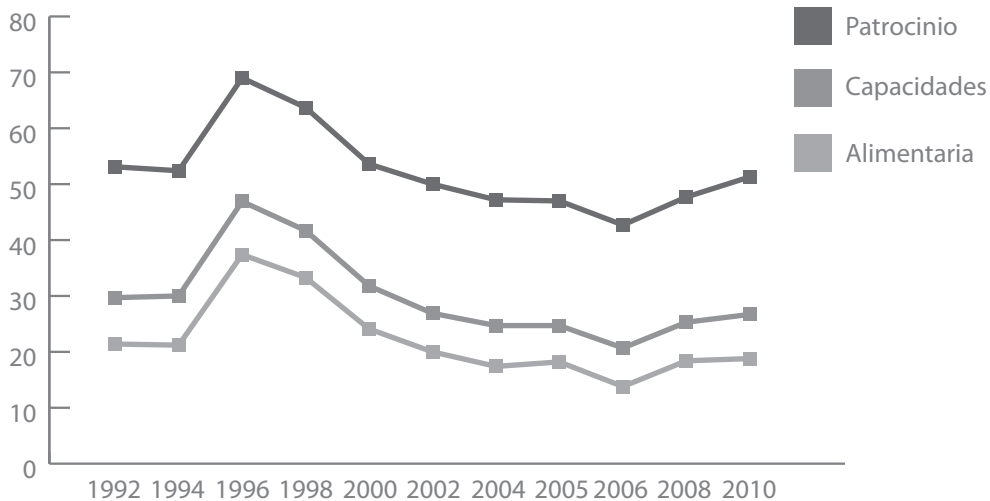
Fuente: Elaboración propia

Una teoría económica sugiere que en las primeras etapas del desarrollo de un país, la desigualdad aumenta debido a que los individuos con mayores habilidades reciben mayores beneficios del desarrollo, por lo que hay una correlación positiva entre desarrollo y desigualdad; pero a medida que el desarrollo permea en los individuos más vulnerables, su ingreso aumenta y la desigualdad disminuye, de tal manera que en las etapas de mayor desarrollo la correlación es negativa. Algo criticable de esta teoría elaborada por el economista Kuznets es que no se contempla qué sucede en los casos de una crisis, donde hay retroceso en el desarrollo económico del país; ni contempla imperfecciones de los mercados de capitales donde el desarrollo no permea tan fácilmente a la población vulnerable.

Varios estudios relacionan la desigualdad de oportunidades que tienen los niños en servicios básicos (como agua, drenaje, electricidad y educación) con la de resultados en su vida futura. En el caso de México, la desigualdad de cada uno de estos servicios básicos pesa alrededor de una cuarta parte de la desigualdad del ingreso; es decir, la desigualdad del ingreso tiene un peso del 75% de toda la desigualdad.

Por otra parte, es necesario clarificar conceptualmente que desigualdad no implica pobreza, ni viceversa, ya que una sociedad igualitaria podría estar conformada por una población donde todos son pobres. De hecho, se ha mostrado que las crisis económicas pueden hacer a la población más igualitaria al hacerla más pobre. Estudios previos han reportado que en México el crecimiento económico podría disminuir la pobreza, pero de manera paralela podría aumentar la desigualdad. La Gráfica 9.2 muestra que la medición oficial de pobreza por ingresos en México (alimentaria, de capacidades y patrimonial),³ aumentó en el periodo del 2006 al 2010, aunque había ido decreciendo en los 10 años antes.

Gráfica 9.2. Evolución de la pobreza por ingresos nacional, 1992 a 2010



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2010 y corrección por factores de expansión

Las medidas de pobreza de la Gráfica 9.2 se definieron desde la instalación del Comité Técnico de Medición de la Pobreza en 2002, posteriormente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Medición de la Pobreza. Actualmente, se cuenta con medidas monetarias y multidimensionales de pobreza. La pobreza multidimensional consiste en contar las carencias sociales que tiene el individuo así como la vulnerabilidad por ingreso. Por lo tanto, si un individuo tiene una carencia, será vulnerable por carencias sociales (28.7%); si no tiene carencias sociales y sólo está debajo de la línea de bienestar será vulnerable por ingreso (5.8%). Si se tiene al menos una carencia social y vulnerabilidad por ingreso, la persona será catalogada como pobre multidimensional (46.2%). Y si el ingreso no pasa de la línea de bienestar mínimo y tiene al menos tres carencias sociales será pobre multidimensional extremo (10.4%).⁴

RAÍCES Y MECANISMOS DE LA POBREZA Y DE LA DESIGUALDAD SOCIAL

Existen mecanismos mediante los cuales la desigualdad y la pobreza pueden exacerbarse a falta de un sistema sólido de bienestar. De acuerdo con Rodrik,⁵ para saber por qué una crisis macroeconómica produce tanta inseguridad en el bienestar social es necesario poder contestar la siguiente pregunta: ¿cómo pueden las políticas públicas ayudar a abatir este problema? Para esto se requiere analizar cuidadosamente tres espacios:

1. Entender las causas de la inseguridad económica.
2. Analizar las repercusiones de la volatilidad macroeconómica en los hogares.
3. Analizar la respuesta de las instituciones políticas y sociales a la falta de seguridad económica.

Espacio 1. Para entender las causas de la inseguridad económica, es necesario ver la red de seguridad social del país. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América se respondió a la Gran Depresión de los años 30 con una serie de innovaciones institucionales que expandieron el rol del gobierno en la economía y representaron una ruptura con su pasado. Muchas de estas innovaciones tomaron la forma de aseguramiento social, por ejemplo:

- Seguridad social
- Seguro de desempleo
- Servicios públicos
- Propiedad pública
- Aseguramiento de los depósitos bancarios
- Legislación favorable para los sindicatos

En el caso de México, el sistema de bienestar ha sido abordado en la reciente crisis mediante la asignación de recursos a programas denominados prioritarios, de los cuales sólo 7 de los 12 programas listados corresponden a seguridad social. Para ello es importante analizar la progresividad del gasto social y monitorear el gasto ejercido contra el presupuestado, lo cual es uno de los grandes problemas de nuestro país. Por ejemplo, el presupuesto en infraestructura siempre es sub-ejercido debido a la falta de leyes claras y transparentes. El programa nacional de infraestructura basado en la participación de la industria privada contiene una multitud de problemas legales relacionados con la construcción de obras públicas.

Según cifras del CONEVAL, el 64.6% de la población en México se encuentra sin acceso a seguridad social. Por lo que, si en ausencia de crisis económica, más de la mitad de la población no cuenta con esta prestación, en presencia de una crisis no tendrán ni pensión, ni fondo de ahorro, ni otra prestación que la ayude a hacer frente al gasto diario.

Espacio 2. Se deben analizar las repercusiones de la actual volatilidad macroeconómica en los hogares. Además, habría que profundizar en estudios para saber si esta crisis seguirá afectando a los hogares a través de una recesión en los salarios reales,

disminución en remesas, menores rendimientos de capital, falta de acceso a crédito, altos precios de los alimentos y, por lo tanto, menos ahorro. Según el informe de cumplimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la tasa de ahorro de los hogares se encuentra muy por debajo de la media histórica y se argumenta que esto es relevante, dados los riesgos que existen en cuanto a la magnitud del déficit fiscal y de cuenta corriente.

En cuanto a la pobreza multidimensional por género, veremos que las mujeres están mayormente rezagadas en el ámbito educativo, lo cual les impide acceso a mejores empleos y mejores fuentes de remuneración, y por lo mismo son ellas quienes son más vulnerables por ingresos. Mientras que los hombres, al ser considerados aún como el sostén del hogar (más del 70% de los hombres declaran ser jefes de hogar), buscan cualquier tipo de empleo y son ellos más carentes de seguridad social y acceso a salud.

Las fuentes de inseguridad social y carencias conllevan a problemas de acción colectiva al no tener respuestas por parte de las autoridades; y esto nos lleva al tercer espacio de análisis microeconómico.

Espacio 3. La respuesta de las instituciones políticas y sociales a la falta de seguridad económica es la falta de confianza en el gobierno. La evidencia de varios países sugiere que las sociedades con mayor apertura política y participación son más aptas para ajustarse a choques externos, experimentan menor volatilidad macroeconómica, y generan baja inflación. La institucionalización de la democracia debe producir resultados económicos estables y aliviar la inseguridad social.

La participación social ayuda de diferentes maneras:

- Permite una transferencia suave de poder político y políticas fallidas a grupos líderes del gobierno.
- Activa mecanismos de consulta y negociación, permitiendo a los hacedores de política económica acordar el consenso necesario para llevar ajustes decisivos de política pública.
- Al institucionalizar mecanismos de “voz”, se ahorran las necesidades de marchas, protestas y otras acciones disruptivas por los grupos afectados; y se disminuye el apoyo por parte de la sociedad a esos grupos disidentes.

Se pueden medir los movimientos sociales generados por circunstancias de desigualdad y pobreza. A través de un modelo se ha podido analizar si a mayor desigualdad del ingreso se presenta mayor inestabilidad política, y ésta a su vez causa un menor crecimiento económico, lo cual ha sido confirmado.

LAS CONSECUENCIAS DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD SOCIAL

Las consecuencias de la desigualdad económica y de oportunidades desembocan en tres principales problemas: baja productividad, perpetuación de la pobreza y conflictos sociales.

La baja productividad y perpetuación de la pobreza

Los países en desarrollo, como es el caso de México, se caracterizan por no contar con mercados financieros que proveen de oportunidades de financiamiento y acceso al crédito de manera igualitaria para la población. En consecuencia, la población más pobre no tiene acceso a financiamiento. A esto se le considera como una imperfección del mercado de capitales. Aun si la población de bajos ingresos tuviera acceso a financiamiento, si éste no es suficiente para lograr invertir en educación o en maquinaria (o en general en cualquier proyecto productivo), no se podrá adquirir el bien completo. A este fenómeno se le llama indivisibilidad de la inversión, es decir, cuando no se puede pagar en abonos el bien deseado.

Si aunado a las imperfecciones de mercado y a las indivisibilidades de la inversión, la distribución del ingreso es muy desigual, donde coexisten clases de muy altos ingresos y clases de muy bajos ingresos con una clase media muy pequeña, aquellas clases bajas que logren acceder a inversión en educación o invertir en proyectos productivos que sean exitosos, lograrán saltar la barrera del ingreso que las hace ser pobres. Es importante saber que si una economía cuenta con reglas que permitan realizar este brinco, se contará con una sociedad más productiva, que trabaja, estudia, produce y consume. Y si este proceso se repite generacionalmente, se contará con una sociedad más educada, productiva y más igualitaria. Sin embargo, si no se cuenta con oportunidades de acceso a crédito e inversión, en el largo plazo la sociedad será pobre, sin educación, sin habilidades para poder producir, y sin capacidad para invertir en proyectos productivos.

Aquellas sociedades donde la dispersión de los ingresos de su población es muy alta (desigualdad grave) y no cuentan con mecanismos para transitar de una clase social a otra, la desigualdad se perpetuará por siempre. Mientras que en un país donde se parta de altos niveles de desigualdad, pero se cuenta con oportunidades para transitar de una clase social a otra (movilidad social), la desigualdad no importará en el largo plazo porque la población logrará saltar la barrera de la pobreza. En este sentido, ¿cuánto costaría entonces la disminución de un punto porcentual de la pobreza o la desigualdad en México? Un estudio del Programa Oportunidades⁶ encontró que el costo promedio de las transferencias en efectivo, por punto porcentual reducido de pobreza en 2002, es 926 millones de pesos. Esta cantidad equivale a 1.1% del gasto total del gobierno federal, y a 2.1 del gasto social. Es también importante notar que reducir la pobreza rural en un punto porcentual cuesta 339 millones, mientras que en el área urbana cuesta 710 millones.

Conflictos sociales

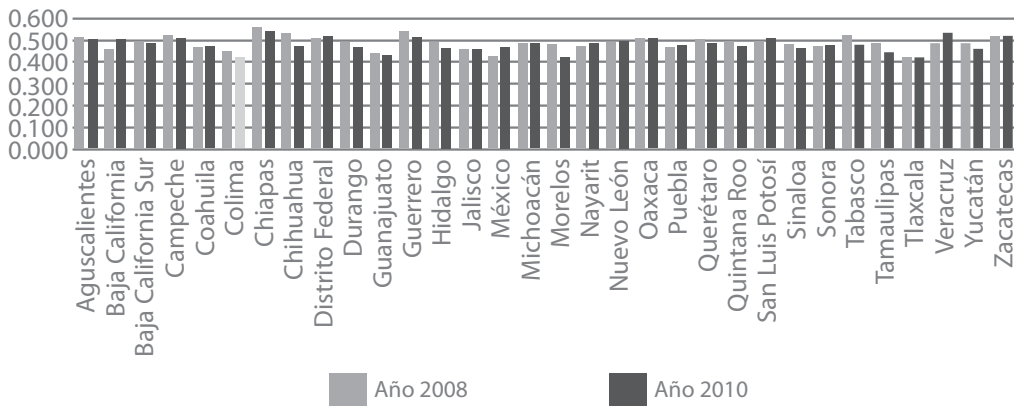
Aun cuando haya alta movilidad del ingreso y si la desigualdad del ingreso no importara en el largo plazo, es importante darse cuenta de que las imperfecciones de mercados discutidas en el apartado anterior tienen importantes consecuencias en la asignación de recursos. Lo anterior es consistente con el hecho de que una mayor desigualdad será la causa de mayores demandas de la población más vulnerable para alcanzar una distribución más igualitaria. Pero la redistribución del ingreso vía impues-

tos, decrece el producto por sus desincentivos a la inversión por parte de las clases más altas. Así pues, las decisiones de qué tanta redistribución a través de impuestos es necesaria para llegar a una distribución del ingreso más igualitaria, puede ser causa de conflictos en las sociedades más polarizadas.

SITUACIÓN ACTUAL DE MÉXICO

Un punto importante a tratar es cómo la situación de desigualdad y pobreza en México varía de manera muy pronunciada entre las entidades federativas. En la Gráfica 9.3, podemos apreciar que los estados con mayor desigualdad del ingreso son Guerrero, Chihuahua, Tabasco, Zacatecas y Campeche, mientras que los que demuestran mayor polarización del ingreso entre la población en pobreza multidimensional extrema y la población no pobre multidimensional y no vulnerable son Chiapas, Guerrero y Oaxaca (47.8, 33.2 y 25.7 respectivamente). Es decir, la primera medida nos refleja la gran desigualdad entre los ingresos de toda la población por Estado, mientras que la segunda medida nos refleja qué tan desigual es el ingreso entre la población que no sufre de carencias ni pobreza de ingresos y aquella que sí es pobre multidimensional. Los ingresos de la población más pobre pueden ser hasta 47.8 veces menores a la no pobre.

Gráfica 9.3. Coeficiente de Gini según entidad federativa



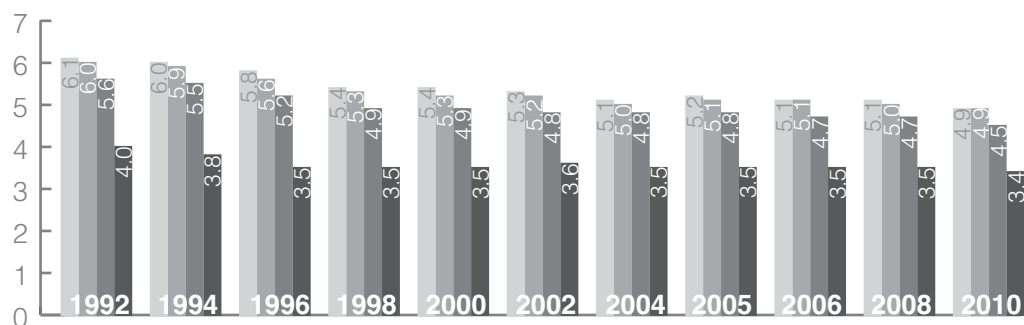
Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Por otra parte, las desigualdades económicas también se dan entre los géneros. En un estudio de pobreza multidimensional con perspectiva de género para México, se encuentra que 86.26% de las mujeres tiene un trabajo vulnerable (sin pago, seguridad social ni prestaciones), mientras que 83.88% de los hombres también cuenta con trabajos vulnerables. De éstos, es preocupante que el 45% de los hombres (37.52/83.88) que tienen un trabajo vulnerable son pobres multidimensionales, como muestra el Cuadro 9.2.

Cuadro 9.2. Condición de Trabajo Vulnerable por Género y tipo de Carencia

Porcentaje con respecto al sexo de los que laboran	Hombres		Mujeres	
	No vulnerable	Vulnerable	No vulnerable	Vulnerable
Pobres multidimensionales	2.54%	37.52%	1.53%	30.82
Vulnerables por carencias	5.80%	35.44%	4.95%	37.51%
Vulnerables por ingresos	0.92%	1.49%	0.60%	1.89%
No pobres multidimensionales	6.86%	9.43%	6.65%	16.05
Subtotales	16.12%	83.88%	13.74%	86.26%
TOTAL	100%		100%	

Por otra parte, es de especial cuidado la atención que debe darse al crecimiento poblacional, ya que éste ha sido mayor en ocasiones que el del propio PIB. La pregunta es si el crecimiento poblacional ocurre en las familias más pobres o en las menos pobres. En este aspecto tenemos que las familias en pobreza alimentaria en 1992 tenían en promedio 6.1 miembros de hogar, mientras que las no pobres tenían 4; para 2010 estas cifras son 4.9 y 3.1, respectivamente. Es decir, el tamaño promedio del hogar pobre alimentario se redujo en los últimos 18 años un 19.2%, mientras que el pobre se redujo 15.5% en el mismo periodo (1992-2010); y se aprecia una tendencia a la baja en el tamaño promedio de hogar en todas las condiciones de pobreza y no pobreza, ver Gráfica 9.4.

Gráfica 9.4. Evolución del Tamaño del Hogar según Condición de Pobreza por Ingresos

Fuente: Elaboración propia con Datos de CONEVAL

¿Por dónde comenzar entonces a acotar o intervenir?, ¿qué tipo de desigualdad se debe comenzar a combatir? Como se explicó anteriormente, la desigualdad es multidimensional, por lo que cualquier intervención para disminuirla deberá considerar los

factores que inciden en ella. Por ejemplo, aquellas políticas públicas encaminadas a disminuir las desigualdades en los niños, deberán intervenir también en las familias que transmiten la cultura a esos niños, y a su vez implican intervenciones en las viviendas que habitan esas familias; más aún, intervenciones en las zonas geográficas donde se ubican tales viviendas. En el Cuadro 9.3 se resumen los factores que intervienen en el proceso de formación o combate a las desigualdades. Si bien los individuos nacen en el seno de familias desiguales, el rol de Estado es proveer las reglas necesarias para potenciar las capacidades de los individuos y promover la igualdad. Usando el concepto de insumo-procesos-resultados aplicado a desigualdades, tenemos lo siguiente:⁷

Cuadro 9.3. Modelos de factores que interviene en la Desigualdad

Nivel estructural	Antecedentes	Procesos	Programa y políticas públicas	Resultado
Sistema Nacional	Infraestructura, provisión de servicios públicos, impartición de justicia, leyes, costumbres sociales y políticas	Leyes y normas municipales que permitan la sana gobernanza. Recursos insuficientes para el desarrollo socioeconómico	Programas sociales federales, económicos, laborales, educativos, de salud.	Resultados de individuos dentro de familias y nación que permiten la igualdad de oportunidades
Entidad Federativa	Infraestructura, provisión de servicios públicos, Impartición de justicia, leyes, costumbres sociales y políticas	Leyes y normas municipales que permitan la sana gobernanza. Recursos insuficientes para el desarrollo socioeconómico	Programas sociales estatales, económicos, laborales, educativos, de salud, provisión de agua y saneamiento, y servicios estatales	Resultados de individuos dentro de familias y nación que permiten la igualdad de oportunidades

Municipio	Infraestructura, provisión de servicios públicos, impartición de justicia, leyes, costumbres sociales y políticas	Leyes y normas municipales que permitan la sana gobernanza. Recursos insuficientes para el desarrollo socioeconómico	Programas sociales municipales, económicos, laborales, educativos, de salud	Resultados de individuos dentro de familias y nación que permiten la igualdad de oportunidades
Vivienda	Características de infraestructura en que habita el individuo	Recursos de hogar, equipamiento y provisión de un techo seguro	Viviendas en buen estado que no sean un riesgo para la sociedad	Resultados de desempeño a nivel hogar
Familia del individuo	Características de los hermanos, padres, abuelos y familiares	Influye en el desarrollo funcional que tendrá el individuo: costumbres, salud, criterios básicos	Potencia o reduce la formación ciudadana de la familia	Familias funcionalmente estables
Individuo	Características de la persona al nacer	Diciplina, retos y habilidades innatas	Potencian o reducen las oportunidades del individuo	Resultados de éxito personal
Quiénes intervienen	Cuáles son sus características	Cómo intervienen	Qué se espera de los individuos	Con qué equidad cuenta el individuo

Fuente: Diseño propio basado en el modelo de educación de Backhoff, Monroy y Tanamachi (2005)

Los individuos nacen con características diferentes, por ejemplo, género, etnia, salud, habilidades innatas. Estas características al nacer están asociadas a ventajas o desventajas de acuerdo con las comunidades donde se encuentran insertos. Por ejemplo, según cifras del CONEVAL, si eres un menor de 5 años y naciste en Chiapas, la probabilidad de que seas pobre multidimensional es del 83.7%; si eres un individuo indígena (75.5%), ya que en las regiones indígenas existe una carencia de escuelas de

educación media y superior, así como niveles mayores de marginación, por lo que las probabilidades de transitar a la no pobreza son muy bajas. La desventaja no es haber nacido en Chiapas o ser indígena, si no la asociación que se da entre el lugar donde se encuentran localizadas éstas y más el hecho de que las reglas del gobierno municipal, estatal y federal no han podido lograr que el nacer en una comunidad indígena no se asocie con características de desventaja.

ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN EXISTENTES EN LOS NIVELES NACIONAL E INTERNACIONAL

Una vez presentado el reto y el diagnóstico de la desigualdad social y la pobreza en México, se presentan estrategias y líneas de acción para su reducción. Esto se realiza mostrando las formas en que se relacionan la política con las desigualdades sociales y la pobreza; las estrategias y recomendaciones que realizan organismos internacionales; un repaso de la experiencia mexicana en la materia; y finalmente las acciones propuestas.

Política pública, desigualdades sociales y pobreza

En sentido más estricto, por política social se entiende normalmente el conjunto de políticas y prácticas dirigidas a promover el bienestar social e individual. Estas políticas y prácticas se relacionan intelectualmente con el bienestar social y sus servicios principales: salud, vivienda, educación, seguridad social y otros servicios sociales personales. La política social es una labor conjunta; por tanto, una política exitosa en esta materia requiere la correcta participación de individuos y organizaciones. Estos actores deben operar coordinadamente para lograr tal promoción del bienestar. El éxito de una política o programa social se mide por la reducción de ambos fenómenos: desigualdad social y pobreza.

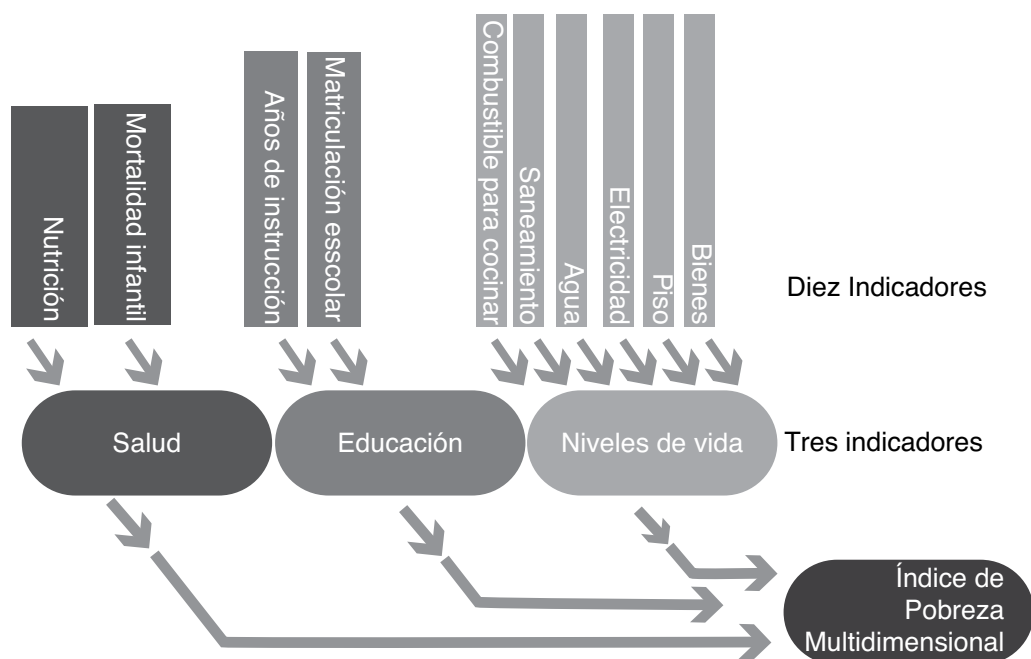
En esta sección del capítulo, se resumen las estrategias y líneas de acción relevantes con base en las experiencias internacionales y nacionales. Esto se hace en relación con las estrategias y líneas de acción vigentes en el país; también se presentan algunas propuestas para reducir las desigualdades sociales y la pobreza durante los próximos años.

Estrategias y líneas de acción internacionales

Hay un conjunto de organismos internacionales en los que México participa y que se concentran, entre otras cosas, en diseñar e implementar programas para la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza. En el ámbito internacional, este siglo inició con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas suscrita en el año 2000 por la mayor parte de los gobiernos del mundo y que contempla el logro de 8 metas con 18 objetivos antes del año 2015.⁸ Es importante mencionar que este organismo compila, pero no produce, estadísticas mundiales en la materia. Desde mediados del

año 2010, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) junto con la Iniciativa de Oxford sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI) ha adoptado una nueva forma de medir la pobreza, la cual establece una visión multidimensional y produce el nuevo Índice de Pobreza Multidimensional (IMP). Este índice, a diferencia del de México con 8 dimensiones (ingreso, educación, salud, alimentación servicios y calidad de la vivienda, seguridad social y cohesión social), consiste en tres dimensiones sociales (niveles de vida, educación y salud) presentadas a través de 10 indicadores (ver Gráfica 9.5).

Gráfica 9.5. PNUD: componentes del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)*



**Nota: el tamaño de los recuadros refleja las ponderaciones relativas de los indicadores*

Fuente: PNUD (2010)⁹

El PNUD en México se enfoca actualmente en reducir las desigualdades sociales nacionales en seis áreas de trabajo o grupos de acciones:

- Gobernabilidad democrática,
- Desarrollo sustentable,
- Reducción de pobreza,
- Desarrollo humano,
- Equidad de género y
- Reducción de riesgos de desastres.

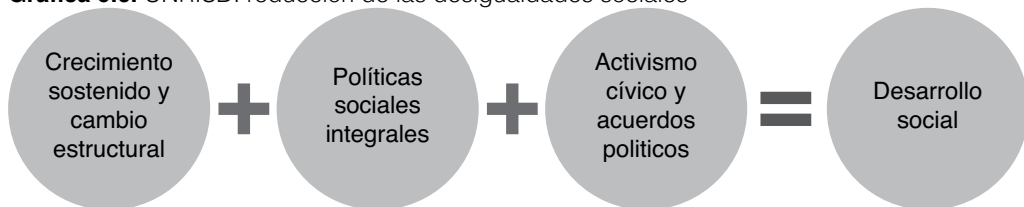
En cuanto a la equidad de género, por ejemplo, entre 2007 y 2010 se instituyó un proyecto para el fortalecimiento de las capacidades para la implementación de la legislación nacional sobre igualdad de género y no violencia contra mujeres. Algunos de los objetivos logrados fueron la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Se observa que estas áreas de trabajo y sus proyectos respectivos se fundamentan en la premisa de que la verdadera riqueza de una nación está en su gente.

Al interior de las Naciones Unidas también existe desde 1963 el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarrollo Social (UNRISD). Su propósito es contribuir científicamente al diálogo y al debate internacional de políticas de desarrollo. La estrategia que el UNRISD propone para la reducción de las desigualdades sociales y que constituye una síntesis de investigación empírica de 40 años, se resume en los siguientes elementos:

- Crecimiento sostenido y cambio estructural que generen empleos y mejoren los ingresos de la gran mayoría de las personas.
- Políticas sociales integrales que estén fundamentadas en los derechos universales.
- Activismo cívico y acuerdos políticos que velen porque los estados respondan a las necesidades de todos los ciudadanos.

Como muestra la Gráfica 9.6, los fallos en la conjunción de estos tres elementos son los que producen que las desigualdades sociales persistan.

Gráfica 9.6. UNRISD: reducción de las desigualdades sociales



Fuente: Elaboración propia sobre la información del UNRISD (2010).¹⁰

Otro programa al interior de las Naciones Unidas que es sumamente importante por sus alcances y plenamente coherente con el reto presente en el país y con las propuestas que se realizan en este documento, es el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Este fondo procura promover el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en todo el territorio nacional. En México, UNICEF ha trabajado en una variedad de acciones de apoyo en materia de educación, desarrollo y participación adolescente, infancia y leyes, niñez migrante, trabajo infantil, violencia, pobreza y desigualdad, salud y nutrición, y emergencias. Trabaja en coordinación con agencias de gobierno, como el programa federal Oportunidades y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); y también con otras

organizaciones académicas y de carácter social en el país. Por ejemplo, desde 2003 la UNICEF colabora en la iniciativa “Todos los niños en la escuela” junto con organizaciones de la sociedad civil y en coordinación con gobiernos estatales (Secretarías de Educación y Salud de los estados), sistemas estatales DIF y Oficinas de Registro Civil. De forma coordinada se busca eliminar las barreras que dejan a los niños sin escuela y así incidir en lograr una reducción de las desigualdades impulsando el desarrollo del capital humano desde la infancia.

Pasando a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existente desde 1961, se observa que en materia de desigualdades sociales ésta no realiza recomendaciones ni acciones contrarias a las propuestas por las Naciones Unidas en sus diferentes órganos. Si bien la naturaleza de esta Organización está en el lado del desarrollo económico, también tiene entre sus objetivos la elevación de la calidad de vida; a este respecto la OCDE ha definido en numerosos seminarios de expertos regionales las acciones indispensables para la reducción de las desigualdades sociales.

La estrategia reciente de la OCDE para la región latinoamericana consiste en la suma de las siguientes acciones (2003):

- Más democracia y participación ciudadana en la toma real de decisiones
- Organizaciones sociales que participen en la política social
- Instituciones fuertes de desarrollo social y justicia
- Enfoque en un crecimiento económico
- Derechos laborales y sociales garantizados
- Programas sociales para productores en áreas rurales (ej. créditos y subsidios)
- Apoyo variado a las micro, pequeñas y medianas empresas
- Acciones de desarrollo sustentable y protección del medio ambiente
- Mejora de la situación de las mujeres trabajadoras y en el hogar
- Mejora cuantitativa y cualitativa de la educación, en especial, para los estudiantes de bajos ingresos
- Mecanismos efectivos de monitoreo de los efectos de la política social

Otra organización internacional, el Banco Mundial, también propone estrategias y líneas de acción para reducir las desigualdades sociales en tres ejes principales: inclusión social, cohesión social y rendición social de cuentas. La inclusión social se refiere a la necesidad de promover una “propiedad” en la implementación de acciones sociales entre aquellos grupos de la sociedad a quienes están dirigidas. En esta perspectiva, se busca la inclusión plena de la sociedad en acciones de igualdad de género, población indígena, juventud, grupos étnicos etc.

La cohesión social consiste en el fortalecimiento de las comunidades para la resolución efectiva y pacífica de las diferencias entre grupos e individuos. La cohesión social se logra a través de la prevención de conflictos, la reconstrucción del tejido social en situaciones y zonas post-conflicto y la participación comunitaria en la prevención del delito y la violencia.

La rendición social de cuentas es, al igual que la cohesión y la inclusión, un elemento de la mayor importancia para la reducción de las desigualdades sociales y la pobreza, sobre la que el Banco Mundial también ha puesto atención y financiamiento. Ésta se logra desarrollando instituciones locales participativas. El objetivo final es lograr un gobierno que tome decisiones tipo abajo-arriba. Las acciones se dirigen a fomentar la planeación participativa, el seguimiento del gasto público y el monitoreo ciudadano en la prestación de los servicios públicos.

Las estrategias y líneas de acción de estos organismos internacionales tienen varios puntos comunes: instituciones eficaces, reformas políticas y económicas adecuadas, fuerte participación ciudadana, prioridad en la atención a los grupos más vulnerables y perspectiva de género.

ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN NACIONALES

Esta sección se divide en dos partes: la experiencia pasada y las acciones propuestas.

La experiencia pasada: de los años cuarenta a la fecha

Comparativamente y dentro del contexto latinoamericano, México es un país abundante en cuanto a experiencias de política social. La intervención gubernamental en esta materia ha sido intensa desde mediados del siglo pasado. Se han realizado acciones en materia de ingreso, salud, educación, desarrollo de infraestructura, mejoras laborales etc. Sin embargo, pese a lo anterior, las desigualdades sociales siguen siendo graves y persistentes.

En México, Jusidman ha clasificado cronológicamente los programas de política social en cuatro generaciones, las cuales representan concepciones diferentes de la responsabilidad del estado Mexicano en este respecto.¹¹ Podríamos agregar al argumento básico anterior que estos programas no solamente representan diferentes concepciones históricas de la responsabilidad estatal, sino también una amplia variedad de manifestaciones materiales de sus acciones. Esta amplitud y variedad de programas también reflejan, de manera clara, las discusiones académicas tradicionales y no terminadas sobre la complejidad inherente de definir qué es la política social, cuál debe ser el rol del gobierno y la sociedad organizada, y otros debates más técnicos sobre cómo se debe conceptualizar y medir la desigualdad social.

Estas cuatro generaciones de programas, según Jusidman, se resumen en la Gráfica 9.7 y son las siguientes:

- La primera generación: fueron aquellos programas que se dirigieron a la creación de un estado de bienestar y que acompañaron el fuerte desarrollo industrial del país. El foco era lograr un desarrollo institucional, legislativo, de infraestructura física y de recursos humanos alrededor de los siguientes temas elementales de política social: educación, salud, seguridad social, seguridad alimentaria, infraestructura y servicios urbanos.

- La segunda generación: entre mediados de los 70 y fines de los 80 surge un conjunto de programas caracterizados por su focalización en combatir el rezago en el campo mexicano. Ejemplos característicos fueron Coplamar y Pronasol.¹²
- La tercera generación: durante los noventas surgieron programas dirigidos a grupos en desventaja por una situación de pobreza o de vulnerabilidad, y que operaban por medio de transferencias monetarias, con el fin de elevar el ingreso de las familias (por ejemplo el programa Progresá en la administración zedillista).
- La cuarta generación: inclusión del sector privado y social en la provisión de bienes y servicios, por medio de microempresas (en algunos casos) y algunas organizaciones de la sociedad civil.

Gráfica 9.7. México: las acciones distintivas de las cuatro generaciones de programas sociales



Fuente: Elaboración propia sobre el análisis de Jusidman (2009).

Esta cuarta generación de programas es también una compilación de experiencias anteriores y coincide con las recomendaciones de organismos internacionales. Es tema de importante debate si el actual estado de desigualdad social y la pobreza son consecuencia de una política social limitada y/o mal dirigida o articulada, o de una traba en las reformas estructurales también necesarias en el país. En todo caso, entre los programas federales vigentes e instituciones más publicitadas por el gobierno federal tenemos los siguientes:¹³

- **Oportunidades:** este programa de gran amplitud busca romper el ciclo intergeneracional de la pobreza a través de becas y apoyos económicos. Se busca que estas becas y apoyos económicos impulsen la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias. Es el programa de desarrollo social más amplio en términos de subsidios, acciones de política pública y el más extendido entre la sociedad al beneficiar a alrededor de 43 millones de personas (5.8 millones de familias) en 2010.
- **Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam):** esta institución tiene a su cargo un programa dirigido específicamente a personas de 70 años de edad o más, que viven en las localidades de hasta 30 mil habitantes. Consiste en apoyos económicos mensuales en efectivo (500 pesos) y en acciones dirigidas a aminsonar el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios por medio de grupos de crecimiento, clubes y jornadas informativas. En 2010, este programa benefició a poco más de 2 millones de adultos mayores.
- **Liconsa:** busca mejorar los niveles de nutrición de la población en pobreza patrimonial. Esta empresa de participación estatal mayoritaria industrializa y distribuye leche fortificada a un precio subsidiado. Sus beneficiarios son niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres de 13 a 15 años, mujeres en periodo de gestación y lactancia, mujeres de 45 a 59 años, enfermos crónicos, personas con discapacidad y personas con 60 y más años que viven en condiciones de pobreza patrimonial. Se otorgan entre 4 y 24 litros de leche fortificada a un precio de 4 pesos. En 2010, este programa tuvo una cobertura de alrededor de 6.1 millones de personas (3 millones de hogares).
- **Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo):** busca mejorar las condiciones habitacionales de la población en situación de pobreza patrimonial. Esto lo busca hacer por cuatro posibles vías: adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de la vivienda. Según la necesidad, la definición del municipio según su nivel de rezago social (alto o muy alto) y la localización de la vivienda según sea una vivienda urbana, semiurbana o rural, los apoyos económicos varían hasta un máximo de 61,200 pesos. A mediados del año 2010, el número de familias beneficiadas por este programa fue de poco más de 73 mil.
- **Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (Corett):** Esta comisión tiene como objetivo regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen social (ejidal y comunal) y de propiedad federal. A través de la regularización, también promueve la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el adecuado desarrollo urbano y de la vivienda de la población. La forma en que opera es a través de expropiaciones y convenios a efectos de regularizar y escriturar lotes según su uso y en favor de las familias poseedoras. A mediados de 2010, se habían regularizado alrededor de 43 mil lotes y se habían entregado 61 mil escrituras en todo el país. También se regularizaron predios para usos comunitarios.

- **Diconsa:** Esta empresa de participación estatal mayoritaria busca mejorar la alimentación y la nutrición de la población en localidades rurales por medio del abasto de productos básicos y complementarios de calidad en forma económica en tiendas comunitarias. Se focaliza en la población residente en las localidades de alta y muy alta marginación y entre 200 y 2 mil 500 habitantes. A mediados de 2010, se contaba con poco más de 23 mil tiendas comunitarias y se estima que el margen de ahorro en estas tiendas es del 31% en favor de los usuarios.
- **Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol):** Esta institución promueve una gran variedad de proyectos y acciones diferentes dirigidos a promover la organización de la sociedad civil. Promueve programas de coinversión social dirigidos al desarrollo del capital social, prevención y reducción de la violencia, observatorios de violencia social y de género, apropiación de espacios públicos, teleaulas, y asistencia y equidad de género, entre otros. Al atender fines tan variados, la población objetivo es diferente en cada proyecto y los apoyos son también diversos y operan bajo convocatorias *ex profeso*. El apoyo a proyectos de coinversión social no pueden exceder de un millón de pesos y los actores sociales solicitantes deben aportar recursos por un monto equivalente cuando menos al 20 por ciento del costo total del proyecto. A mediados de 2010, este programa otorgó apoyos económicos a más de mil proyectos en 19 convocatorias diferentes y por un monto total de 240 millones de pesos.
- **Fonart:** este programa busca mejorar las fuentes de ingreso de artesanos que habitan en zonas de Atención Prioritaria, o que habitan fuera de éstas y se encuentran en situación de pobreza patrimonial, a través de la mejora de sus condiciones productivas. Busca realizar lo anterior por cuatro conductos: acciones de capacitación integral y asistencia técnica, apoyos a la producción, adquisición de artesanías y apoyos a la comercialización y finalmente por medio de premios en concursos de arte popular. Dependiendo de la acción requerida, los montos económicos de apoyos pueden variar entre 6 mil y 15 mil pesos. Los montos de los premios en concursos pueden variar entre 10 mil y 125 mil pesos, sea éste un premio otorgado a nivel municipal, estatal, o nacional. Entre septiembre de 2009 y junio de 2010, este programa benefició a 27 mil 884 artesanos, principalmente por medio de la adquisición de artesanías y apoyos a la comercialización y apoyos a la producción.

En conjunto, estos programas atienden básicamente todo lo que se puede hacer en política social: redistribuir riqueza, mejorar las condiciones de vida y promover una igualdad de oportunidades.

LAS ACCIONES PROPUESTAS

Lo propuesto en esta sección se sostiene en dos premisas. La primera premisa es que la política social no puede por sí misma eliminar las desigualdades sociales y la pobreza. No se tiene registro de una experiencia previa de algún país o gobierno local

que haya logrado este objetivo sin que hayan sucedido otros eventos políticos y sociales asociados, como son las reformas políticas, legales y económicas de los países.

Es necesario asegurar:

- La funcionalidad y eficiencia de las instituciones gubernamentales
- El estado de derecho
- Una economía de mercado dentro de parámetros de justicia social
- Procesos de redistribución de la riqueza y movilidad social
- Programas que garanticen oportunidades individuales.

La segunda premisa es que vemos como derechos humanos con acceso pleno los siguientes:

- La seguridad social
- La salud
- La educación

Estos derechos son fundamentales para que los individuos “funcionen” saludablemente y para que se generen capacidades básicas para entender el resto de sus derechos y demandarlos.

Aclaradas las premisas y previo a la revisión de las propuestas, se tiene que cuestionar ¿por qué teniendo tanta historia y experiencias de política social en el país, las desigualdades sociales y la pobreza son tan graves? O presentado de otra manera, ¿qué falló en el pasado?

En materia de política social estrictamente, se puede pensar por analogía que se puso la carreta delante de los caballos. Hubo un problema de enfoque en cuanto a atacar las raíces del problema en oposición a los síntomas, y también se presentaron y no se resolvieron los problemas prácticos de implementación. El fallo es que no se atendió el problema central y permanente en la política social: que las expectativas individuales reales de dejar la pobreza y lograr la inclusión social plena de los individuos son en buena medida definidas desde el nacimiento.¹⁴ El error fue aceptar la premisa ciega, y no sostenida empíricamente, de que la inyección de dinero público en una multitud y variedad de programas y acciones reducirían de forma automática las desigualdades sociales y la pobreza. El mecanismo causal que fue desatendido es que la movilidad social y la pobreza intergeneracional no se resuelven sin invertir ni medir oportunamente los retornos en capital humano y social.

Una condición necesaria entonces para reducir la desigualdad social y la pobreza es asegurar la igualdad de oportunidades individuales. El reto a futuro está en atender la raíz del fallo cometido, es decir, en el enfoque individual y en la implementación eficaz. La combinación de una provisión de apoyos monetarios, becas y seguro médico a menores de edad en situaciones de pobreza y/o vulnerabilidad puede reducir la desigualdad y la pobreza en el largo plazo y entre generaciones.¹⁵ Hasta donde se tiene

evidencia, la escuela de calidad es el mejor espacio para lograr una movilidad social. La educación de calidad produce capital humano de calidad. Los programas clientelistas y de simples transferencias monetarias no producen capital humano ni capital social. México será un país igualitario en la medida en que impulse la movilidad social.

En este sentido, la inversión en la salud y educación, ambas con calidad, del individuo no requieren para su implementación de una nueva y quinta generación de programas sociales en México. Lo que se requiere es enfocarse en el desarrollo de capital humano, y prioritariamente en el individuo socialmente excluido o en situación de alta vulnerabilidad. Ligado a lo anterior, se requiere promover el desarrollo del capital social (o comunitario), y enfatizar la medición sobre “logros y desempeño” en oposición a “cantidad destinada” o el “número total de beneficiarios”. La propuesta planteada no es una redefinición de política social ni una nueva generación de programas sociales, sino un mejor enfoque de lo ya existente. Por mejor enfoque nos referimos a priorizar la producción de capital humano, social y privado:

Capital humano

- Servicio de salud pública garantizado
- Sistema educativo de alta calidad y centrado en resultados
- Programa para el desarrollo de conocimientos y habilidades centradas en el individuo

Capital social

- Incrementar la participación directa del ciudadano
- Fomentar el liderazgo de organizaciones civiles en programas de desarrollo comunitario
- Fomentar la corresponsabilidad con el gobierno

Capital privado

- Fomentar el desarrollo micro y mediano empresarial por medio de inversión pública, incentivos fiscales y agilidad burocrática
- Crear un esquema de corresponsabilidad entre el capital privado existente y su comunidad

El capital humano es el conocimiento, habilidades, competencias y atributos que permiten a las personas contribuir a su bienestar personal y social, así como al de sus países. La educación es la piedra angular del capital humano. Por otro lado, el capital social son las instituciones, relaciones y normas que dan forma a la calidad y a la cantidad de las interacciones en una sociedad. Las relaciones sociales y la inclinación a cooperar (cohesión social) son capital social. La premisa de su amplia utilidad para

reducir las desigualdades sociales es que la inversión en relaciones sociales genera ganancias esperadas de mercado.¹⁶ La importancia de los conceptos de capital social y capital humano es considerable. El impacto del desarrollo de capital humano trasciende los beneficios económicos individuales y llega a sus comunidades por diferentes conductos. El capital humano y social se refuerzan mutuamente. Finalmente, el capital privado es aquel que pertenece de manera exclusiva a un individuo o un grupo de individuos. Es el utilizado en la actividad empresarial y se traduce normalmente de forma monetaria tanto en salarios, como en ganancias empresariales y activos.

En materia de programas sociales, un análisis conjunto de las acciones tanto de la UNICEF como del PNUD muestra que políticas macro (ej. fiscal, monetaria) son compatibles con acciones micro (ej. proyectos, subsidios) para efectos de proveer bienes y servicios y de reducir la desigualdad social.¹⁷ En este sentido, priorizar una administración social y descentralizada junto con esquemas de cooperación público-privado en la provisión de bienes y servicios a grupos vulnerables traerá mejores resultados en la creación de capital humano y social, en oposición a la estrategia vigente de un aparato de gobierno centralizado y enfocado prioritariamente a la realización de transferencias monetarias. En este respecto, nosotros recomendamos impulsar con mayor fuerza y recursos los programas de coinversión social (ej. Indesol) sin detrimento de los demás programas vigentes, los cuales son y seguirán siendo también necesarios y complementarios, como el programa Oportunidades.

También se ha encontrado que las prácticas democráticas y el involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones públicas en los llamados países en desarrollo dependen en mayor medida del nivel educativo de sus ciudadanos. La inversión en la educación de los individuos incentivará su participación política. Nuevamente, hay evidencia científica comparativa de que el capital humano y el capital social se desarrollan simultáneamente y se refuerzan mutuamente. La política social debe enfocarse en facilitar esta relación; la inversión pública, en la producción de capital social.

Nótese que son previsibles algunas presiones y retos hacia el futuro próximo, por los que éstos se deben anticipar en la política social. Entre estos retos se encuentran: el envejecimiento de la población; el crecimiento de familias no tradicionales (ej. madres solteras); la pérdida progresiva del ingreso público petrolero, junto con la presión que esto ocasionará en la inversión pública y en política social; una fuerza de trabajo cada vez más especializada y con necesidad de un mercado de trabajo ágil y competitivo; y finalmente la creciente presión por impulsar un desarrollo ecológicamente sostenible. Necesariamente se requerirá destinar más recursos para estos retos; para lo cual, invariablemente se tendrá que desarrollar más capital humano, social y privado en el país. Es momento de hacerlo, es momento de que México piense en prevención más que en remedios. Hasta ahora, las políticas públicas se han basado en el remedio constituido por programas sociales asistencialistas; es necesario pensar en programas económicos y laborales que provean de los recursos necesarios y actividades que hagan crear valor económico a los individuos para prevenirlos de la vulnerabilidad, generando

una sociedad cuyas capacidades los lleven a destacar sus habilidades; y hacer que la desigualdad social sólo dependa del esfuerzo que pone el individuo en alcanzar sus objetivos, y no en la situación socioeconómica en que nació. Las reglas del Estado deben ser claras, transparentes y proveer la infraestructura básica de calidad (escuelas, hospitales, carreteras, transporte), servicios básicos (agua potable, luz, drenaje, gas), donde el estado de derecho permita la inversión nacional e internacional que fomente el desarrollo de una economía fortalecida (en la agricultura, minería, servicios, industria, construcción) y genere empleos sostenibles, que impidan caer en situaciones de vulnerabilidad, que conlleven a la pobreza y desigualdad.

En resumen, se recomiendan tres tipos de políticas: 1) preventivas, 2) correctivas y 3) de monitoreo y evaluación. Se recomiendan como **políticas públicas preventivas** la creación urgente de empleos, con un fuerte énfasis en la capacitación técnica. Si bien es de inmediata importancia incrementar la calidad educativa en la educación básica, dentro de ésta es prioritario que la capacitación a nivel secundaria venga acompañada con un componente técnico, el cual permita a la población dos objetivos: un acceso inmediato al mercado laboral cuando el estudiante decide no optar voluntariamente por estudios de educación media o superior; y que lo faculte para una vida laboral plena y de asimilación de mayores capacidades futuras. Es decir, las políticas públicas preventivas aportan sostenibilidad de no caer en la pobreza cuando se tiene educación y empleo.

En cuanto a las **políticas públicas correctivas**, México ha puesto en operación múltiples programas sociales correctivos, por ejemplo, de combate a la desnutrición, baja escolaridad, mala salud, empleo temporal, y un sinnúmero de programas sociales que con sus apoyos tratan de “corregir” la situación de vulnerabilidad en que se encuentran sus beneficiarios. Muchos de estos programas apenas hace dos años han comenzado a ser evaluados por el CONEVAL, dictándose recomendaciones para su apoyo o para su desaparición. Urge entonces como medidas correctivas de pobreza, que los programas aporten apoyos que fomenten las capacidades en la población que ya es pobre, teniendo en cuenta que este apoyo sea recibido sólo por un periodo corto de tiempo, y que no sea un aliciente para permanecer en la pobreza ni para fomentar los factores que la promueven y perpetúan como son el alto índice de natalidad, la baja escolaridad, mujeres que no participan en la fuerza laboral, un sector informal creciente. Los programas sociales deben estar vinculados con programas laborales y económicos de alta calidad y contenido tecnológico, como son créditos pertinentes para que la población en pobreza invierta en educación, salud, desarrollo de actividades productivas para no pobres, es decir, menor creación de bienes perecederos de baja calidad y más bienes y servicios durables de alta calidad.

Las políticas públicas de monitoreo y evaluación deben ser aplicadas no sólo a los programas sociales, sino a todos los programas del sector público. Hasta ahora el CONEVAL sólo se ha dado a la tarea de evaluar programas sociales, pero debe existir su equivalente para evaluar todos los programas sectoriales en los tres órdenes del

gobierno. **El monitoreo** del incremento en calidad educativa, mayor número tanto de técnicos como de ingenieros, población productiva, y monitoreo de índices de pobreza y desigualdad y su respuesta al impacto de las políticas públicas preventivas y correctivas es determinante para valorar a tiempo lo que hay que corregir, qué tenemos que mejorar, cuántos recursos hemos de gastar, y el costo-beneficio de lo que tendremos que hacer, qué regulaciones llevar a cabo, haciendo el proceso más transparente para saber así a quién pedir rendición de cuentas: ¿al sector privado? ¿al sector público? ¿a los ciudadanos? La **evaluación** del desempeño e impacto de los programas laborales, económicos, sociales y de todas las secretarías públicas, así como la evaluación del desempeño de las autoridades a cargo de los programas, y de las autoridades que regulan y legislan que el presupuesto se destine a los objetivos para los que fueron creados los programas, dará las pautas para pedir rendición de cuentas con alto impacto, es decir, una rendición en la que sea posible la remoción del programa que no funciona o del funcionario que no cumple con lograr los objetivos del programa.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Proyecto 1. Establecer un nuevo enfoque en las políticas sociales de gobierno basado en el desarrollo de los capitales humano, social y privado

- Para el desarrollo del capital humano se requiere: garantizar el servicio de salud pública y propiciar un sistema educativo de alta calidad, centrado en resultados y desarrollar un programa para el desarrollo de conocimientos y habilidades centradas en el individuo.
- Para el desarrollo del capital social se requiere: incrementar la participación directa del ciudadano, fomentar el liderazgo de organizaciones civiles en programas de desarrollo comunitario, fomentar la corresponsabilidad con el gobierno.
- Para el desarrollo de capital privado se requiere: fomentar el desarrollo micro y mediano empresarial por medio de inversión pública, incentivos fiscales y agilidad burocrática, además de crear un esquema de corresponsabilidad entre el capital privado existente y su comunidad.

Proyecto 2. Establecer un nuevo enfoque en las políticas preventivas de pobreza:

Se necesita promover la creación de empleos con un fuerte énfasis en la capacitación técnica. A nivel secundaria se debe incorporar al plan de estudios un componente de habilidades técnicas obligatorias altamente valoradas en el mercado laboral, que permitan a las personas un acceso inmediato a un trabajo bien remunerado cuando decide no optar voluntariamente por estudios de educación media superior; y además, que lo faculte para una vida laboral plena y de asimilación de mayores capacidades futuras.

Proyecto 3. Establecer políticas correctivas de pobreza:

Asegurar que los programas sociales estén vinculados con programas laborales, además de otorgar créditos pertinentes para que la población en pobreza invierta en salud, educación y desarrollo de actividades productivas.

Proyecto 4. Establecer políticas de evaluación y monitoreo de todos los programas de gobierno:

Se debe evaluar el desempeño e impacto de los programas laborales, económicos, sociales y de todas las secretarías públicas; así como evaluar el desempeño de las autoridades a cargo de los programas, y de las autoridades que regulan y legislan que el presupuesto se destine a los objetivos para los que fueron creados. De esta forma, será posible remover o reestructurar programas que no funcionan o solicitar la renuncia del funcionario que no cumple con lograr los objetivos del programa a su cargo. Por el contrario, se requiere apoyar los programas que están cumpliendo con sus objetivos y premiar a funcionarios exitosos en su labor.

ACCIONES INMEDIATAS

1.	Otorgar incentivos fiscales a las empresas que se instalen en zonas marginadas y que generen fuentes de empleo dignas que sean aprovechadas por gente de la comunidad.
2.	Asegurar la calidad de la educación en zonas marginadas (profesores certificados, mayores recursos para infraestructura, equipamiento y capacitación de calidad para los docentes).
3.	Incorporar en secundaria y preparatoria habilidades técnicas obligatorias para los alumnos que sean altamente valoradas en el mercado laboral.
4.	Crear un banco promotor de las microempresas femeninas en las zonas marginadas.
5.	Brindar incentivos fiscales a las empresas que desarrollen como proveedores a microempresas a cargo de mujeres en condiciones de vulnerabilidad.
6.	Crear un banco de desarrollo orientado a la formación y desarrollo de cooperativas rurales en donde se asocien pequeños agricultores

10

El reto de la sostenibilidad

Autores:

Ernesto Enkerlin Hoeflich

Ismael Aguilar Barajas

María de Lourdes Melgar Palacios



“Basado en un artículo original de Ernesto Enkerlin Hoeflich, Ismael Aguilar Barajas y Lourdes Melgar, al cual se le han agregado contribuciones de la comunidad del Tecnológico de Monterrey y donde se ha reducido la extensión y simplificado el lenguaje”.

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES GENERALES	295
2. EL ABCDE DE LA SOSTENIBILIDAD	296
3. PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA LAS CINCO TRANSICIONES HACIA LA SOSTENIBILIDAD	304
• Proyecto 1. Establecer un sistema económico-financiero de manejo del agua: Instrumentos de mercado para el uso eficiente del agua y gestión integrada de cuencas	304
• Proyecto 2. Establecer un programa de gestión de riesgos, vulnerabilidad y seguridad ecológica	304
• Proyecto 3. Impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico para el aprovechamiento sostenible del agua	305
• Proyecto 4. Crear el sistema nacional de conservación de bienes y servicios de la naturaleza	306
• Proyecto 5. Establecer el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible	307
• Proyecto 6. Generar empleos verdes	307
• Proyecto 7. Garantizar el derecho al agua de forma viable y efectiva	308
• Proyecto 8. Crear incentivos al consumo responsable mediante una reforma fiscal	309
• Proyecto 9. Legislar cambios constitucionales para el mejor manejo de las zonas metropolitanas	312
• Proyecto 10. Crear la oficina para la planificación del territorio	312
• Proyecto 11. Incorporar la visión de sostenibilidad en la planeación del sector energético.	312
• Proyecto 12. Aprovechar las oportunidades de las energías limpias	314
• Proyecto 13. Fortalecer la eficiencia energética y la co-generación	314
4. ACCIONES INMEDIATAS	315
5. CONCLUSIONES	315

ANTECEDENTES GENERALES

El análisis para identificar los principales retos que enfrenta México confirmó que la sostenibilidad es vista como uno de los asuntos medulares. El desarrollo sostenible no es una cuestión filosófica o ideológica, tampoco se trata de los aspectos ambientales del desarrollo. Se trata de un hilo conductor para una sociedad con futuro que incide en competitividad, bienestar, oportunidades y finalmente en la supervivencia. Sostenibilidad significa vivir en y con lo que provee el planeta, sin mermarlo permanentemente para la presente y futuras generaciones.

Lamentablemente, de nuevo es necesario iniciar un capítulo sobre estos temas con una muy rápida descripción cualitativa de lo crítico de la situación. La aspiración a la sostenibilidad está vigente; sin embargo, los tiempos se acortan y los márgenes de maniobra se achican.

Los pasados 50 años han resultado ser una confirmación inequívoca y potencialmente trágica de las predicciones, estimaciones y modelos de los límites del crecimiento y de la capacidad biofísica del planeta que establecen que la tierra puede soportar una población creciente en número y demanda de satisfactores hasta cierto punto, pasado el cual se tendrían hambrunas, desastres naturales y otros mecanismos de autorregulación.

A pesar de todo ello, sigue imperando un modelo económico basado en el crecimiento como premisa fundamental. En este escenario, toda solución y propuesta para mejorar la condición humana parte de una necesidad de incrementar la actividad económica, a toda costa y sin medir las consecuencias y, una vez lograda ésta, esperar que se tengan efectos positivos, redistributivos y de eficiencia en la rentabilidad social. De la misma manera, las cuestiones ambientales, si bien ahora ocupan parte del discurso, siempre están sujetas a la negociación para posibilitar el “desarrollo” e igualmente puedan atenderse “en mejores momentos”. Aun si fuese cierto que se debe privilegiar el crecimiento económico, éste en todo caso deberá lograrse de manera que se valoricen e internalicen tanto sus costos como beneficios.

La OCDE en su reporte sobre prospectiva ambiental 2030 es muy clara: “Si no se toman nuevas medidas de política pública, se corre el riesgo de alterar en las próximas décadas irreversiblemente la base ambiental que pueda sostener la prosperidad económica. Para evitarlo, se requieren acciones urgentes para abordar en particular los asuntos en “semáforo rojo” como son cambio climático, pérdida de biodiversidad, escasez de agua, y los impactos en la salud causados por la contaminación y los productos riesgosos”. A pesar de que este reporte fue liberado hace más de dos años, muy poco ha pasado y los actores políticos, económicos y sociales del país no se ponen de acuerdo en un tema que impacta a todos los demás.

Las transiciones propuestas en este Reto se dan en cinco ámbitos: agua, biodiversidad, comunidades, diseño de espacios y energía. Todas ellas pueden lograr de manera simultánea beneficios en el corto plazo, y a la vez que se dé un golpe de timón que permita en las siguientes tres décadas llevar a México hacia el futuro que merece, donde el país sea líder global en alcanzar como comunidad humana la sostenibilidad. Las mexicanas y los mexicanos no merecen menos.

EL ABCDE DE LA SOSTENIBILIDAD

Las comunidades humanas se caracterizan y diferencian del resto de las especies por su capacidad de transformar su entorno, de visualizar complejas relaciones de causa-efecto y de proyectarlas hacia el futuro. Frecuentemente pareciera que no se hace uso de estas capacidades, pero por fortuna en muchas otras ocasiones se logra efectivamente transformar el futuro que se desea desde el presente. Las comunidades se conceptualizan tanto desde una perspectiva de agregados de personas, como de demandantes de recursos con ciertos patrones de consumo que se ligan a su vez a la cultura o forma de ser. Las comunidades están soportadas por la naturaleza y por energía adicional, que permite mantener los espacios construidos y diseñados para albergarlas.

296

Agua

No es posible concebir vida sin agua y a veces se olvida cuidar el más preciado de los elementos que se tiene al alcance. No hay que olvidar que desafortunadamente es un elemento escaso, pues menos de 1% del agua en el planeta está disponible de manera razonable para uso humano. El recurso agua es fundamental para la salud y el desarrollo. Está considerada dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y tiene el potencial de constituirse en un gran “igualador” social.

Pareciera una redundancia, pero vale la pena subrayar que la disponibilidad en cantidad y calidad del agua es esencial para el desarrollo del país. Frente a este carácter, y ante los indudables avances que se han venido dando en el diseño e instrumentación de la política hídrica, persiste todavía una amplia serie de retos que es necesario abordar en forma cuidadosa. Este abordaje implica una transición hídrica hacia un uso más sostenible del recurso.

Situación del agua en México

Dos terceras partes del territorio nacional son desérticas o semi-desérticas, lo cual constituye una dificultad estructural del país. También debe subrayarse que México presenta un patrón de asentamientos humanos con dos caras y que mantiene profundas implicaciones en materia de agua. Por un lado, está la alta concentración pobla-

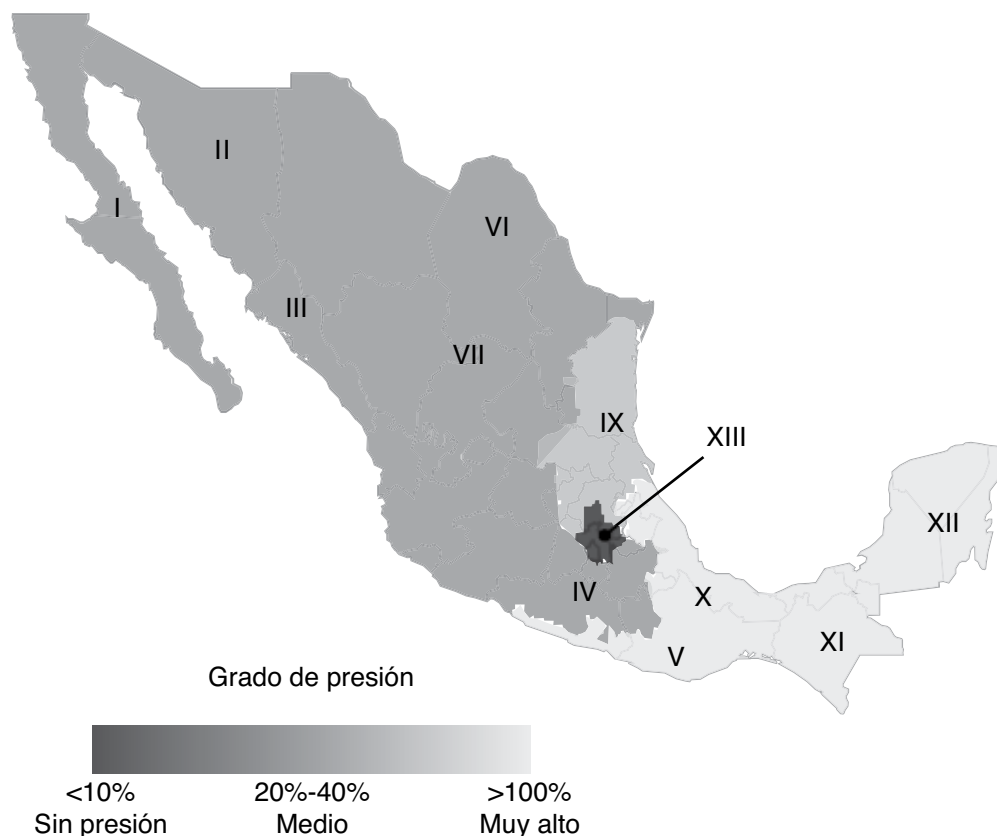
cional en unas cuantas zonas metropolitanas y por otro lado una profunda dispersión de la población rural. Otro rasgo estructural lo da la asimetría entre la disponibilidad natural del agua que se encuentra principalmente en el sur-sureste, mientras que la población y actividades económicas están asentadas primordialmente en el centro y norte del país que tiene una naturaleza más bien desértica y semi-desértica. El caso del Valle de México es particularmente grave.

Los datos de 2009 muestran que el principal usuario del agua es la agricultura (76.7%), seguida del uso público-urbano (14.1%), la energía eléctrica (5.1%) y la industria autoabastecida. En cuanto a la obtención de agua por fuente se tiene que las aguas superficiales (obtenidas de ríos, lagos, etc.) aportan 63 por ciento y las subterráneas el 37%, aunque en el periodo 2001-2009 las extracciones de ésta última mostraron más crecimiento que las superficiales, lo cual ha acelerado también la sobreexplotación de los acuíferos. Por otro lado, las cifras para el año 2011 indican el potencial que se tiene para avanzar hacia una mayor eficiencia en el uso del agua: actualmente se tratan 37% de las aguas residuales municipales y 19% de las no municipales (incluyendo las industriales). Otro factor a considerar es que el país se ve expuesto a fenómenos meteorológicos extremos – inundaciones y sequías - cuyos daños son cuantiosos. Sobre este tema, se tiene consenso en que el cambio climático afectará el patrón de estos fenómenos, en términos de inundaciones más severas y sequías más pronunciadas.

Considerar indicadores internacionales ayuda a poner al país en perspectiva, aunque este panorama no pareciera favorecerle. Con 4263 m³/hab/año, México ocupa el lugar 86 (de una lista de 145) en términos de agua renovable. De la extracción total de agua, estimada en 80.6 km³/año, casi el 77% se destina a la agricultura, proporción que está muy por encima de países como China, Estados Unidos y Brasil; esto no necesariamente sería grave, pero la realidad es que puede inferirse un gran desperdicio del recurso dadas las bajas productividades en el sector agrícola. La superficie de infraestructura de riego respecto a la superficie cultivada es de 24%, lo cual está por debajo de países como India, China, Pakistán, Tailandia, Bangladesh, Italia, España y Egipto.

El agua tiene un ciclo en el que se evapora de las fuentes superficiales y subterráneas para después “reponerse” en forma de lluvia. Sin embargo, cuando las actividades humanas sobreexplotan los yacimientos superficiales y subterráneos a un ritmo mayor del que lo reponen las lluvias, se considera que existe presión hídrica.

Si bien, a nivel nacional, se considera que el país presenta un nivel moderado de presión hídrica, al ver una perspectiva regional se encuentra que las zonas centro, norte noroeste acusan grados fuertes. Se acepta que si el porcentaje es mayor al 40%, se ejerce una fuerte presión. Particularmente es grave el caso del Valle de México, en el que el grado de presión es de 133%. Le siguen en gravedad Noroeste (91%) y Río Bravo (76%) (Mapa 10.1).

Mapa 10.1 MEXICO. Grado de Presión Hídrica 2009

Fuente: CONAGUA (2011a, Mapa D3.1, p. 55)

Un asunto que preocupa mucho es la sobreexplotación de las aguas subterráneas. Los datos de la CONAGUA para 2009, indican la existencia de 100 acuíferos (de un total de 653) en esta condición; en otros 16 casos se tiene intrusión marina; y en otros 32 se presenta el fenómeno de salinización de suelos y aguas subterráneas. En conjunto, se tiene que en 148 acuíferos se extrae agua en condiciones no óptimas. Esto representa el 23% del total de acuíferos. Además de estos 100 acuíferos, se tienen otros 69 que, con extracciones iguales o superiores a 80% de la recarga y ante la ausencia de acciones de control, en un corto plazo estarían en una situación también de sobreexplotación.

Por lo que se refiere a la calidad del agua, veintiún cuencas están clasificadas como fuertemente contaminadas en algún indicador, en dos de ellos o en todos: demanda bioquímica de oxígeno, demanda química de oxígeno, y sólidos suspendidos totales.

Si bien el país tiene una importante infraestructura de tratamiento, la operación y eficiencia de las plantas deja mucho que desear. Asegurarse de que se presupuestan y garantizan los recursos necesarios para la operación de las plantas es un prerrequisito indispensable para avanzar en las tareas de tratamiento y reutilización. La problemática anterior coexiste con un patrón anárquico de asentamientos humanos, que invade los cauces de los ríos y se orienta en zonas de baja o difícil disponibilidad.

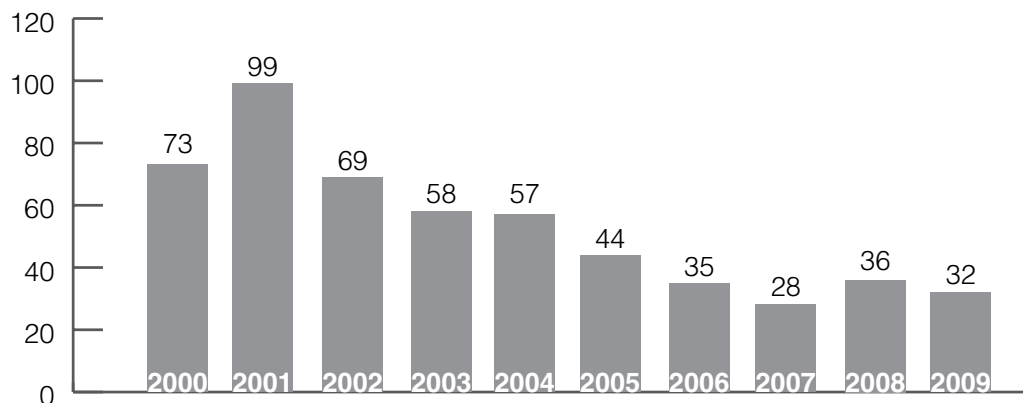
Al margen de la precisión de las tendencias y de los pronósticos poblacionales y económicos, es claro que se requiere una gestión más eficaz de los recursos hídricos. Estimaciones de la propia CONAGUA y del Consejo Nacional de Población (CONAPO) sugieren que aquellas regiones donde se espera mayor crecimiento poblacional para el periodo 2010-2030, están sujetas a fuerte presión hídrica. Aun con menores tasas de crecimiento, los 12.3 millones de personas esperadas para dicho periodo implicarán grandes presiones para abastecerles de servicios, especialmente en ciertas regiones del país.

El tema de la economía y finanzas del agua también debe ser de crucial importancia en la agenda de desarrollo del país. Relacionada con este tema está la impostergable necesidad de utilizar instrumentos económicos para una gestión más responsable del recurso, que, sin descuidar las implicaciones sociales en general y los impactos en los estratos más desfavorecidos en particular, también atienda las señales del mercado. En este sentido, el tema de las tarifas y los subsidios se debe revisar muy cuidadosamente. Desde hace varios años se ha venido manejando la idea de establecer el Sistema Financiero del Agua pero no ha podido ser plasmada en la práctica. Avanzar en el sistema económico-financiero del agua puede, a su vez, apoyar una gestión más integrada del recurso a través del enfoque de cuenca.

Un asunto que preocupa mucho y que debiera ser atendido con la debida urgencia, se refiere a la amplia brecha entre el presupuesto que ejerce la Comisión Nacional del Agua y su recaudación (Figura 10.1). Mientras que el presupuesto autorizado y ejercido ha ido a la alza, la recaudación ha crecido muy poco y en varios años se ha estancado. En términos reales, entre los años 2000 y 2009 esta última pasó de 9.3 a 10.7 mil millones de pesos. Mientras tanto, en los mismos años el presupuesto ejercido se elevó de 14.2 a 33.9 mil millones de pesos. En 2009, la recaudación en relación con el presupuesto fue tan sólo de 32%.

La gestión del agua más responsable pasa necesariamente por un uso más eficiente del recurso. Las tendencias observables de mayores demandas, de sobreexplotación de las fuentes y de transferencias, obligan a un replanteamiento del actual modelo hacia otro más sostenible. Esta exigencia de mayor eficiencia se aplica tanto a las ciudades como a la agricultura. Se estima que el agua desperdiciada en las ciudades oscila entre 30 y 50%; mientras que en el campo las eficiencias de operación en el riego son muy bajas (37% en los distritos y 57% en las unidades de riego). De hecho, al ser el campo el principal usuario, el nuevo modelo no se concibe sin un programa integral de ahorros en el sector agrícola.

Figura 10.1. MÉXICO: Relación entre recaudación y presupuesto de la Comisión Nacional del Agua, 1997-2009 (Cifras monetarias en millones de pesos a precios constantes de 2009)



Fuente: CONAGUA (2011a, Tabla T5.4, p. 87 y Gráfica G5.5, p. 92).

Biodiversidad

México es el segundo país con mayor número de ecosistemas, sólo después de China, y el cuarto país en número de especies conocidas. Esta riqueza de los ecosistemas y su biodiversidad ha dado como consecuencia también una gran riqueza de culturas en donde el país es el séptimo con mayor número de lenguas vivas.

Lamentablemente, es frecuente que los sitios de mayor riqueza en ecosistemas y mayor grado de conservación sean habitados por personas con altos grados de marginación. No es que la riqueza biológica genere pobreza sino que los patrones excluyentes del desarrollo o la inaccesibilidad de los sitios, que ha resguardado esa riqueza natural y frecuentemente cultural, está asociada a personas que no han podido o querido participar de las ventajas del desarrollo.

Tal vez la amenaza más importante es la pérdida del hábitat por la expansión agrícola, forestal, ganadera y urbana. La falta de ajuste de los sistemas sociales al auto-control de su población y de sus patrones de consumo, ha derivado en la necesidad de sustituir muchos ecosistemas naturales por ecosistemas artificiales, agro-ecosistemas o sistemas de pastoreo. Al sustituir estos ecosistemas, ineludiblemente se pierde la mayor parte de la biodiversidad que albergaban.

Es innegable que hay necesidad de transformar algunos ecosistemas, puesto que la población humana ha crecido mucho, y necesita satisfacer sus necesidades, aspiraciones e incluso excesos. Sin embargo, la manera de efectuar los cambios y la elección de los ecosistemas que se aprovechan, sí pueden influir mucho para mitigar el daño o aun lograr que se rescaten áreas actualmente no utilizables para dedicarlas a la conservación.

Una amenaza más sutil, la alteración de regímenes naturales, como el sobrepastoreo, el fuego y en los últimos años de manera creciente el cambio climático son de gran preocupación. Así algunos ecosistemas han evolucionado y se han adaptado a la presencia periódica de fuego; otros a ciertos niveles y formas de herbivoría (relaciones nutritivas entre plantas y animales); y otros, a etapas de sequía o inundación. Cuando estos regímenes se alteran, principalmente por acción directa o indirecta del hombre, los ecosistemas pueden llegar a perderse o transformarse significativamente.

El deseo de estar cerca de la naturaleza ha llevado a realizar actividades recreativas e inmobiliarias no controladas, lo que constituye otra fuente de daño. Principalmente en las sociedades con mayores excedentes económicos o en los estratos más favorecidos económicamente en los países con economías emergentes, se da cada vez un mayor deseo y necesidad de vivir cerca de la naturaleza. Es increíble cómo algunas de las mayores expresiones de insostenibilidad social, económica y ecológica producen a la vez la necesidad de restablecer el vínculo y cercanía con la naturaleza. De esta manera, se dan desarrollos inmobiliarios, ya sea turísticos o residenciales, y prácticas recreativas lejos de las ciudades dispersando los servicios públicos, abriendo gran cantidad de caminos y otras obras de infraestructura para estar cerca del campo sin dejar la comodidad de la ciudad.

Eventualmente, la suma de los impactos termina con las cualidades del entorno que quienes iniciaron este proceso buscaron para trasladarse ahí. Lo mismo puede decirse del uso excesivo para fines turísticos. La pérdida del carácter silvestre o natural causa que muchos de ellos busquen una “nueva frontera” y que este proceso continúe a costa de los recursos naturales y las áreas silvestres del planeta.

Por si todo lo anterior fuese poco, hay fuentes como el cambio climático que sólo una gran cruzada mundial puede reducir. No hay duda de que habrá un calentamiento gradual en términos de horizontes de planeación humanos, pero relativamente rápido en términos de cómo operan los cambios en la Tierra y la evolución de las especies. Se prevé que este cambio de temperatura no permitirá a algunas especies adaptarse con suficiente rapidez.

Pero lo más importante en el tema de cambio climático es que se vuelve un problema de competitividad. Por ejemplo, la firma Lloyds recientemente aseveró que la falta de atención a las cuestiones ambientales es motivo de la elevación de primas; y que se prevé que esta tendencia continúe encareciendo los seguros por una parte como resultado de fenómenos más frecuentes, pero también para penalizar a las empresas que no planean adecuadamente la forma de mitigar o minimizar los riesgos e impactos ambientales.

Comunidad, cultura y consumo

Un elemento central en el reto de sostenibilidad es el cambio radical de la tendencia existente de consumo irresponsable e indiferente, hacia un consumo sostenible, en donde se usen productos y servicios que minimicen el uso de recursos naturales, ma-

teriales tóxicos y emisiones de desperdicios y contaminantes durante todo el ciclo de vida; y que no comprometan las necesidades de futuras generaciones.

Este cambio se alcanzará solamente si el sector privado, los gobiernos y la sociedad civil trabajan estrechamente con un objetivo común: por un lado, promoviendo una estrategia de consumo responsable y sostenible para ir integrando este concepto todos los días en los distintos sectores de la sociedad mexicana; y, por otro, trabajando con el sector privado para que integre las preocupaciones ambientalistas de la sociedad.

Hay que reconocer que el sector privado se ha orientado cada vez más a la labor ecológica, preventiva y de producción más limpia durante las últimas dos décadas. Se han adoptado ya un gran número de medidas regulatorias y voluntarias para promover este cambio hacia la economía del «ciclo de vida». Se han adoptado también, y siguen siendo necesarios, instrumentos económicos adicionales y enfoques institucionales para reorientar a la industria hacia un desarrollo sostenible. Pero todas estas actividades siguen siendo insuficientes y limitadas si se toma en cuenta que la mayoría de la industria en México sigue basando sus ingresos principales en sectores de alto impacto ambiental y uso de energías no renovables.

La principal dificultad para lograr este consumo sostenible es promoverlo dentro de una economía de mercado que selecciona los productos y los procesos sin tomar en cuenta criterios ambientales o sociales, sino solamente con base en las meras ganancias económicas.

Uno de los cambios más profundos y que se pueden lograr en el corto plazo es el garantizar el derecho al agua y a la vez generar una valorización y pago justo del recurso. De todos los servicios adicionales al agua que se reciben en los hogares como energía eléctrica, telefonía, gas, internet, televisión, etc., solamente el agua es auténticamente de primera necesidad y paradójicamente es el más barato. Sin embargo, para muchos hogares que no tienen acceso a prácticamente ningún servicio o no lo pueden pagar, el agua es prohibitivamente cara o de una calidad tal que genera problemas de salud y en ese sentido también se vuelve una carga para las familias y, en casos extremos, causa de muertes prematuras.

Diseño del espacio habitable y la movilidad

Ejercicios y propuestas a diferentes escalas espaciales y horizontes temporales van y vienen ya por décadas sobre la planeación del territorio y a la fecha la situación se torna cada vez más compleja. Es impostergable evitar que la tierra del país se degrade de manera que afecte la competitividad, la oportunidad y la seguridad de todas las generaciones de mexicanas y mexicanos.

El diseño del espacio habitable y en general de la distribución de actividades en el territorio enfrenta retos formidables desde el ámbito de la planeación, la ejecución y su traducción en políticas públicas.

La visión integral del territorio y de las metrópolis está sesgada tanto por el interés político cortoplacista, como por un diseño institucional equívoco que fomenta la frag-

mentación de las decisiones en perjuicio del todo. Parte de la problemática viene de la concepción e interpretación del Artículo 115 Constitucional en términos de la planificación del territorio. En éste se asume que los municipios determinan el uso del suelo cuando en realidad lo regulan.

La determinación del uso del suelo bajo el esquema actual se contrapone a la tesis de que el Estado debe buscar siempre el bien mayor. Lo anterior debido a que la maximización de la rentabilidad, idealmente social, ambiental y económica, pero frecuentemente política, tenderá automáticamente a disminuir el beneficio a la colectividad. No se trata de evaluar qué es lo que le conviene más a un municipio en un momento dado, sino qué conviene más al país y al estado y cómo los municipios contribuyen desde su potencial a esa visión del bien mayor.

Energía

Para sostener los sistemas contruidos habitables así como las necesidades y deseos de las personas, se está usando la energía a una velocidad creciente. La energía almacenada durante millones de años y que eventualmente dio origen a los yacimientos fósiles está siendo liberada a una tasa equivalente a prender una hoguera adentro de una casa y que las personas pretendan seguir viviendo en ella. De esa magnitud es el error y la falta de consciencia.

México tiene ante sí el enorme desafío de avanzar en la transición hacia una economía baja en carbono. País altamente vulnerable a los estragos del cambio climático, que ocupa el 12° lugar en términos de emisiones globales, México ha asumido el compromiso voluntario de disminuir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en 30% al 2020 y en 50% al 2050, tarea nada sencilla si se considera que la matriz energética está dominada en más del 90% por los combustibles fósiles. Debido a que la generación y uso de la energía son la principal fuente de emisiones de GEI en México, la transición a la eficiencia energética y renovable se presenta como el camino a seguir. Sin embargo, las políticas públicas vigentes no permiten desviarse en forma significativa de la tendencia actual de consumo basado principalmente en los hidrocarburos. Adicionalmente, el país requiere normas estrictas de seguridad industrial y ambiental en la producción y uso de energía, para asegurar la sostenibilidad en la explotación de los recursos ahora que se adentra a producir en nuevas y más complejas fronteras.

México requiere una transformación profunda de sus políticas públicas que le permita mitigar sus emisiones de GEI, garantizar su seguridad energética e impulsar el desarrollo sostenible. El país tiene un potencial extraordinario en energías renovables, por lo que podría ser líder en este sector. La energía verde —y no sólo la renta petrolera como hasta ahora— podría convertirse en una fuente de ingresos. Su experiencia y capacidad manufacturera hacen factible el desarrollo de una industria enfocada a la producción de insumos para impulsar la economía verde.

PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA LAS CINCO TRANSICIONES HACIA LA SOSTENIBILIDAD

Transición hídrica

Una premisa central en esta transición a un uso más sustentable se refiere al fortalecimiento de la administración del recurso, la que a su vez requiere de mejor inspección, medición, facturación y cobranza, y de la aplicación más estricta del marco legal correspondiente. Esta mayor eficiencia en la administración del agua no sólo aumentaría los ingresos del sector sino que también ayudaría a la conservación ambiental, al haber una mayor y mejor medición y control de los volúmenes extraídos. Con el enfoque propuesto se podrían reducir o desfazar en el tiempo las transferencias de la agricultura a las ciudades, disminuyendo también los conflictos comúnmente asociados con ellas. Es en el marco anterior que se propone lo siguiente:

Proyecto 1. Establecer un sistema económico-financiero de manejo del agua: Instrumentos de mercado para el uso eficiente del agua y gestión integrada de cuencas

Líneas de acción:

- Garantizar recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el mantenimiento y rehabilitación de infraestructura hídrica crítica o prioritaria tanto para la agricultura como para las ciudades.
- Diseñar un programa específicamente orientado a incrementar las eficiencias en el uso del agua agrícola.
- Diseñar estrategias más comprensivas de abasto de agua a las ciudades, en las que la eficiencia en el uso del recurso sea la premisa central. La recomendación más específica va en el sentido de asegurar que vayan emparejados las opciones de oferta y los instrumentos de demanda.
- Asignar mayores recursos financieros a la administración del agua, que permitan una mayor inspección, medición, facturación, cobranza, y sanción en la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento – focalizando los esfuerzos en los grandes usuarios y en las fuentes superficiales y subterráneas más críticas.

Proyecto 2. Establecer un programa de gestión de riesgos, vulnerabilidad y seguridad ecológica

A pesar de los esfuerzos en esta dirección, internacionalmente el país no sale bien librado cuando se refiere a la forma como aborda la prevención y mitigación de desastres. No obstante, la fuerte incidencia e impactos que se estima son muy altos en México, se ha avanzado poco en la prevención y mitigación de fenómenos hidrometeorológicos. Así se reconoce en el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2011, preparado por las Naciones Unidas.

Se estima que en 2009 los daños ocasionados por desastres de origen climático e hidrometeorológico fueron del orden de 35 mil 409 millones de dólares. También se

reconoce que el cambio climático traerá consigo inundaciones más fuertes y sequías más severas y prolongadas; y que ante tales fenómenos no se cuenta con estrategias concretas.

Sin menospreciar a la frontera sur, la gestión de las aguas transfronterizas de la región norte del país amerita un espacio más prominente en la agenda del desarrollo nacional y se convierte en un tema de seguridad nacional en el amplio sentido. Se recuerda poco la crisis de la deuda de agua de México con Estados Unidos - derivada del incumplimiento de México para entregar al vecino país los volúmenes de la cuenca del Río Bravo contemplados en el Acuerdo de 1944. Este déficit llegó a ser cercano a los 2 mil millones de metros cúbicos.

Casi como siempre, la naturaleza vino a solucionar el problema. Las lluvias del 2008 permitieron el llenado de las presas internacionales Falcón y Amistad, y con ello el inicio de un nuevo ciclo quinquenal, borrando el déficit que se había venido acumulando con más de diez años de sequía. No pareciera que el país haya aprendido las lecciones sino que repetimos el mismo esquema de complacencia del pasado. Producto de esta escasez, México tuvo que enfrentar demandas de agricultores de Texas y de Tamaulipas, por la ausencia del líquido para sus cultivos.

Líneas de acción:

- Formular un programa más proactivo sobre los impactos económicos, sociales y ambientales de las sequías e inundaciones.
- Reestructuración profunda del Fondo Nacional de Desastres Naturales
- Consensar un Programa de Gestión de las Aguas Transfronterizas en el Norte de México; particularmente, resolver y formalizar un acuerdo político interestatal sobre las aguas del Río Bravo, en el que se armonicen las posturas de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

305

Proyecto 3. Impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico para el aprovechamiento sostenible del agua

La investigación y el desarrollo tecnológico que se hace sobre el sector son limitados. Con todo y las importantes contribuciones de las universidades e instituciones de educación superior públicas y privadas, y del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), las tareas en el tema son enormes. En general, no se valora del todo al conocimiento. Los presupuestos para este tema tan crucial son muy escasos, además de la falta de coordinación que existe en las distintas dependencias y las instituciones de investigación. No hay una agenda nacional que articule el posgrado con la investigación en el sector, y con las necesidades puntuales del aparato productivo.

Líneas de acción:

- Realizar un estudio detallado ingreso-gasto del sector agua. Un subproducto de este estudio sería un reporte igualmente detallado sobre lo que se ejerce anualmente en el sector, que actualmente se desconoce.
- Diseñar un Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Agua.

Transición ecosistémica

Proyecto 4. Crear el sistema nacional de conservación de bienes y servicios de la naturaleza

Un elemento que con frecuencia causa y en otros exacerba las amenazas a los ecosistemas, y con ello a las áreas de conservación, es la desigualdad económica. Por ello, además de los elementos considerados en los antecedentes, es fundamental ligar la política social con la conservación. La falta de recursos de los más desfavorecidos propicia que las personas, comunidades o países enteros de bajos ingresos económicos extraigan de su medio natural recursos de maneras no sostenibles. Remediar las inequidades es precisamente uno de los elementos básicos para el desarrollo sostenible y para la protección de la biodiversidad.

El costo de oportunidad es muy alto, puesto que dichas comunidades están tratando de satisfacer sus necesidades inmediatas, aun cuando sepan que están limitando sus posibilidades futuras. Dicho de otra forma, los planes a largo plazo son sustituidos por la necesidad a corto plazo. Por ello se requiere construir un “puente de sostenibilidad” entre lo presente y lo futuro. ¿Cómo hacemos que la conservación valga para las comunidades en lo inmediato para que ellas y todos tengamos estos bienes y servicios ambientales a futuro?

Líneas de acción:

- Cambios normativos y legislativos incluyendo la Ley (General) de Conservación de los Bienes y Servicios de la Naturaleza. Se debe incluir la conservación como un uso de la tierra y lograr por primera vez desde la promulgación de la Constitución vigente en 1917 establecer lo que manda la misma en cuanto a conservación.
- Integrar los diversos instrumentos de conservación de los ecosistemas terrestres, acuáticos, marinos, costeros e insulares bajo una sola Ley, donde se privilegie la conservación, en el entendido de que es la conservación la que garantiza el uso y no el uso el que habilita la conservación.
- Financiar la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad con base en análisis de costo-beneficio utilizando recursos fiscales principalmente en proyectos comunitarios que amplíen las oportunidades, mejoren la calidad de vida, arraiguen al sector rural y contribuyan al mantenimiento y fortalecimiento de la identidad y cultura de los campesinos, indígenas y pescadores.
- Como parte de lo anterior, establecer la conectividad ecológica que contribuya a las medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático.

Transición comunitaria (cultural y del consumo)

El problema de la no sostenibilidad del desarrollo es esencialmente un problema de la manera en que se consume y ésta a su vez refleja la cultura y las elecciones que se tienen a disposición. El comportamiento actual privilegia la rentabilidad de muy corto plazo, incluso inmediata, y compromete la de mediano plazo. A nivel de los grandes proyectos del país se sigue usando tecnología obsoleta o en proceso de obsolescencia (plantas termo eléctricas, refinerías, plantas de “biocombustibles”, etc.).

Para romper este círculo vicioso que a la vez incide sobre las otras cuatro transiciones, se proponen tres proyectos que habilitarán el tránsito hacia la sostenibilidad a través del consumo. Uno medular parte desde el mismo “Plan Nacional de Desarrollo” que deberá convertirse en el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible. Un segundo tiene que ver con la elemental justicia en el acceso al recurso máspreciado que representa el agua. Finalmente, se debe considerar que el comportamiento humano sólo se cambia si se modifican las “señales del sistema”, por lo que es imperativo que se pase de una economía donde se subsidie y premie lo malo o insostenible a una que premie lo bueno o sostenible.

En las pasadas dos décadas se ha visto de manera creciente y positiva la incorporación de la variable ambiental en las plataformas ideológicas y de gobierno. Sin embargo, la brecha es aún inmensa y es creciente el rezago respecto de los países de avanzada. El Plan Nacional de Desarrollo Sostenible incluiría todo lo que manda la Ley de Planeación con la ventaja de incorporar de mejor manera la variable ambiental y su interacción con las sociales y económicas así como la incorporación del concepto de “Green Growth” como lo está haciendo, por ejemplo la República de Corea.

Proyecto 5. Establecer el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible

Líneas de acción:

- Instrumentar una iniciativa de “crecimiento verde” desde el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible que apalanque las cinco transiciones para la sostenibilidad.
- Analizar los avances del consumo sostenible en México a 20 años de la Cumbre de Río, identificando las obligaciones de los gobiernos, el sector empresarial y los consumidores para lograr este consumo.
- Diseñar, promover e informar a la sociedad mexicana sobre opciones alternativas al modelo actual de producción y consumo, desde nuevos modelos de desarrollo industrial y la sustitución de productos por servicios hasta políticas integradas para productos.
- Diseñar y ejecutar una campaña de participación ciudadana y acción pública para incidir en el consumo sostenible a nivel individual, local y nacional.

Proyecto 6. Generar empleos verdes

Para tener éxito, la transición energética debe ser vista como una oportunidad. Los países que han logrado tener particular éxito en sus esquemas de promoción de las energías renovables lo han hecho implementando una estrategia integral de desarrollo.

México tiene todo lo necesario para establecer una industria de producción de aerogeneradores y de paneles solares tanto para consumo interno como para la exportación. Generar empleos y oportunidades de capacitación técnica permitiría propiciar el desarrollo regional y disminuir la resistencia social que en ciertos casos se observa en contra del despliegue de las energías renovables. Un punto fundamental es incremen-

tar la inversión en investigación y desarrollo en tecnologías verdes. México no puede dejar pasar la oportunidad de incrementar su competitividad y convertirse en un líder en la economía baja en carbono. Países como Reino Unido, Estados Unidos, Corea y China ya lo están haciendo.

Líneas de acción:

- Apoyar el diseño y la elaboración de la estrategia de crecimiento económico libre en carbono que el Gobierno Federal a través del INE estará elaborando en los próximos meses.
- Elaborar propuestas integrales de desarrollo regional para impulsar la industria de las energías limpias en los estados que cuentan con potencial.
- Desarrollar un nicho de investigación y certificación de equipos, siguiendo la experiencia del Centro Regional de Tecnología Eólica que tiene el IIE en Oaxaca.
- Apoyar en forma prioritaria la investigación y desarrollo en tecnologías limpias.
- Propiciar que científicos mexicanos se sumen a proyectos internacionales de investigación.

Proyecto 7. Garantizar el derecho al agua de forma viable y efectiva

México podría convertirse en un líder al garantizar efectivamente el derecho al agua y que cada familia o ciudadano tenga acceso a agua segura para sus necesidades básicas en un sistema vinculado al descrito, como parte de los proyectos y acciones en la transición hídrica. Este se considera más un enfoque de la transición de la comunidad, pues trata de simultáneamente garantizar un derecho, proveer de acceso a agua más allá de las necesidades básicas y una forma de generar una cultura en el consumo del agua. El derecho al agua se podría establecer en 6 u 8 m³ por mes/hogar según la región del país, que es considerado como suficiente para las necesidades básicas de una familia. El consumo por encima de esta cantidad se establecería de manera que fuese competitivo internacionalmente y garantice la salud financiera del sistema. Para darle esa viabilidad a la vez que se garanticen los principios de transparencia y subsidiariedad así como la cultura de pago, se requerirá de un sistema ligado a las participaciones federales que descuenta de las mismas las entregas por encima del derecho al agua y que éstas sean recuperadas con cargo a los usuarios. Para fines del derecho al agua cada hogar y sus integrantes son “derechohabientes” y para fines del resto de sus necesidades o demandas de agua son usuarios o clientes.

Todo ello no es novedad, pues el mismo año de la Cumbre de Río de Ambiente y Desarrollo (1992) en la Conferencia sobre Agua y Ambiente (ICWE en inglés) realizada en Dublín, se acordaron principios que se han puesto en práctica notablemente en países como África del Sur e incluso el mismo México, pero en este último caso se ha quedado corto de una auténtica reforma al agua incluyendo el agua como derecho. El caso de África del Sur es particular, pues a la salida del régimen “apartheid” fue posible en un corto tiempo hacer reformas muy profundas; y no incrementales como ha sucedido en nuestro país.

Los principios de Dublín se pueden resumir como sigue:

1. La Cuenca como unidad básica de análisis, manejo y conservación.
2. Acciones al nivel más bajo apropiado con el principio de subsidiariedad lo que requiere también de la descentralización hacia estados y municipios. Para el caso de México por ser el agua un recurso federal, esta descentralización debe tener controles en las concesiones y valores del agua.
3. El agua tiene valor económico y se deben usar instrumentos económicos para eficientar su uso.
4. Enfoque participativo en especial de los grupos tradicionalmente excluidos.

Líneas de acción:

- Realizar adecuaciones a los ordenamientos jurídicos respectivos (Ley de Agua y Ley Federal de Derechos y de Coordinación Fiscal) para lograr que a los Estados y a su vez a los municipios se les entregue o concesione agua a título gratuito hasta por el volumen requerido para cumplir con la dotación del derecho al agua según el número de hogares en cada asentamiento humano, considerando los niveles de eficiencia y pérdidas “normales” del sistema. En el pago del recurso y en las concesiones por encima de esos volúmenes debe establecerse un valor razonable en función de su costo y el financiamiento del volumen entregado a título gratuito.
- El agua entregada se deberá contabilizar como una participación federal y deducirla de las participaciones que correspondan a estados y municipios. Los estados y municipios, a través de sus organismos o empresas operadoras de agua, públicas o privadas, recuperarán el monto de las participaciones federales que representan el costo del agua más lo necesario para la sana operación de estas empresas.
- Los organismos o empresas operadoras entregarán por cuenta del Estado, la dotación correspondiente al “derecho al agua” en cada hogar. Para la administración de la entrega de esta dotación y el servicio de drenaje se cobrará una cuota única y mínima que no rebase el 2% del ingreso familiar estimado para vivienda popular o 1/2 día de salario mínimo por mes.
- El financiamiento de los organismos o empresas operadoras de agua se realizará mediante el establecimiento de cobros escalonados de agua que rebasen los volúmenes de la dotación del derecho al agua. El volumen hasta por dos tantos de la dotación del derecho se cobrará al costo. Los volúmenes excedentes a esto se cobrarán a un precio que incluya la recuperación de los costos asociados a la entrega del derecho al agua y la ampliación y mantenimiento de las redes de distribución. Para ello se desarrollará y aprobará por el Poder Legislativo una metodología de aplicación obligatoria para evitar el uso político electoral de los precios del agua que pongan en riesgo la garantía del derecho a la misma.

Proyecto 8. Crear incentivos al consumo responsable mediante una reforma fiscal

Los impuestos verdes o ecológicos y la reforma presupuestaria (IVRP) son un instrumento fundamental en la política fiscal para lo siguiente: la reducción de la pobreza, el incremento de los ingresos fiscales y la mejora en la eficiencia ecológica, la salud

pública y calidad ambiental. Es un factor clave para generar una infraestructura sostenible, la industria limpia y el consumo y producción sostenibles. Los IVRP implican dos grandes iniciativas políticas complementarias, que se deben aplicar de forma coordinada para lograr su máxima eficacia. En primer lugar, una fiscalización verde implica el cobro de impuestos a las actividades y los productos relacionados directamente con el medio ambiente, como la extracción de recursos naturales o la contaminación. Por otro lado, el segundo componente consiste en una Reforma con subsidios verdes, para suprimir las subvenciones contraproducentes y favorecer el desarrollo sostenible y la reorientación de los fondos fiscales hacia las zonas que apoyan el crecimiento verde y la reducción de la pobreza. La combinación de estas acciones envía una señal de precios a los consumidores que más bien refleja el costo real de producción, o en terminología económica, internaliza las externalidades negativas. En los esfuerzos para reducir la carga fiscal y corregir el efecto distorsionador de las estructuras tributarias tradicionales, IVRP pretende ser neutral en cuanto a ingresos, y así lograr que los impuestos comunes, los pagos de pensiones, y / o el IVA se reduzcan para compensar el aumento a los impuestos verdes o ecológicos.

Transición del diseño del espacio habitable (ciudades, infraestructura y movilidad)

La adecuada administración y operación de las metrópolis y ciudades representa la mayor área de oportunidad para mejorar las condiciones de bienestar de una manera sostenible. Los cambios demográficos, la concentración de más de 80% de la población en ciudades e incluso los cambios políticos de México hacen urgente establecer de manera firme los instrumentos y mecanismos para la mejor planeación y operación de las metrópolis y ciudades. Diversos países y ciudades tienen esquemas que se pueden aprovechar y adaptar. Sin embargo, en la práctica se sigue a la deriva. En muchos países se tienen “rankings” sobre la operación de las ciudades puesto que son unidades administrativas (p.e. Canada’s Best and Worst Run Cities). Hoy en día, esto sería imposible en México, pues tan sólo tres de sus principales y pobladas ciudades, D.F. y suburbios, Guadalajara y Monterrey son en realidad agregados sumamente heterogéneos de municipios o delegaciones. Lo que en un principio pretendió estar más cerca de los ciudadanos y hacer más eficiente y efectiva la labor del estado, hoy en muchos casos es un lastre que evita la optimización y la competitividad.

Actualmente, los diversos aspectos de la planeación y operación de una metrópoli o ciudad se enfrentan, en el mejor de los casos cuando están en un solo estado y municipio, a las limitantes derivadas del sistema político y los periodos de 3 años, a las decisiones que a falta de un mecanismo eficaz de transparencia y rendición de cuentas no son optimizadas desde el punto de vista de las necesidades de los ciudadanos de cada ciudad o metrópoli, sino de proyectos personales o políticos. Conforme se incrementa el número de municipios y/o delegaciones, la problemática se desborda. Si un municipio pretende regular de mejor manera el uso del suelo, siempre habrá otro que permita un urbanismo desmedido. Si los terrenos cercanos

y propicios para el crecimiento son real o aparentemente caros, siempre habrá un poco más allá, terrenos más “baratos”, aunque las implicaciones sociales, económicas o ambientales de corto, mediano y largo plazo sean o no analizadas o de plano ignoradas.

Por lo anterior, se requiere concretar reformas tanto en la Constitución como en las respectivas leyes estatales que permitan desacoplar la operación de las ciudades de los procesos políticos y electorales, cuyo horizonte sea de décadas y no de trienios o sexenios, y donde se instrumenten salvaguardas para que el ejercicio del Artículo 115 Constitucional no lesione el interés de los estados o de la Nación.

De la misma manera, existen deficiencias en las ciudades y los entornos construidos e infraestructura que representan aproximadamente 8% del territorio, mientras que en el otro 92% del territorio y en prácticamente la totalidad del marino-costero, se padece de falta de planeación y, por consecuencia, de pérdidas de capital natural, de oportunidades y de competitividad.

La historia de la planificación del territorio ha dado como resultado que en el ámbito federal haya atribuciones significativas en varias Secretarías. Dos de los principales instrumentos se encuentran en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con el Programa de Ordenamiento Territorial y en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) por el Ordenamiento Ecológico del Territorio. Asimismo, en las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y de la Reforma Agraria, en diversos organismos del ámbito federal tales como CONAPO, INEGIA e incluso en la propia Presidencia, con base en atribuciones constitucionales exclusivas para el titular del Ejecutivo Federal y, por último, en todos los estados y muchos de los municipios, existen programas y planes respecto del territorio que no guardan un orden o interacción o coordinación alguna y que de hecho en vez de ordenar contraponen intereses constantemente.

Cada una de las entidades con responsabilidades en materia de planeación del uso del territorio en lo individual puede estar cuando menos cumpliendo con la Ley; sin embargo, la falta de una sola autoridad en planificación del territorio da como resultado que proyectos no deseables, cuando menos en ciertos sitios, sean con frecuencia resueltos favorablemente con base en presiones de los actores sociales, políticos o económicos; o, por el contrario, que muchos proyectos necesarios y convenientes sean bloqueados, pospuestos o cancelados por estos mismos actores sin un análisis que lo fundamente desde el punto de vista de su rentabilidad económica, social y ambiental.

En la práctica, el arreglo actual inclusive, hace imposible dar cabal cumplimiento al artículo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos que dice en sus definiciones:

“Propósito del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano: el mejoramiento del nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de la distribución equilibrada y sostenible de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional, la coordinación y concertación de la inversión pública y privada con la planeación del desarrollo regional y urbano.”

Proyecto 9. Legislar cambios constitucionales para el mejor manejo de las zonas metropolitanas

Líneas de acción:

- Cambios en la Constitución que permitan distinguir entre las atribuciones políticas de los municipios y las atribuciones de carácter operativo de las metrópolis y ciudades que deberán ser ejercidas de manera diferenciada por estados y municipios, privilegiando ciudades con calidad de vida y autoridades más cercanas a sus ciudadanos. Por ejemplo, atribuciones del municipio: cultura, deporte, parques y jardines, juntas de vecinos, vialidades interiores, cobro de predial, etc. Atribuciones de la Ciudad/metrópoli: vialidades principales y tránsito, recolección de basura, licencias, agua y drenaje, protección civil, etc.
- Establecimiento de planes que sean de observancia obligatoria para los funcionarios y los representantes de elección popular y que en su caso sean aprobados por el Congreso respectivo; a 10, 25 y 100 años en las ciudades y metrópolis. Asimismo, acotar, para beneficio de los ciudadanos y del propio sistema democrático, aquellas áreas que sean proclives a la especulación, manipulación o al rentismo político-electoral.

Proyecto 10. Crear la oficina para la planificación del territorio

Líneas de acción:

- Establecer un órgano independiente o una oficina en la Presidencia, que tenga las capacidades para la planificación del territorio, así como las facultades para emitir planes y zonificaciones en cualquier parte del territorio nacional que serán de observancia obligatoria para los estados y municipios en la elaboración de sus propios programas y proyectos de ordenamiento del territorio.

Transición energética

A continuación se presentan propuestas que permitirían a México avanzar en la transición energética hacia una economía baja en carbono.

La transición energética comprende: la eficiencia energética, la diversificación de fuentes de energía y el impulso de las energías limpias, el desarrollo y uso de nuevas tecnologías, la instrumentación de políticas fiscales que limiten el carbono y permitan financiar la transición, un enfoque multidisciplinario y la participación de diversos actores: gobierno, empresa, sociedad civil y academia, entre otros.

Proyecto 11. Incorporar la visión de sostenibilidad en la planeación del sector energético.

Las políticas de mitigación han sido percibidas como fuente de pérdidas por los tomadores de decisión dentro de la CFE y PEMEX. La adopción de una estrategia para transformar la industria eléctrica nacional llevaría al desmantelamiento de intereses creados, lo que genera fuerte oposición; mientras que PEMEX se encuentra bajo la urgencia de incrementar la producción petrolera, los compromisos ambientales de la

empresa quedan en segundo plano. Para poder avanzar en forma acelerada por el camino de la transición energética, se requiere, en primer término, de un cambio profundo a nivel conceptual. Es necesario evidenciar los beneficios y las oportunidades que en este contexto de cambio se abren para ambas empresas paraestatales.

Las políticas climáticas han vuelto a poner sobre la mesa la planeación. Una visión alternativa del futuro es fundamental para poder llevar a cabo la planeación regresiva (“backcasting”) que permita adoptar hoy las medidas necesarias para llegar a ese escenario en el largo plazo. Los modelos más sofisticados consideran escenarios hasta el 2100. Por su parte, la planeación energética toma en cuenta perspectivas de tiempo de entre 30 y 50 años.

En México, por ley, la planeación es sexenal; la *Estrategia Nacional de Energía* considera periodos de 15 años. Si bien se han desarrollado varias propuestas y escenarios de mitigación, no se conoce aún un modelo de simulación de la economía mexicana que permita identificar claramente las alternativas futuras, los costos de cada una de ellas, y por tanto, las políticas públicas necesarias para alcanzar el objetivo planteado. Es preciso que México avance en este sentido.

La economía del cambio climático ha identificado instrumentos que permitirían penalizar al carbono y generar recursos para la transición. Mientras que en la mayoría de los países de la OCDE se establecen “impuestos verdes”, en México se otorgan subsidios a las gasolinas y a las tarifas eléctricas residenciales. A nivel internacional se ha generado un consenso sobre la importancia de eliminar dichos subsidios para reducir el consumo de combustibles fósiles. En México, el 50% del subsidio a la gasolina beneficia a la población con mayores ingresos y además representa una carga para las finanzas públicas. Adicionalmente, no existen en México mecanismos para incentivar un cambio en los patrones de consumo de energía.

Líneas de acción:

- Elaborar una propuesta integral con una visión clara del sector energético y de su arquitectura en una economía baja en carbono. Establecer metas precisas y consensuar los acuerdos políticos necesarios.
- Llevar a cabo una campaña de sensibilización política a nivel de los tomadores y operadores de decisiones del sector energético dentro de los poderes Federal, Estatal y Legislativo.
- Evidenciar dentro de PEMEX y CFE las oportunidades que, desde el punto de vista económico y laboral, la transición energética ofrece a ambas empresas.
- Apoyarse en las organizaciones de la sociedad civil, particularmente en la academia, para generar conciencia y acelerar los acuerdos.
- Modificar la *Ley de Planeación* para ampliar los escenarios de tiempo e impulsar en la ley y en los hechos la transversalidad de las políticas climáticas.
- Desarrollar aún más las capacidades técnicas para llevar a cabo los análisis, mediciones y modelajes necesarios para elaborar políticas de mitigación de largo plazo para la economía mexicana.
- Promover una reforma fiscal que fomente la mitigación de emisiones de GEI.

- Estudiar la conveniencia de establecer impuestos al carbono.
- Eliminar paulatinamente, pero a un ritmo más acelerado que al establecido actualmente, los subsidios a los combustibles fósiles. Establecer esquemas de compensación no vinculados a las gasolinas o electricidad para los sectores menos favorecidos de la sociedad.
- Aprovechar los mecanismos de financiamiento internacionales, incluyendo los mercados de carbono y los fondos multilaterales. Asimismo, crear un fondo verde nacional para financiar proyectos bajos en carbono en el sector energético.

Proyecto 12. Aprovechar las oportunidades de las energías limpias

México tiene un potencial extraordinario en energía eólica, solar, geotérmica y en biomasa que no ha sido aprovechado por razones político-ideológicas, así como por factores económicos, ya que en el contexto actual resultan alternativas caras. El impulso a las energías renovables requiere de una reconceptualización del sector eléctrico mexicano. No se propone aquí una privatización de los activos del Estado, pero sí ampliar los espacios en generación para el sector privado, así como independizar de la CFE la transmisión y el Centro Nacional de Control de Energía. México ha asumido el compromiso de avanzar en la creación de una red inteligente de transmisión, lo que permitiría un aprovechamiento mucho más eficiente de las energías renovables y reducir las pérdidas por transmisión y distribución. La característica intermitente de la energía eólica y solar ha llevado a que se considere la conveniencia de retomar un programa nuclear para México, toda vez que esta generación-base no produce emisiones de GEI.

Líneas de acción:

- Promover el desarrollo de redes inteligentes de transmisión, así como el establecimiento de un mercado eléctrico independiente de CFE.
- Definir un programa de desarrollo de las energías renovables con metas claras y obligatorias, por ejemplo 20% al 2020.
- Evaluar las alternativas, incluyendo la energía nuclear, para asegurar la generación-base del país.
- Establecer un programa de fomento al uso residencial de las energías renovables y hacer atractiva la venta de excedentes a la red.
- Revisar la regulación vigente para garantizar la seguridad física y ambiental de la infraestructura eléctrica, incluida la nuclear. Establecer normas ambientales acordes con las mejores prácticas internacionales.
- Definir una política de confinamiento de los desechos radioactivos.

Proyecto 13. Fortalecer la eficiencia energética y la co-generación

La eficiencia energética es prioritaria en la generación de la energía y en sectores relacionados con su uso, tales como el transporte, la industria, los edificios. Las normas y estándares de eficiencia energética son cada vez más estrictos a nivel internacional. México ha sido líder en América Latina en términos de normas y estándares de eficien-

cia para electrodomésticos y edificios; y la industria grande sigue las mejores prácticas internacionales en la materia.

Debido a que se cuenta con dos monopolios de Estado, la co-generación debería llevarse a cabo en forma automática. Sin embargo, los bajos costos a los que CFE compra los excedentes generados hacen que PEMEX —al igual que la industria— no tenga incentivos para co-generar por encima de sus requerimientos internos.

Líneas de acción:

- Establecer un marco regulatorio que permita impulsar la co-generación, revisar el precio de compra de la energía y establecer incentivos fiscales por MW generado.
- Fomentar el establecimiento de compañías de servicios en energía para apoyar el desarrollo de proyectos de co-generación y de eficiencia energética.
- Incrementar la eficiencia energética en el consumo mediante normas y estándares de eficiencia energética, incluyendo al transporte.
- Aplicar las disposiciones técnicas de la CNH para evitar el venteo y la quema de gas.
- Establecer sanciones a PEMEX en caso de incumplimiento.
- Revisar la regulación vigente para PEMEX en materia de seguridad ambiental en todas sus actividades, así como los mecanismos para evaluar el cumplimiento.

ACCIONES INMEDIATAS

1.	Reestructurar el modelo financiero de CONAGUA para fomentar una mayor recaudación y un uso más eficiente del agua.
2.	Iniciar un programa de actualización tecnológica de los sistemas de riego.
3.	Reestructurar el FONDEN para asegurar que se haga frente de mejor manera a los desastres naturales.
4.	Convertir el próximo Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible
5.	Establecer la Bolsa Mexicana de Bonos de Carbono
6.	Proponer al Congreso la creación de la Secretaría de Planeación Territorial Nacional
7.	Asegurar que PEMEX y CFE incluyan criterios ambientales en su planeación anual.

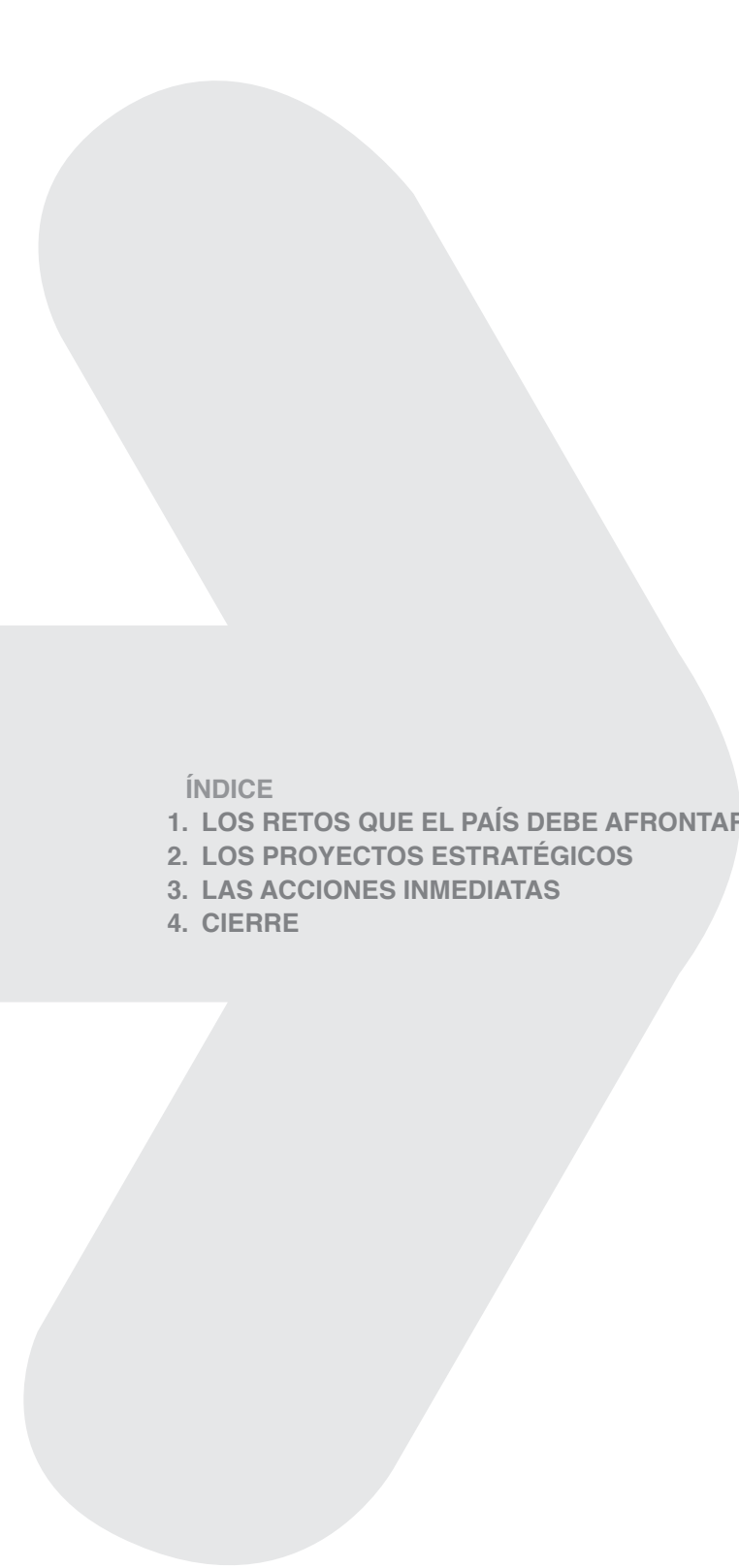
CONCLUSIONES

Las cinco transiciones propuestas son simplemente una manera de organizar el avance rumbo a la sostenibilidad. Ninguno de los proyectos y acciones propuestas es revolucionaria; de hecho muchos de los proyectos se están ya instrumentando. Sin embargo, en conjunto y con un nivel adecuado de prioridad y como parte de un “paquete de política pública aplicada” pueden contribuir de manera muy significativa a mejorar y hacer más competitivo a nuestro país.

A photograph of the Independence Monument in Mexico City at dusk. The monument is a tall, ornate column topped with a golden eagle statue. The base is surrounded by a large, wide staircase. In the foreground, there is a busy street with cars and a few people. The sky is a deep blue, and the city lights are visible in the background.

Consideraciones finales

Héctor Moreira Rodríguez



ÍNDICE

1. LOS RETOS QUE EL PAÍS DEBE AFRONTAR
2. LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS
3. LAS ACCIONES INMEDIATAS
4. CIERRE

319

321

328

334

LOS RETOS QUE EL PAÍS DEBE AFRONTAR

Construyendo el futuro de México: Propuestas de políticas públicas es un análisis de académicos del Tecnológico de Monterrey y de otras instituciones, sobre algunos de los principales retos que enfrenta actualmente el país para la construcción de su futuro de acuerdo con una Visión de largo plazo.

Esta Visión propone “un México que ofrezca un desarrollo en condiciones plenas de seguridad física, patrimonial y jurídica; con un crecimiento económico sostenido basado en la economía y la sociedad del conocimiento; en donde exista una sociedad y un gobierno responsables, participativos y democráticos que generen condiciones propicias que aseguren que cada persona y cada organización puedan lograr su superación constante”.

Para la realización de esta propuesta, los académicos estudiaron los retos planteados y generaron proyectos estratégicos y acciones inmediatas, esperando que este esfuerzo sea un detonante para que otros actores políticos y sociales se integren al debate por el futuro del país, teniendo como prioridad el desarrollo de México y fomentando una discusión más profunda que se refleje en las distintas propuestas que se den a lo largo del proceso electoral de 2012.

En este trabajo, se propusieron proyectos que ayudarán a mejorar las condiciones actuales así como acciones concretas que permitirán afrontar estos retos de forma inmediata, para que el compromiso de trabajar por el país no se postergue para otros tiempos. Los retos analizados fueron:

Lista de retos a afrontar para construir el futuro de México

1. El reto del estado de derecho y la gobernanza nacional
2. El reto de la seguridad
3. El reto del cambio a la economía del conocimiento
4. El reto de la competitividad en una economía globalizada
5. El reto del desarrollo de la PyMEs como promotoras del empleo y del desarrollo económico
6. El reto de las finanzas públicas
7. El reto de la educación básica
8. El reto de la salud
9. El reto de la pobreza y la desigualdad social
10. El reto de la sostenibilidad

Cabe aclarar que los diez retos aquí presentados son sólo una parte de la amplia gama de retos que el país debe afrontar; sin embargo, los retos enumerados son los que se consideran más urgentes, ya sea por su relevancia inmediata o por su capacidad de cambiar a fondo la situación del país. En la lista se observa que los retos analizados atienden aspectos clave como el de la seguridad y la cultura de la legalidad en el primero y segundo retos, el económico en los retos tercero, cuarto y quinto, el de políticas públicas en el sexto, séptimo, octavo y noveno reto, y el de un desarrollo humano responsable en el décimo reto.

Un factor relevante que se encontró es que los retos están estrechamente interrelacionados y que existen algunos que en lo particular tienen mayor influencia o dependencia con los demás. Entre ellos destacan *el reto de la educación básica, el reto del estado de derecho y la gobernanza nacional* y *el reto de la seguridad*; los cuales, de acuerdo con la herramienta de análisis, son los que mayor impacto causan en el resto. En cambio, se observó que *el reto de las finanzas públicas* y *el reto de la competitividad* en una economía globalizada son los más dependientes. A continuación se muestran los cinco retos prioritarios (influyentes), así como los cinco retos más dependientes.

Los cinco retos prioritarios (influyentes)

El reto de la educación básica

El reto del estado de derecho y la gobernanza nacional

El reto de la seguridad

El reto de la pobreza y la desigualdad social

El reto del cambio a la economía del conocimiento

Los cinco retos más dependientes

El reto de las finanzas públicas

El reto de la competitividad en una economía globalizada

El reto de la salud

El reto de la sostenibilidad

El reto del desarrollo de las PyMEs como promotoras del empleo y el desarrollo económico

A partir de la información mostrada a lo largo de los retos, se puede entender con mayor facilidad las razones que provocan que algunos sean más influyentes o dependientes que el resto. Por ejemplo, las acciones que se tomen para la construcción de un estado de derecho, no sólo influyen en temas como el de la seguridad pública, sino también tienen un impacto en la solución de problemas como la evasión de impuestos o el desvío de recursos públicos, ayudando de esta forma a mejorar la situación de las finanzas públicas del país. Las relaciones aquí mostradas son aún más evidentes al analizar los proyectos estratégicos de cada reto.

LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Una vez presentados los retos más importantes, es necesario también establecer los proyectos estratégicos de mediano y largo plazo y las acciones que deben llevarse a cabo de manera inmediata. Un proyecto estratégico es un programa de actividades que por su complejidad o profundidad requieren de la participación de diversos actores, así como de cambios en la legislación, organización pública o estructuración de actividades para lograr transformaciones de fondo en aspectos clave para el país.

Los proyectos estratégicos constituyen los caminos a través de los cuales se puede enfrentar cada uno de los retos. En la presente obra, los autores propusieron un conjunto de proyectos estratégicos para atacar las problemáticas desde diferentes perspectivas, tomando en cuenta la interrelación existente en los retos. A continuación se presentan los proyectos estratégicos para cada uno de los retos planteados:

01. El reto del estado de derecho y la gobernanza nacional

En México, actualmente se percibe una debilidad del Estado para llevar a cabo una de sus tareas fundamentales: garantizar la seguridad de la población. Lo anterior es un síntoma de problemas profundos. La evidencia muestra que se cuenta con un sistema de gobierno con debilidades institucionales, con falta de calidad en la administración de justicia, y sobre todo, con una alta vulnerabilidad frente a la corrupción. Esto lleva a un estado de derecho deficiente, donde muchos de los derechos de los ciudadanos no se encuentran garantizados en el nivel que establece la Constitución. De igual forma, la confianza en las instituciones se complica aún más con la nueva realidad del régimen político de México, la cual está representada por un entorno político plural, con una ausencia de consensos, y donde resulta muy difícil que un partido pueda alcanzar mayoría. Para combatir estas debilidades se propusieron los siguientes proyectos estratégicos:

Proyecto 1. Instaurar la publicidad de sentencias.

Proyecto 2. Fortalecer a los órganos reguladores en México.

Proyecto 3. Impulsar un programa nacional de cultura de la legalidad.

Proyecto 4. Implementar una reforma político – electoral.

Proyecto 5. Reformar el Poder Judicial.

02. El reto de la seguridad

La percepción de inseguridad ha crecido a un ritmo inusitado en los últimos diez años, convirtiéndose de esta forma en la principal preocupación ciudadana. Prácticas como el secuestro y la extorsión, amenazan la tranquilidad de todos los ciudadanos. Para hacer frente a esta situación, se requiere ir más allá del concepto de seguridad pública, el cual ha dominado el debate en los últimos años. Para esto, se necesita incorporar en la agenda de seguridad el concepto de *seguridad ciudadana*, el cual pretende aprovechar plenamente las capacidades del Estado para atender las amenazas a la seguridad de todos y cada uno de los miembros de la sociedad, particularmente de los grupos vulnerables. Haciendo uso de este enfoque, se proponen los siguientes proyectos estratégicos:

Proyecto 1. Reducir la violencia social no asociada a grupos delictivos.

Proyecto 2. Reducir los delitos del fuero común, contener su vinculación con la delincuencia organizada y frenar el uso de la violencia.

Proyecto 3. Disminuir el poder financiero, social y de violencia de la delincuencia organizada.

Proyecto 4. Ampliar la estrategia en el combate a la delincuencia organizada.

03. El reto del cambio a la economía del conocimiento

La construcción de una economía del conocimiento requiere de dos elementos fundamentales: la definición y desarrollo de sectores estratégicos de alto valor agregado a través de una política industrial de largo plazo, y la conformación de una infraestructura de investigación, desarrollo tecnológico, innovación e incubación de empresas de base tecnológica que permita generar recursos tecnológicos.

En México, el retraso en materia tecnológica vuelve urgente el replantear el rumbo de las acciones públicas, pues el país se encuentra muy lejos de la posición que ocupan las economías más innovadoras y competitivas. Lo anterior, ha llevado a un crecimiento económico inferior a las potencialidades del país y a una pérdida de oportunidades ofrecidas por el panorama económico actual. Para combatir este rezago, se debe:

Proyecto 1. Definir un marco para el desarrollo de una estrategia nacional para la transición a la economía del conocimiento.

Proyecto 2. Identificar los sectores estratégicos y planear su crecimiento.

Proyecto 3. Crear y fomentar agrupamientos manufactureros.

Proyecto 4. Desarrollar un plan para la generación de recursos tecnológicos y su implementación.

04. El reto de la competitividad en una economía globalizada

El actual entorno socio-económico, tecnológico e institucional de la economía global, ha propiciado cambios en la forma en que compiten las empresas pero también los países. Los viejos instrumentos y políticas de desarrollo han perdido su eficacia y atractivo para dar paso a una nueva generación de estrategias que constituyen el motor de las políticas públicas orientadas al desarrollo basado en la competitividad. Entre algunas de ellas se encuentra la flexibilidad de las instituciones, su capacidad de conexión con el mundo empresarial, el desarrollo de *clusters* o grupos industriales y la promoción de la internacionalización de los productos y las empresas.

En términos de competitividad, según las mediciones del Foro Económico Mundial, México ha perdido 24 posiciones en los últimos diez años, siendo superado por países que en otro momento eran menos competitivos, como Brasil, Uruguay, Costa Rica, Panamá, Chipre, Indonesia, Montenegro, Malta, Azerbayán, Vietnam, Turquía, Rusia y la República de Mauricio. Para mejorar la posición del país en el contexto de competitividad internacional, se necesita:

Proyecto 1. Elaborar agendas estatales de competitividad.

Proyecto 2. Ampliar el uso de la Metodología de Marco Lógico para la evaluación de proyectos.

Proyecto 3. Acelerar el cambio tecnológico e impulsar la revolución de la información.

Proyecto 4. Identificar e impulsar los *clusters* industriales de mayor impacto en la competitividad internacional del país y de cada uno de los estados.

323

05. El reto del desarrollo de las PyMEs como promotoras del empleo y del crecimiento económico

El crecimiento de México depende en gran medida del desarrollo de las PyMEs. Lamentablemente, en el país el 60% de estas empresas desaparece antes de dos años, por lo que se está muy lejos de tener un sector PyME fuerte y productivo, como en España, Corea del Sur, Brasil o Italia. Entre las razones principales de la incapacidad de un gran número de PyMEs para fortalecerse y competir en el mercado internacional se encuentran: el bajo nivel de innovación que se tiene tanto en el país como a nivel empresarial y la baja disponibilidad del crédito.

Sumado a lo anterior, una de las mayores restricciones que tienen las PyMEs para poder innovar, es que no encuentran el capital humano necesario para llevar a cabo esta actividad. Lo anterior no es de extrañar, pues el promedio de escolaridad entre la población mayor de 15 años es de 8.6 años, que es el equivalente a segundo de secundaria. Sin duda, es importante reformar los estatutos laborales para permitir una nueva legislación que mejore las relaciones laborales, pero que a la vez prevea las condiciones que se tendrán a futuro derivadas del bono demográfico. Para lograr que las PyMEs se constituyan como un motor de crecimiento económico y del empleo se propuso:

Proyecto 1. Incrementar el acceso de las PyMEs al financiamiento.

Proyecto 2. Generar innovación y tecnología en las PyMEs.

Proyecto 3. Generar, administrar y difundir información sectorial.

Proyecto 4. Establecer e impulsar la ciudadanía laboral.

Proyecto 5. Impulsar una reforma laboral.

06. El reto de las finanzas públicas

La economía mexicana se encuentra entre las más grandes del mundo en términos de su producto interno bruto, ocupando el décimo tercer lugar a nivel mundial y el segundo en América Latina; sin embargo, la situación de sus finanzas públicas es preocupante. Son tres los principales retos que enfrenta México al respecto: cómo incrementar de manera significativa la recaudación tributaria no proveniente del petróleo; cómo contener el gasto improductivo en todos los ámbitos del sector público; y cómo lograr que el federalismo hacendario sea encauzado de una manera más transparente, productiva y equitativa. Lo anterior implica:

Proyecto 1. Implementar cambios de raíz en los sistemas de administración tributaria.

Proyecto 2. Etiquetar algunos ingresos tributarios para destinarlos a proyectos públicos específicos.

Proyecto 3. Establecer un solo impuesto al flujo de efectivo y sin regímenes especiales.

Proyecto 4. Instaurar reglas obligatorias en materia de gasto público federal.

07. El reto de la educación básica

El tema de la educación en México ha cobrado gran relevancia en los últimos años, sobre todo, a partir del establecimiento de indicadores de medición que han proporcionado información importante acerca del desempeño académico de la población escolar en educación básica. Dichos indicadores se obtienen a partir de los resultados obtenidos en tres pruebas que se llevan a cabo en el país, una de ellas es la prueba *PISA*, la cual es aplicada a nivel internacional por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la cual permite evaluar la situación del nivel educativo mexicano en relación con el de otros países. Las otras dos pruebas se aplican exclusivamente en el país; una de ellas es la prueba *ENLACE*, desarrollada por la Secretaría de Educación Pública y la otra corresponde a la prueba *Excale* del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

A pesar de que se han mejorado los resultados en cada una de las tres pruebas, los niveles de logro aún se encuentran por debajo de lo deseado y el nivel académico de la mayor parte de los estudiantes mexicanos de educación básica es calificado de intermedio a bajo. Es elemental mejorar la educación básica a través de:

Proyecto 1. Crear un ciclo virtuoso en la formación, actualización y certificación de docentes.

Proyecto 2. Transformar el SNTE.

Proyecto 3. Incrementar la inversión educativa para cumplir con la cobertura y mejorar la equidad.

Proyecto 4. Disminuir el rezago educativo en adultos.

Proyecto 5. Promover las mejores prácticas curriculares con apoyo de nuevas tecnologías.

Proyecto 6. Involucrar a las autoridades educativas y de la comunidad en la escuela.

08. El reto de la salud

México ha logrado importantes avances para reducir las enfermedades transmisibles, de tal forma que actualmente las enfermedades crónicas no transmisibles, como diabetes, hipertensión, isquémicas y cerebro vasculares, que en 1950 causaban el 44% de las muertes, actualmente son las principales causas de muerte en México, cambiando de esta manera las necesidades del sistema de salud.

Debido a lo anterior, el objetivo actual es lograr un sistema cada vez más eficiente, más efectivo, más equitativo y más accesible; en el que se genere conocimiento pertinente a las condiciones actuales, se propicie el desarrollo tecnológico y en el que prevalezcan los comportamientos éticos y la rendición de cuentas. Los proyectos propuestos fueron:

Proyecto 1. Incrementar la eficiencia del sistema de salud.

Proyecto 2. Incrementar la efectividad equitativa del sistema de salud (mayor igualdad en el acceso y mejores programas de prevención).

Proyecto 3. Impulsar un enfoque en prioridades de atención.

Proyecto 4. Mejorar la formación de recursos humanos en el sistema de salud.

Proyecto 5. Fomentar la investigación y desarrollo tecnológico en el sector salud.

Proyecto 6. Impulsar el comportamiento ético y la rendición de cuentas.

09. El reto de la pobreza y la desigualdad social

México es un país con gran experiencia en política social. La intervención gubernamental en esta materia ha sido intensiva desde mediados del siglo pasado. Se han realizado acciones en materia de salud, ingreso, educación, desarrollo de infraestructura, mejoras laborales, entre otras, pero no ha sido suficiente, ya que los índices de pobreza y desigualdad siguen siendo elevados.

Los programas sociales con los que cuenta el país no deben ser sólo una “almohada” para caer y quedar ahí por varios años, sino que deberían ser un “trampolín” que impulse a las personas en pobreza a salir adelante, a recuperar sus capacidades e incorporarse a la vida productiva. Las políticas públicas troncales deben ir enfocadas al desarrollo de capacidades de alta calidad y perdurar en los individuos. Para ello se propone lo siguiente:

Proyecto 1. Establecer un nuevo enfoque en las políticas sociales de gobierno basado en el desarrollo de los capitales humano, social y privado.

Proyecto 2. Establecer un nuevo enfoque en las políticas preventivas de pobreza.

Proyecto 3. Establecer políticas correctivas de pobreza.

Proyecto 4. Establecer políticas de evaluación y monitoreo de todos los programas de gobierno.

10. El reto de la sostenibilidad

Los principales retos que enfrenta México confirmaron que la sostenibilidad es vista como uno de los asuntos medulares; entendiendo el desarrollo sostenible como hilo conductor para una sociedad con futuro que incide en competitividad, bienestar, oportunidades y supervivencia. Sostenibilidad significa vivir en y con lo que nos provee el único planeta que se tiene, sin mermarlo permanentemente para la presente y las futuras generaciones.

Lamentablemente, sigue imperando un modelo económico basado en el crecimiento incontrolado como premisa fundamental. De la misma manera, las cuestiones ambientales si bien ocupan parte del discurso, siempre son sujetas a la “capacidad presupuestal”, a la negociación para posibilitar el “desarrollo” y a ser atendidas en “mejores momentos”. El crecimiento económico debe medirse de manera que se valoren e internalicen tanto sus costos como sus beneficios. Para este reto las propuestas son las siguientes:

Proyecto 1. Establecer un sistema económico–financiero de manejo del agua: Instrumentos de mercado para el uso eficiente y la gestión integrada de cuencas.

Proyecto 2. Establecer un programa de gestión de riesgos, vulnerabilidad y seguridad ecológica.

Proyecto 3. Impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico para el aprovechamiento sostenible del agua.

Proyecto 4. Crear el sistema nacional de conservación de bienes y servicios de la naturaleza.

Proyecto 5. Establecer el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible.

Proyecto 6. Generar empleos verdes.

Proyecto 7. Garantizar el derecho al agua de forma viable y efectiva.

Proyecto 8. Crear incentivos al consumo responsable mediante una reforma fiscal.

Proyecto 9. Legislar cambios constitucionales para el mejor manejo de las zonas metropolitanas.

Proyecto 10. Crear la oficina para la planificación del territorio.

Proyecto 11. Incorporar la visión de sostenibilidad en la planeación del sector energético.

Proyecto 12. Aprovechar las oportunidades de las energías limpias.

Proyecto 13. Fortalecer la eficiencia energética y la co-generación.

LAS ACCIONES INMEDIATAS

Otro punto fundamental de la presente propuesta son las acciones inmediatas que han sido planteadas en cada uno de los diez retos. En total se cuenta con setenta y cinco acciones a realizar en los primeros cien días de gobierno. Este plazo de tiempo obedece a la premisa de que cada una de las acciones tiene la capacidad de lograr un impacto inmediato; o que en caso de llevarse a cabo por parte del próximo titular del Poder Ejecutivo, representará una muestra de compromiso con el desarrollo del país y voluntad por el cambio. Es a partir de esta voluntad de cambio que se puede proceder con pasos más importantes, entre ellos la ejecución de los proyectos estratégicos mencionados anteriormente. A continuación se presentan las acciones inmediatas para cada uno de los retos analizados:

Lista de acciones inmediatas	
01. El reto del estado de derecho y la gobernanza nacional	
1.	Crear juzgados especializados en temas económicos (competencia, energía, telecomunicaciones, servicios financieros, comercio exterior, propiedad intelectual, etc.)
2.	Desarrollar una pizarra judicial que indique la evolución de los juicios en cada una de sus etapas.
3.	Iniciar un programa para separar a los acusados de los sentenciados en las instalaciones penales.
4.	Establecer un compromiso de cero tolerancia a la corrupción en la administración pública.
5.	Otorgar autonomía presupuestal y operativa inmediata para los órganos reguladores.
6.	Establecer un curso obligatorio de ética y ciudadanía en preescolar y primaria.
7.	Proponer la adopción de mecanismos para hacer más efectiva la labor de gobierno, como la consulta popular, la iniciativa ciudadana, y la iniciativa preferente del Poder Ejecutivo.
8.	Apoyar decididamente la oralidad de los juicios, en todos los niveles y materias legales.
02. El reto de la seguridad	
1.	Hacer operativa la base de datos Plataforma México donde se registra la información de todos los crímenes cometidos, todos los indiciados y todos los integrantes de las policías y los cuerpos de seguridad.

2.	Fortalecer los cuerpos anti-secuestro.
3.	Establecer un compromiso de publicar los semáforos de delitos por estado.
4.	Ofrecer una recompensa a cualquier mexicano que proporcione información que lleve a la identificación de casas de seguridad, captura de líderes de cárteles de la droga o esclarecimiento de delitos.
5.	Ofrecer una recompensa a cualquier mexicano que identifique flujos financieros de la delincuencia organizada.
6.	Fortalecer los programas de testigos protegidos.
7.	Extender y fortalecer la ley de extinción de dominio, enfocada en retribuir a las familias afectadas.
03. El reto del cambio a la economía del conocimiento	
1.	Otorgar deducibilidad de 100% a los gastos de investigación y desarrollo tecnológico.
2.	Duplicar el presupuesto dado a CONACYT, Fondos de Inversión Tecnológica y Unidades de Transferencia Tecnológica.
3.	Establecer la enseñanza de un segundo idioma como obligación en todo el sistema educativo nacional.
4.	Comprometerse a aumentar la inversión en investigación y desarrollo tecnológico en 5% por año.
5.	Elegir sectores económicos estratégicos para el país y enfocar a éstos los esfuerzos en investigación y desarrollo tecnológico.
6.	Crear un esquema de fomento de empresas universitarias, dedicado a buscar aplicaciones comerciales para los descubrimientos científicos; con la ayuda estatal y la disposición de la comunidad de negocios a invertir capital de riesgo en la investigación y el desarrollo de nuevos productos.
7.	Aprobar una ley de crédito tributario de promoción a la investigación y el desarrollo empresarial, mediante la cual un empresario que deseara invertir en un proyecto de investigación y desarrollo tecnológico, podría llevar su proyecto a una universidad para que lo realizara. De acuerdo con esa ley, el Estado le financiaría al empresario en cuestión, mediante créditos impositivos, el 50 por ciento del costo de la investigación.
8.	Garantizar un parque tecnológico en cada estado conforme a sus respectivos sectores estratégicos.

04. El reto de la competitividad en una economía globalizada

1. Crear y fortalecer un Consejo Consultivo Ciudadano para el Desarrollo Económico en cada estado del país que integre los sectores gubernamental, privado y académico y que tenga voz en el diseño de planes y políticas de gobierno.
2. Implementar un impuesto sobre nómina destinado específicamente al mejoramiento de la competitividad del estado de acuerdo a las recomendaciones de un Consejo Consultivo Ciudadano.
3. Asumir un compromiso con todas las entidades federativas para publicar anualmente los índices de competitividad de cada estado y su evolución.
4. Incorporar en el diseño de las agendas de gobierno los resultados y recomendaciones de los estudios estatales de competitividad.
5. Otorgar garantía de apertura de una empresa en un lapso no mayor a 48 horas utilizando la figura de *afirmativa ficta* (considerar como aceptadas las solicitudes no respondidas en un plazo determinado en los procesos de apertura de empresas).
6. Incorporar en las políticas de competitividad acciones específicas para la tecnificación acelerada del campo.
7. Crear un fondo gubernamental de apoyo dedicado a financiar proyectos empresariales en clusters estratégicos.
8. Crear una Agencia Nacional de Competitividad que integre y valide los esfuerzos de las diferentes dependencias e instituciones federales que inciden en el tema de competitividad con plenas facultades para invalidar las resoluciones de otras dependencias que dañen o interfieran con la competitividad del país.
9. Reducir los precios de los monopolios públicos y aplicar estrictamente la regulación vigente sobre prácticas desleales de los monopolios y oligopolios de facto privados.
10. Facilitar el acceso de nuevos competidores a sectores semi-cerrados.

05. El reto del desarrollo de las PyMEs como promotoras del empleo y del crecimiento económico

1. Crear una Banca de Desarrollo específica para las PyMEs.

2.	Garantizar que el gobierno privilegie a las PyMEs en sus compras y que les pague a tiempo.
3.	Crear un sistema fiscal muy simple para las PyMEs.
4.	Establecer el compromiso por parte del siguiente titular del Poder Ejecutivo de presentar una reforma laboral en los primeros cien días de gobierno.
5.	Crear un mecanismo de arbitraje para la resolución de conflictos laborales de manera rápida, de acuerdo con el principio de ciudadanización laboral.
6.	Triplicar el presupuesto destinado a los programas de Alianzas Estratégicas y Redes de Innovación (AERI's) y a las empresas gacela.
7.	Dar incentivos fiscales a empresas grandes que ayuden a desarrollar PyMEs nacionales para que sean sus proveedoras.
8.	Establecer el compromiso de duplicar la proporción de compras que CFE y PEMEX hacen a proveedores nacionales durante el próximo sexenio.
9.	Arrancar un programa nacional de emprendimiento en todas las universidades y tecnológicos.
10.	Arrancar un programa nacional de financiamiento de capacitación en áreas técnicas e ingenieriles para jóvenes que no cuenten con trabajo y no se encuentren cursando algún tipo de estudio académico.
11.	Establecer el compromiso de fortalecer los programas actuales de educación técnica.
12.	Crear nuevos programas de educación técnica por regiones productivas acorde a las vocaciones de los estados.

06. El reto de las finanzas públicas

1.	Implantar un sistema único de evaluación de resultados de la asignación de recursos presupuestales federales en los tres niveles de gobierno a través de la Auditoría Superior de la Federación.
2.	Establecer una meta de reducción de gasto en el apartado de nómina y de incremento en el apartado de inversión en los sectores de educación y salud.
3.	Establecer metas de eficiencia para CFE y PEMEX.
4.	Establecer metas de reducción de subsidios a combustibles y electricidad.
5.	Diseñar un sistema de transparencia único en el uso de todos los recursos públicos federales en los tres niveles de gobierno.
6.	Crear un mecanismo que regule y limite las deudas públicas: federal, estatal y municipal, de acuerdo con los ingresos propios de cada nivel de gobierno.

07. El reto de la educación básica	
1.	Desarrollar una plataforma digital de interacción entre padres de familia y maestros para supervisar el desarrollo académico de los alumnos y del grupo.
2.	Publicar de manera electrónica los indicadores de eficiencia del magisterio, la calidad de gestión de los directivos y el trabajo de los Consejos Escolares de Participación Social.
3.	Crear programas de tutoría obligatorios para reforzar la educación primaria de aquellos alumnos que se encuentran rezagados en los conocimientos de matemáticas y ciencias.
4.	Crear un programa que promueva viajes al exterior de maestros y directores de escuela primaria y estancias en planteles educativos de otros países.
5.	Regular los pagos por parte del Estado a profesores comisionados como funcionarios sindicales.
6.	Establecer un examen obligatorio para certificar que los maestros cuentan con los conocimientos del nivel escolar que imparten.
08. El reto de la salud	
1.	Proponer al Congreso el establecimiento de un impuesto único para la salud.
2.	Establecer programas integrales para la educación en hábitos alimenticios en todos los niveles educativos desde primero de primaria.
3.	Establecer programas de capacitación a hogares dirigidos a la prevención de enfermedades.
4.	Implantar un programa de atención eficiente en el IMSS y el ISSSTE.
5.	Crear un tablero de resultados en materia de salud, público y al alcance de toda la población (por clínica, por hospital, por estado, etc.).

09. El reto de la pobreza y la desigualdad social	
1.	Otorgar incentivos fiscales a las empresas que se instalen en zonas marginadas y que generen fuentes de empleo dignas que sean aprovechadas por gente de la comunidad.
2.	Asegurar la calidad de la educación en zonas marginadas (profesores certificados, mayores recursos para infraestructura, equipamiento y capacitación de calidad para los docentes).
3.	Incorporar en secundaria y preparatoria habilidades técnicas obligatorias para los alumnos, que sean altamente valoradas en el mercado laboral.
4.	Crear un banco promotor de las microempresas femeninas en las zonas marginadas.
5.	Brindar incentivos fiscales a las empresas que desarrollen como proveedores a microempresas a cargo de mujeres en condiciones de vulnerabilidad.
6.	Crear un banco de desarrollo orientado a la formación y desarrollo de cooperativas rurales en donde se asocien pequeños agricultores.
10. El reto de la sostenibilidad	
1.	Reestructurar el modelo financiero de CONAGUA para fomentar una mayor recaudación y un uso más eficiente del agua.
2.	Iniciar un programa de actualización tecnológica de los sistemas de riego.
3.	Reestructurar el FONDEN para asegurar que se haga frente de mejor manera a los desastres naturales.
4.	Convertir el próximo Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible.
5.	Establecer la Bolsa Mexicana de Bonos de Carbono.
6.	Proponer al Congreso la creación de la Secretaría de Planeación Territorial Nacional.
7.	Asegurar que PEMEX y CFE incluyan criterios ambientales en su planeación anual.

CIERRE

Construyendo el futuro de México: Propuestas de políticas públicas, es una manifestación del compromiso permanente de los académicos en proponer de manera continua, proyectos que contribuyan al desarrollo social, económico y político del país.

Además de presentar un diagnóstico y análisis en cada uno de los diez retos, se plantean proyectos estratégicos y acciones inmediatas como elementos con alto potencial de enriquecer la información disponible para los círculos de opinión, mesas redondas y debates, que tendrán lugar durante el proceso electoral del año 2012.

Se reitera la invitación a los partidos políticos, candidatos a puestos de elección popular, empresarios, centros de investigación y universidades, a que realicen una evaluación a profundidad de las ideas aquí presentadas por este grupo de autores que se suman al esfuerzo de otros investigadores e instituciones para que analicen desde su perspectiva la conveniencia de las mismas y las enriquezcan y complementen.

Los profesores de la EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey desean compartir con la sociedad mexicana, su convicción en que solamente a través de la unidad nacional y de la participación proactiva y responsable de todos los actores sociales y políticos, se podrán hacer válidos y efectivos todos los argumentos que apuntan hacia un México próspero y justo; digno de su verdadero potencial. Construir este futuro para el país es tarea de todos y debe ser una tarea constante.

NOTAS

Introducción

1. Friedman, G.(2009). *The Next 100 Years: A forecast for the 21th century*. New York.

01. El reto del estado de derecho y la gobernanza nacional

1. Godson, Roy. *Guía para desarrollar una cultura de la legalidad*. Obtenido el 15 de julio de 2011. Disponible en <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/pdf/antecedentes/guiaroygodson.pdf>
2. Ibídem.
3. Dragich, Martha. (1995). Will the Federal Courts of Appeals perish if they publish? Or does the declining use of opinions to explain and justify Judicial Decisions pose a greater threat?. *American University Law Review*. Vol. 44, 757-802.
4. Por ejemplo, existen altos niveles de concentración en mercados como el de harina de maíz, carnes procesadas, pollo y huevo, jugos y aguas, cerveza y medicinas. Véase: Urzúa, Carlos M.(2008). *Evaluación de los efectos distributivos y espaciales de las empresas con poder de mercado en México*. México: Tecnológico de Monterrey. Bajo el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad (entre 0 y 100, donde 0 corresponde a perfecta igualdad y 100 a perfecta desigualdad), México obtiene un coeficiente de 51.6 para 2008, ubicándose como uno de los países con peor distribución de la riqueza en el mundo. Véase: *World Development Indicators*. (2010). Banco Mundial. Disponible en <http://data.worldbank.org>
5. World Bank. (2007). *Democratic Governance in Mexico: Beyond State Capture*. Washington.
6. OECD. (2002). Regulatory Policies in OECD Countries, from Interventionism to Regulatory Governance. *OECD Reviews of Regulatory Reform*.
7. Ibídem..
8. ONU. (2010). United Nations Conference on Trade and Development. Disponible en: <http://www.unctad.org>
9. OCDE. (2005). *Designing Independent and Accountable Authorities for High Quality Regulatory Performance*. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf>
10. Faya Rodríguez, Alejandro. (2010). *Fortalecer a los reguladores, cambiando las reglas del juego en México*. México: CIDAC y USAID.
11. Esto obedece a dos razones. La primera es de tipo jurídico: es responsabilidad constitucional del Presidente hacer el nombramiento. La segunda es de índole práctica: debe evitarse desgaste y politización hacia el interior de la institución, inclusive presiones hacia los comisionados y casos de simulación. En México, el Titular del Ejecutivo nombra el Presidente de la CRE y CFC, pero no así al de la

Cofetel.

12. En el caso de México, es pertinente recordar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contiene plazos y procedimientos muy largos, y que el paso intermedio ante esta instancia ocasiona múltiples reenvíos que atrasan la aplicación efectiva de medidas administrativas. El TFJFA nació originalmente para dirimir únicamente controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales. No fue sino hasta el 2000 cuando, mediante reformas a su ley orgánica, se le otorgó competencia para resolver controversias respecto de actos dictados por otras autoridades. Aun así, el TFJFA no tiene el perfil para ventilar asuntos altamente especializados en materia de regulación económica.
13. El juicio ordinario administrativo es un recurso excepcional que se utiliza para dirimir controversias entre particulares y el Estado actuando como ente de derecho privado o como agente contractual; su lógica responde a la del procedimiento civil “contradictorio”. Su utilización en el área de competencia alestaría de forma importante el procedimiento y reduciría el rol de la CFC a una instancia meramente acusadora, ya no resolutoria o de autoridad plena.
14. Agrast, M., Botero, J., Ponce, A., “WJP Rule of Law Index 2011”. Washington, D.C.: *The World Justice Project*. Obtenido el 11 de julio de 2011. Disponible en: <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.
1. Godson, Roy. *Guía para desarrollar una cultura de la legalidad*. Obtenido el 15 de julio de 2011. Disponible en <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/pdf/antecedentes/guiaroygodson.pdf>
2. Hecho, Hugh. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. en Anthony King [ed.], *The New American Political System*. American Enterprise Institute.
3. Valverde Loya, M.A. (2011). *Posicionamiento de los partidos políticos en torno a la reforma político-electoral*. Seminario de Políticas Públicas, EGAP, manuscrito sin publicar.
4. Rabasa G, Emilio. (2007). *La Acción 21, rediseñar al Poder Judicial de la Federación*. México: Porrúa.
5. Sobre la naturaleza, composición y alcance del Consejo de la Judicatura Federal, véase: Fix Zamudio, Héctor (2005). Justificación conceptual de los Consejos de la Judicatura. *Memoria 2005*, México: El Colegio de México, y a Melgar Adalid, Mario. (2000). *El Consejo de la Judicatura Federal*. México: Porrúa.
6. Corzo, Edgar. (2007). ¿Es la Suprema Corte de Justicia de México un Tribunal Constitucional?, en Carlos Natarén Nandayapa [y] Diana Castañeda Ponce, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Reforma del Estado*, México: UNAM.
7. González Rodríguez, Jesús. (2008). *La reforma del Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Documento de Trabajo no. 33.

02. El reto de la seguridad

1. JP Morgan estima que el costo de la inseguridad para México es de entre 1.0 y 1.5% del PIB, porque la inversión extranjera no llega y la nacional se retrae. Ver: <http://www.infolatam.com/2011/06/09/mexico-jp-morgan-estima-que-la-violencia-tiene-un-costo-del-15-del-pib/>, consultada el 9 de junio de 2011.
2. La percepción de inseguridad ha crecido sustancialmente, pasando del 42% de los mexicanos que se sentían inseguros en 2002 al 65% que lo manifestaron en 2010. Encuestas Nacionales sobre Inseguridad (ENSI) 2002 y 2010. Disponible en: www.icesi.org.mx.
3. La tasa de incidencia de delitos que toma en consideración tanto los delitos denunciados como los no denunciados es un mejor indicador sobre la inseguridad. Ver la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI) 2010 en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=26738&s=est>, consultada el 7 de junio de 2011, y los resultados anteriores de la ENSI en: http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales_ensi6.asp, consultada el 7 de junio de 2011.
4. United Nations Office on Drugs and Crime, Homicide Statistics.
5. Los objetivos del Programa Sectorial de Seguridad Pública Federal 2007-2012 son: 1) Alinear las capacidades del Estado en el combate a la delincuencia organizada; 2) Fortalecer la estrategia de participación ciudadana; 3) Recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control; 4) Incorporar la tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial; 5) Profesionalizar las corporaciones policiales; y 6) Garantizar el escrutinio, seguimiento, evaluación y mejora de la gestión de las instituciones de seguridad. (http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/pbr/area_planeacion/prog_sectoriales/programa_sectorial_secretaria_seguridad_publica_ssp.pdf)
6. Adicionalmente el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 redefine los objetivos de alinear las capacidades del Estado con dos objetivos que son: 1. Prevenir las conductas delictivas con convivencia social, cultura de la legalidad, atención a víctimas del delito, respeto y protección a los derechos humanos. 2. Combatir frontalmente el fenómeno delictivo y consolidar el Estado de Derecho con la coordinación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno. (<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002//archivo>)
7. Por su parte, el Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012 define los siguientes ejes: 1. Eficiencia en la institución del Ministerio Público. 2. Investigación científica ministerial. 3. Combate a la corrupción y la impunidad. 4. Coordinación y cooperación nacional e internacional. 5. Fomento de la participación ciudadana. 6. Certeza jurídica y respeto a los derechos humanos. 7. Aseguramiento apego al marco legal vigente por los responsables de la investigación y la persecución de delitos federales (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo151.pdf>).

8. También debe mencionarse el Programa Sectorial de la Secretaría de Defensa Nacional 2007-2012 (ver <http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>) y el Programa Sectorial de Marina 2007-2012 ([http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SECTUR/Programas/20112008\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SECTUR/Programas/20112008(1).pdf)).
9. Un complemento de los programas anteriores es el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 que define como amenazas la delincuencia organizada, el narcotráfico, los grupos armados, el terrorismo y las vulnerabilidades en las fronteras. El segundo objetivo del programa plantea atender integralmente las amenazas y los riesgos prioritarios a la seguridad nacional. Entre las acciones contempla profundizar el conocimiento a través de la generación de inteligencia, incidir con políticas públicas sobre las causas, acotar vulnerabilidades, blindar, enfrentar y limitar el daño que representan amenazas y riesgos.
10. México evalúa. (2011). *El gasto en seguridad pública: Observaciones de la ASF a la gestión y uso de recursos*. Disponible en: www.mexicoevalua.org
11. El concepto de “seguridad ciudadana” ha sido utilizado por organizaciones como Insyde y el Centro Prodh, así como por autores como Elena Azaola, Ernesto López Portillo, Guillermo Zepeda Lecuona, entre otros. Lo utiliza también el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, de Javier Sicilia. El documento de la UNAM titulado “Elementos para la construcción de una política de estado para la seguridad y la justicia en democracia” utiliza tanto el concepto de “seguridad ciudadana” como el de “seguridad humana”. Ver el texto completo en http://www.unam.mx/contenidoEstatico/archivo/files/pdfs/propuesta_s.pdf, consultada el 9 de agosto de 2011.
12. El concepto de “seguridad humana” es mucho más amplio que el de “seguridad ciudadana” y lo contiene, ya que incluye la satisfacción plena de todas las necesidades de salud, alimentación, ambientales, políticas, económicas, comunitarias y de seguridad personal.
13. El enfoque de cohesión comunitaria y el cambio de paradigma para su fortalecimiento en México presentación de Suhayla Bazbaz en la sesión de Diálogos por la Seguridad, Campo Marte, 12 enero de 2011.
14. El presidente Calderón Hinojosa anunció en el quinto informe de gobierno la creación de una nueva Procuraduría Social para la Atención a Víctimas de la Violencia, con el fin de unificar y potenciar las capacidades del estado. Ver <http://www.eluniversal.com.mx/notas/790543.html>, consultada el 4 de septiembre de 2011.
15. Datos tomados del “Primer informe anual del avance de las propuestas del Tecnológico de Monterrey para mejorar la seguridad pública en México, con información del 29 de abril de 2011. <http://viewer.zmags.com/publication/8477c4ea#/8477c4ea/72>, consultada el 14 de junio de 2011.

16. En los centros penitenciarios de 18 de los 32 estados se presenta sobrepoblación: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Estadística del Sistema Penitenciario Federal, OADPRS, 2010.
17. Hasta ahora, sólo 8 de las 32 entidades federativas cuentan con una ley estatal de extinción de dominio: Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Tabasco. La única entidad que ha aplicado esta legislación es el Distrito Federal.
18. El instrumento normativo de derecho internacional sobre este tema que ha sido más ampliamente ratificado por diversos Estados es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo). Este paradigmático tratado internacional establece definiciones que son fundamentales para comprender el fenómeno de la delincuencia organizada.
19. Villalobos, Joaquín.(2010). Doce mitos de la guerra contra el narco. *Revista Nexos*. 1 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=72941>
20. Manaut, Benítez (2010). Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica. En Manaut, Benitez (ed.), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México - Estados Unidos*. México: CASEDE.
21. La ENA es el instrumento estadístico más confiable para evaluar los patrones de consumo de drogas en México. El levantamiento de esta consulta fue coordinado en 2002 por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y en 2008 por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
22. Según Stratford, citando al Departamento de Justicia de Estados Unidos, hay presencia de los cárteles mexicanos en 230 ciudades, a través de las redes de los migrantes. Este es un tema que requiere de investigación de campo y de análisis crítico.
23. Finckenauer, James (2009), Organized Crime, en Tonry, Michael (ed.), *The Oxford Handbook of Crime and Public Policy*. (304-324). Oxford: Oxford University Press.
24. La cadena de valor se construyó a partir del modelo del marco lógico aplicado a los temas de inseguridad y delito. La definición constitucional de las funciones de seguridad pública que son prevención, administración y procuración de justicia, sanción y reinserción social.
25. Bailey, John, and Matthew M., Taylor (2009).Evade, Corrupt, or Confront?: Organized Crime and the State in Brazil and Mexico. *Journal of Politics in Latin America* (1, 2, 3-29). Disponible en: <http://hup.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/viewPD-FInterstitia/38/38>

03. El reto del cambio a la economía del conocimiento

1. CEPAL.(2009). *Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience*. (Serie 187, 21 páginas). Disponible en: <http://www.eclac.org/>
2. Global Innovation Scoreboard Report (2006). Trend Chart Innovation Policy in Europe. Global Competitiveness Report (2006-2007), World Economic Forum. Global Innovation Scoreboard Report (2006), Trend Chart Innovation Policy in Europe. Global Competitiveness Report (2005-2007), (2006-2007), World Economic Forum, en Molina, A. et al. 2008.
3. La Constitución del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología puede encontrarse claramente detallada en el Programa Especial para la Ciencia y la Tecnología 2001-2006.
4. El Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001 - 2006. (p.51).
5. Tomado del Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología, 2009.
6. Elaboración propia a partir de los datos brindados por el INEGI como gasto en I+D experimental como proporción del PIB, por país, 1993-2003.
7. Molina A., Romero D., Ramírez B (2008). Estrategias del I+D+i2 en el Tecnológico de Monterrey para impulsar el Desarrollo Competitivo Regional de México. *Congreso de Sistemas de Innovación para la Competitividad*. Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato (CONCYTEG).
8. Techcast, 2006.
9. Money Tree Report: PricewaterhouseCoopers - <https://www.pwcmoneytree.com>, en Molina, A. et al. 2008.
10. Dow Jones Capital Venture - <http://venturecapital.dowjones.com/> en Molina, A. et al. 2008.
11. Villarreal González, A. (2009). *Identificación de oportunidades estratégicas para el desarrollo del Estado de Nuevo León*. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. (Existen libros similares para cada uno de los estados del país).
12. Ibídem.
13. Lester, R. "Universities, Innovation, and the Competitiveness of Local Economies", MIT, IPC Working Paper 05-010 - <http://web.mit.edu/ipc/www/publications-2.html> en Molina A. et al. 2008.
14. OECD (2007). Competitive Regional Clusters, National Policy Approaches. *OECD Reviews of Regional Clusters*. Disponible en: www.oecd.org
15. Hernández Gascón, J. M., Fontrodona Francoli, J. y Pezzi, A.(2005). *Mapa de los sistemas productivos locales industriales en Cataluña*. Generalitat de Catalunya Disponible en: http://www.gencat.cat/dive/doc/doc_67979334_1.pdf
16. Europe Intercluster. (2010). *The Emerging of European World Class Clusters*. Bélgica. Disponible en: <http://www.intercluster.eu>
17. Región Cluster: Innovación y negocios. *Estrategia de desarrollo regional*. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia <eventos@camaramedellin.com.co> (2010).

18. Vijay, Jolly. (1997). *Comercializing new technologies: getting from mind to market*. Harvard Business School Press. USA.
19. Ibídem

04. El reto de la competitividad en una economía globalizada

1. Los clusters son grupos de empresas y organizaciones relacionadas, de forma vertical, horizontal o de soporte, ubicadas en un área geográfica determinada, que comparten características comunes del entorno, tales como externalidades, ventajas de costos y cercanía a los insumos y/o al mercado final.
2. World Bank, Country Indicators. <http://data.worldbank.org/>
3. El reporte completo se encuentra disponible en: <http://www.itesm.edu/competitividad>
4. PIB por hora trabajada, precios corrientes en dólares PPP para 2008. Fuente: OCDE, 2010.
5. Chile se encuentra más arriba en el ranking desde antes de 2007, por eso no se considera.
6. Estrategia para la renovación del desarrollo de México. Batres, Roberto y Luis García Calderón (2011).
7. Presentación del Centro para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios en Asociación Público-Privada (MuniAPP) y el Diplomado en Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios (DAPPIS), del Tecnológico de Monterrey, en alianza con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Centro se constituye como el primer producto de esta alianza estratégica con la que se propone dar impulso al fortalecimiento de los municipios mexicanos.
8. Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo de 2007.

05. El reto del desarrollo de las PyMES como promotoras del empleo y del desarrollo económico

1. De acuerdo con datos del Foro Económico Mundial, 2008.
2. Andere, E. (2003) *La educación en México: un fracaso monumental. ¿Está México en riesgo?* México: Editorial Planeta.
3. INEGI (2010). *Censos económicos 2009*. INEGI.
4. Ochoa León, S.(2005). *Economía informal: Evolución reciente y perspectivas*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México. Consultado el 5 de mayo de 2011. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Economia%20informal.pdf>
5. Entre los estudios para determinar las áreas de oportunidad para el desarrollo de las PyMEs destacan los de Hernández, Trejo (2010), Kauffman, G. (2001), Dussel Peters, E. (2003), OECD, (2007).

6. Para más información véase <http://www.clubdistretti.it/>
7. DATAR (2010), Systèmes productifs locaux. Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.
8. TIPA (2006). "Best Practices of SME Innovation Policies" en A Research on the Innovation Promoting Policy for SMEs in APEC: Survey and Case Studies, APEC SME Innovation Center. Seúl.
9. Manual de Oslo: guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación. Disponible en <http://www.tragsa.es/filedctos/ManualdeOslo.pdf>
10. Hernández, Trejo (2010). *Análisis estratégico para el desarrollo de las MiPyMEs en México*. México, D. F.: Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF),

06. El reto de las finanzas públicas

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas de 2008*. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_dist_pagos/ingreso_gasto_art25_lif2010.pdf
2. Ibídem.
3. Cetrángolo, O. (2011). *Desafíos para mejorar la solvencia y equidad de los sistemas tributarios latinoamericanos*. Presentación en diapositivas, oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Argentina.
4. El Consejo Nacional de Población, con portal www.conapo.gob.mx, presenta una información detallada sobre la estructura poblacional en México y sus cambios esperados.

07. El reto de la educación básica

1. Secretaría de Educación Pública (1996). *Programa de desarrollo educativo 1995-2000*. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/331/4.htm?s=iste>
2. OECD. (s.f.). Recuperado el 9 de Mayo de 2011, de PISA Country Profiles: <http://pisacountry.acer.edu.au/index.php>
3. Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (2010). Disponible en: <http://www.enlace.sep.gob.mx/gr/docs/ENLACE2010-TallerInformativo-100830.pdf>
4. SEP(2011) Programa Nacional de Lectura. Disponible en: http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Programa_Nacional_de_la_Lectura ; Programa para la mejora del logro educativo. Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/pemle/>
5. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.(2010). *El Derecho a la Educación en México*. Informe 2009. México: INEE.
6. Campos, M., B. Jarillo y L. Santibáñez. (2010). *Gasto en la educación: la eficiencia del financiamiento educativo mexicano*. Disponible en: www.mexicoevalua.org/descargables/d2bc6e_eficiencia-del-financiamiento-educativo.pdf
7. Hanushek, E. A. y L. Woessman (2010). *The economics of international differences*

- in educational achievement*. NBER WP15949, disponible en: <http://edpro.stanford.edu/Hanushek/admin/pages/files/uploads/w15949.pdf>
8. Campos, Jarillo y Santibañez. *Ibíd.*
 9. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.(2010). *Panorama Educativo de México 2009*. México: INEE.
 10. Concurso Nacional para el Otorgamiento de Plazas Docentes. Disponible en: <http://www.concursonacionalalianza.org/CONAPD10/index.php>
 11. Mancera, C. y S. Schmelkes. *Policy Recommendations for a Comprehensive In-Service Teacher Evaluation Framework*. Consultado el 15 de julio de 2011.Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/8/47103927.pdf>
 12. Secretaría de Educación Pública. Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2007-2008, 2008-2009 y 2009-2010. www.sep.gob.mx Consultado el 08 de junio de 2011. Disponible en; <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=medu17&s=est&c=21788>
 13. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2009). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*. Disponible en: http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Panorama_educativo/2009/Completo/panorara09-completo.pdf
 14. Hanushek y Woessman. *Ibíd.*
 15. Elizondo Huerta, A., F. J. Paredes Ochoa, y A. M. Prieto Hernández (2006).Enciclopedia. Un programa a debate. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. (11, 209–224).
 16. Secretaría de Educación Pública (2011). *Consejos de Participación Ciudadana*. Disponible en: http://www.consejos Escolares.sep.gob.mx/images/Documentos/Lineamientos/lineamientos_generales_2.pdf
 17. Guevara, G. (2011).Para desmontar el dinosaurio. *Revista Nexos*. (Nº 401, p.58.).
 18. Reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaria de Educación Pública. Disponible en: http://www.snte.org.mx/pics/pages/snte_legislacion_base/regla-cgtpsep.pdf
 19. Gurría, J. A. (2010). *El Acuerdo de Cooperación México OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas*. Consultado el 18 de mayo, 2011. Disponible en: http://www.oecd.org/document/30/0,3746,es_36288966_36288553_46222686_1_1_1_1,00.html
 20. Fernández-Cárdenas, J. M., M. L. Silveyra-De la Garza, C. Carrión-Carranza, y V. J. Rozenel-Domenella (2009). *La calidad de la educación en Nuevo León: Un estudio de los factores asociados a los índices de infraestructura, las competencias docentes, las estrategias didácticas, la gestión escolar y el involucramiento de padres de familia*. Monterrey: Comité Regional Norte de la Comisión Mexicana de Cooperación con la UNESCO / Instituto de Evaluación Educativa de Nuevo León.

08. El reto de la salud

1. CONAPO. (2005). *La fecundidad en México. Niveles y tendencias recientes*. Consultado el 8 de Enero de 2011, de Consejo Nacional de Población: <http://www.conapo.gob.mx>
2. Mendoza, M. E., & Tapia, G. (2010). *Situación Demográfica de México 1910-2010*. Consultado el 12 de Enero de 2011. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx>
3. Alba, F. (1974). *La población de México*. Centro de Estudios Económicos y Demográficos. El Colegio de México. Consultado el 04 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.cicred.org/Eng/Publications/pdf/c-c36.pdf>
4. INEGI. (2001). *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)*. Consultado el 09 de mayo de 2011, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/indisociodem/2001/indi2001.pdf
5. INEGI. (2010). *Población total (1895-2010)*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado el 03 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>
6. Secretaría de Salud. Programa Nacional de Salud 2007-2012. (2007).
7. OMS (2007). *Poliomielitis: Cronología 1909-2007*. Organización Panamericana de la Salud. Consultado el 03 de mayo de 2011. Disponible en: http://www.mex.ops-oms.org/contenido/polio/crono_polio.htm
8. Frenk, J. (1991). *Polarización Educativa y Segmentación Laboral El Caso de Medicina*. Seminarios Académicos 1991. Instituto Nacional de Salud Pública. Consultado el 04 de julio de 2011. Disponible en: <http://bibliotecas.salud.gob.mx/gsdl2/collect/fondossa/index/assoc/HASH2d8f/af7c6753.dir.dir/doc.pdf>
9. Romo Viramontes, R., M. Sánchez Castillo. El descenso de la fecundidad en México, 1974-2009: a 35 años de la puesta en marcha de la nueva política de población. *La situación demográfica de México 2009*. CONAPO.
10. Luna Morales, Estela Cristina (n.d.). *Talento humano para sistemas de salud basados en la APS: Perfiles, formación y competencias*. Consultado el 04 de mayo de 2011. Disponible en <http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/congresosp6/memorias6/Viernes%2012/PONENCIA%20DRA%20LUNA.pdf>
11. Valencia, G.J., José, M.V. & Serrano, O.V. (1990). Indicadores compuestos para atención primaria a la salud: El caso de México. *Salud Pública Méx.* (32(5), 552-565).
12. Ledesma Núñez, Ernesto (2004). Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud (CIFRHS). *Anales de Radiología Mexicana*, (3(3), 219-221).
13. Santos, José Ignacio (n.d.). *El Programa Nacional de Vacunación: orgullo de México*. Consultado el 03 de mayo de 2011. Disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/rfm/no45-3/RFM45308.pdf>
14. INEGI (2011). *Presentación de resultados*. Instituto Nacional de Estadística y Geo-

- grafía. Consultado el 03 de mayo de 2011. Disponible en: http://www.censo2010.org.mx/default.aspx?_file=Presentacion.pptx
15. INEGI (2011). *Tasa bruta de natalidad (1990-2011)*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado el 06 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>
 16. Sassi, F. (2010). *Obesity and the economics of prevention: Fit not fat*. EUA: OCDE.
 17. Secretaría de Salud. Programa Nacional de Salud 2007-2012. (2007).
 18. Villalpando, S., Rojas, R., Shamah-Levy, T., Ávila, M.A., Gaona, B., De la Cruz, V., Rebollar, R. & Hernández, L. (2010). Prevalencia y distribución de la diabetes mellitus tipo 2 en población adulta mexicana. Una encuesta probabilística. *Salud Pública Mex.* (52(Supl. 1), 19-26).
 19. SINAIS (2010). *Anuario 2009 de morbilidad*. Sistema Nacional de Información en Salud. Consultado el 03 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.dgepi.salud.gob.mx/anuarioejecutivo2009/anuario2009ejecutivo.html>
 20. SINAIS (2010). *Principales causas de mortalidad general*. Sistema Nacional de Información en Salud. Consultado el 03 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.sinais.salud.gob.mx/mortalidad/>
 21. Barquera, S., Campos-Nonato, I., Hernández-Barrera, L., Villalpando, S., Rodríguez-Gilabert, C., Durazo-Arvizú, R. & Aguilar-Salinas, C.A. (2010). Hipertensión en adultos mexicanos: resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud 2006. *Salud Pública Mex 2010*. (52 (Supl. 1), 63-71).
 22. Olaiz-Fernández G, Rivera-Dommarco J, Shamah-Levy T, Rojas R, Villalpando-Hernández S, Hernández-Avila M, Sepúlveda-Amor J.(2006). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.
 23. CONAPO. (n.d.). *De la población de México 2005-2050*. Consejo Nacional de Población. Consultado el 03 de mayo de 2011. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=234
 24. FUNDAR. *Tendencias del Gasto en Salud y en Infraestructura en Salud*. Consultado el 09 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/np2009/pdf/tendenciasdelgasto.pdf>
 25. Notimex. *Turnan a Ejecutivo Presupuesto 2011*. Milenio.com. Consultado el 09 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/579208>
 26. INEGI. (2010). *Estadísticas de mortalidad*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultado el 03 de mayo de 2011. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/default.asp?accion=4&UPC=702825006499
 27. Instituto Mexicano del Seguro Social. (2011). *Perspectiva sobre opciones financieras para el IMSS*. Consultado el 30 de enero de 2011. Disponible en http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/95FB1A1A-1076-4B9A-A343-9B65F8101AF4/0/Cap%C3%ADtulo_XII.pdf
 28. INSP.(2006). *Boletín de Práctica Médica Efectiva*. Secretaría de Salud. (Boletín del mes de agosto).

29. IDF (2009). International Diabetes Federation. Consultado el 31 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.idf.org/>
30. Secretaría de Salud. (2010). *Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad*.
31. Ojanguren, S. (2009). *Desnutrición y obesidad: malas compañías*. Zócalo de Saltillo.
32. McKinsey. (2011). *The real cost of obesity*. McKinsey Quarterly. Consultado el 31 de enero de 2011. Disponible en: http://www.mckinseyquarterly.com/newsletters/chartfocus/2011_01.htm
33. Fuentes, Mario Luis (2009). *El cáncer, muertes evitables*. Correo de Guanajuato. Disponible en <http://www.correo-gto.com.mx/notas.asp?id=134139>
34. Economist Intelligence Unit (2009). Breakaway: The global burden of cáncer – challenges and opportunities. *The Economist*. Disponible en http://graphics.eiu.com/marketing/pdf/EIU_LIVESTRONG_Global_Cancer_Burden.pdf
35. IMSS (2008). *Evaluación de riesgos considerados en el programa de administración de riesgos institucionales*. Instituto Mexicano del Seguro Social – Dirección de Finanzas, Coordinación de Administración de Riesgos Institucionales. Disponible en <http://www.imss.gob.mx/NR/rdonlyres/22DA9465-273F-45E8-B5B8-E3B09E988C50/0/parievaluacion2008.pdf>
36. Pellegrini Filho, A. (1999). *La violencia y la salud pública*. Rev Panam Salud Pública. (5(4-5), 219-221).

09. El reto de la pobreza y la desigualdad social

1. Easterly, W. (2001). *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge: MIT Press.
2. El coeficiente de Gini mide qué tanto el ingreso de los hogares se desvía del ingreso promedio. El índice toma valores entre cero (plena igualdad) y uno (plena desigualdad).
3. La pobreza alimentaria cuenta a aquellas personas cuyos ingresos no son suficientes para adquirir la canasta básica, la pobreza de capacidades cuenta a aquellas cuyos ingresos no cubren alimentación, salud y educación; y la pobreza de patrimonio cuanta a las personas cuyos ingresos no cubren alimentación, salud, educación, vestido, vivienda, transporte.
4. Cifras oficiales para 2010 del CONEVAL.
5. Rodrik, D. (1999). *Why is there so much insecurity in Latin America.*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Disponible en: <http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>
6. Freije, S., R. Bando y F. Arce (2005). Conditional transfers, labour supply and poverty: Microsimulating Oportunidades. *Economía*. (vol. 7. 73–124).
7. Backhoff, E., L. Monroy, & M. L. Tanamachi. (2005). *Cuestionarios de Contexto de las Pruebas Excale: Marco de referencia*. Ciudad de México: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

8. Ver: http://hdr.undp.org/en/media/hdr03_sp_overview.pdf
9. Ver: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/ipm/>
10. UNRISD (2010), Investigación y política – Síntesis 10. *La lucha contra la pobreza y la desigualdad*. Naciones Unidas.
11. Jusidman, C. (2009). *Desigualdad y política social en México*. Ciudad de México: Nueva Sociedad.
12. Siendo el primero la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) de 1977 y el segundo el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) de 1989.
13. Muchos de los datos que siguen fueron tomados del Cuarto Informe de Labores, Secretaría de Desarrollo Social, 2010, Gobierno Federal.
14. Hills, J., T. Sefton, y K. Stewart (2009). *Towards a More Equal Society? Poverty, Inequality and Policy since 1997*. Bristol: Policy Pres.
15. Handler, J. y Y. Hasenfeld (2006). *Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality*. Cambridge: Cambridge University Press.
16. Nan, L. (2010). *Social Capital*. Cambridge: Cambridge University Press.
17. Mehrotra, S. y E. Delamonica (2007). *Eliminating Human Poverty: Macroeconomic and Social Policies for Equitable Growth*. Londres: Zed Books.

10. El reto de la sostenibilidad

Sin notas

*Construyendo el futuro de México:
Propuestas de políticas públicas*

Se terminó de imprimir en febrero
de 2012 en los talleres de Celsa

Impresos S.A. de C.V.

La edición consta de 2,000
ejemplares



EGAP.

Gobierno y Política Pública
TECNOLÓGICO DE MONTERREY

La EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey ha sido diseñada con la intención de contribuir a que el país pueda transformarse en una nación más próspera e incluyente. Entre sus principales objetivos está el coadyuvar a la profesionalización de la administración pública y buscar el análisis y planteamiento de políticas públicas para el desarrollo del país.

La Misión de la EGAP contempla:

- Colaborar con la profesionalización de la administración pública, así como analizar y plantear políticas públicas para el desarrollo del país.
- Formar ciudadanos comprometidos con el desarrollo de su comunidad en lo económico, político, social y cultural, así como con el uso sostenible de los recursos naturales.
- Contribuir al desarrollo sostenible de la comunidad con modelos y sistemas innovadores para mejorarla en lo educativo, social, económico y político.
- Promover la generación y transferencia de conocimiento, mejores prácticas y consultoría.
- Contribuir al estudio y la comprensión de los factores sociales, políticos y económicos que condicionan a los fines anteriores.

www.itesm.mx/egap/

A low-angle photograph of a modern building with a blue facade and a circular skylight, with a red perforated metal screen on the right.

El año 2012 representa, sin duda alguna, una excelente oportunidad para continuar con el fortalecimiento de la democracia en México y definir el rumbo que tomará el país en los próximos años. Es en este contexto que se presenta el proyecto Construyendo el futuro de México: Propuestas de políticas públicas, el cual parte de una visión incluyente del país que ha sido planteada por diversos actores sociales. En esta obra se presentan 55 proyectos estratégicos y 75 acciones inmediatas; cada uno de ellos orientados a enfrentar los 10 retos analizados en la presente obra. Además, las propuestas aquí contenidas constituyen elementos con alto potencial de enriquecer la información disponible para los círculos de opinión, mesas redondas y debates que tendrán lugar durante el proceso electoral de 2012".