

# Propuestas

|

para los  
próximos  
años

Personas que suscriben por  
el Grupo Nuevo Curso de  
Desarrollo:  
Rolando Cordera Campos  
(coord.);  
Cuauhtémoc Cárdenas  
Solórzano;  
Eugenio Anguiano Roch;  
Julia Carabias Lillo;  
José Ignacio Casar Pérez;  
Lorenzo Córdova Vianello;  
Fernando A. Cortés Cáceres;  
Saúl Escobar Toledo;  
Mario Luis Fuentes Alcalá;  
Carlos Heredia Zubieta;  
David Ibarra Muñoz;  
Clara Jusidman Rapoport;  
Juan Carlos Moreno-Brid;  
Ciro Murayama Rendón;  
Jorge Eduardo Navarrete;  
José Andrés de Oteyza y  
Fernández;  
Carlo Panico;  
Enrique Provencio Durazo;  
Norma Samaniego Breach;  
Francisco Suárez Dávila;  
Carlos Tello Macías;  
Eduardo Vázquez Martín.





GRUPO NUEVO CURSO DE DESARROLLO

Propuestas para los próximos años

Ciudad de México,  
octubre de 2023

Primera edición: Octubre de 2023

D.R. © 2023 Grupo Nuevo Curso de Desarrollo  
Ciudad de México

Diseño de portada: Nayatzin Garrido Franco  
Diseño tipográfico y formación: Socorro Gutiérrez Cornejo

Esta edición y sus características son propiedad del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo.  
Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

## ÍNDICE

Presentación	7
1. Relaciones internacionales de México: propuestas y hoja de ruta	11
2. Democracia y Estado de derecho	17
3. La agenda de la gobernabilidad política y electoral	19
4. Transformación de la política social	23
5. Trabajo, ingreso y protección social ante un nuevo entorno mundial	29
6. Recuperar la seguridad y la paz en México	35
7. Diversidad creativa y democracia cultural	43
8. Por una nueva concepción de la política económica	51
9. Energía para el desarrollo	55
10. Infraestructura de comunicaciones y transportes	59
11. Desarrollo sustentable y ambiente	67
12. Nueva política para la gestión del agua	75
13. Repensar la política para el México rural	79
14. Visión integral desde el territorio	83
Participantes en la redacción de cada uno de los temas	89





## PRESENTACIÓN

En diferentes ocasiones el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo ha planteado propuestas clave para las estrategias nacionales de desarrollo, centradas en sus dimensiones económicas, políticas, sociales, territoriales y de sustentabilidad. En 2019, por ejemplo, presentamos las *Consideraciones y propuestas sobre la estrategia de desarrollo para México*,<sup>1</sup> y entre 2020 y 2022 se dieron a conocer diversos planteamientos para renovar políticas en la dirección de un nuevo curso de desarrollo,<sup>2</sup> todos formulados con el ánimo de realizar aportaciones a la reflexión y al debate público.

Ahora, y en el entorno de las deliberaciones nacionales que deberán servir como base para las políticas de la segunda parte de la presente década mexicana, exponemos ideas y consideraciones para facilitar cambios estructurales que permitan consolidar la recuperación tras la crisis de la pandemia de la Covid-19, y que, a la vez, nos encaminen a la superación de los rezagos que históricamente han marcado nuestra realidad, algunos de los cuales se agravaron después de la gran recesión de 2008-2009. La convocatoria original para la formulación de este documento partió del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, como prolongación de su libro *Por una democracia progresista: debatir el presente para un mejor futuro*.

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

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

A las consecuencias de un largo periodo de bajo dinamismo económico, elevados niveles de pobreza y desigualdad, precariedad hacendaria, degradación ambiental, inseguridad y violencia generalizadas, incumplimiento de los derechos reconocidos y otros rasgos que caracterizan desde hace tiempo nuestra condición nacional, se suman ahora las incertidumbres globales caracterizadas por fluctuaciones económicas muy marcadas, las nuevas tensiones generadas por la guerra en Ucrania, el agravamiento del cambio climático y de otros referentes planetarios que son determinantes para diversas políticas nacionales. Las propuestas que aquí se exponen se hacen cargo de las implicaciones que para México tiene la nueva condición global.

Nuestras consideraciones tienen como referente y escenario las transformaciones urgentes para lo inmediato, y las requeridas para un periodo de mayor alcance, al menos para lo que resta de la presente década, teniendo presentes los cambios necesarios en un horizonte generacional.

Este documento no pretende incluir todos los temas ni es un compendio enciclopédico de los grandes problemas nacionales. Quienes integramos el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo sumamos perspectivas y aportes propositivos desde nuestros respectivos campos de conocimiento, junto con los de otros participantes que fueron invitados a esta iniciativa y que respondieron positivamente a la convocatoria. En la sección final se consignan sus nombres y los temas en los que intervinieron. Los textos amplios que sirvieron de base para el presente documento se publicarán próximamente en un volumen que estará disponible en la página web <<http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/>>.

Buscamos una interlocución social amplia, que comprenda a los actores políticos organizados, las universidades y centros de investigación, las organizaciones de trabajadores y de la sociedad civil, los grupos empresariales y de productores, entre otros, así como a las cámaras legislativas, para contribuir al diálogo y propiciar la distensión para facilitar acuerdos colectivos.

Se realizó un esfuerzo para que las formulaciones tomaran en cuenta las necesidades de los grupos identitarios y de los que se encuentran en situación crítica o son vulnerados y vulnerables, formulando recomendaciones y planteamientos específicos que atiendan sus necesidades y derechos, sus aspiraciones e intereses, de tal modo que los involucren en el debate.

La deliberación sobre las opciones de transformación ya está en curso, por lo que estamos abiertos a la interacción con otros colectivos que han generado valiosas aportaciones en sus campos de interés y especialización.

El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo agradece a la Universidad Nacional Autónoma de México y al rector Dr. Enrique Graue Wiechers las facilidades y el apoyo para la realización de sus sesiones de trabajo.

ROLANDO CORDERA CAMPOS,  
Coordinador del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo  
*Ciudad de México, octubre de 2023*

PERSONAS QUE SUSCRIBEN

POR EL GRUPO NUEVO CURSO DE DESARROLLO:

Rolando Cordera Campos (coord.); Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano; Eugenio Anguiano Roch; Julia Carabias Lillo; José Ignacio Casar Pérez; Lorenzo Córdova Vianello; Fernando A. Cortés Cáceres; Saúl Escobar Toledo; Mario Luis Fuentes Alcalá; Carlos Heredia Zubieta; David Ibarra Muñoz; Clara Jusidman Rapoport; Juan Carlos Moreno-Brid; Ciro Murayama Rendón; Jorge Eduardo Navarrete; José Andrés de Oteyza y Fernández; Carlo Panico; Enrique Provencio Durazo; Norma Samaniego Breach; Francisco Suárez Dávila; Carlos Tello Macías; Eduardo Vázquez Martín.

SUSCRIBEN:

Aarón Dychter; Abelardo Ávila Curiel; Alejandro Villalobos; Alfonso Chávez; Amapola Grijalva Vega; Antonio Azuela de la Cueva; Boris Graizbord; Carlos Lavore; Carlos Ruíz Sacristán; Claudia Schatán; Cuauhtémoc Cárdenas Batel; Déborah Chenillo Alazraki; Diego Valadés; Eduardo Guerrero Gutiérrez; Enrique Ortiz; Félix Hernández Gamundi; Fernando Fragoza Díaz; Fernando Tudela Abad; Fluvio Ruiz Alarcón; Francisco Gómez Ruiz; Guillermo Ruíz de Teresa; Héctor Bolívar Villagómez; José Manuel Muñoz; Juan Eibenschutz; Juan Meliá; Julio García Coll; Laura Carrillo; Ligia González; Martín Alejandro Lévenson; Ramón Carlos Torres; Ramón Villa y Guerrero; Roberto Eibenschutz; Saúl Arellano; Sergio Benito Osorio; Tonatiuh Guillén López.

## RELACIONES INTERNACIONALES DE MÉXICO: PROPUESTAS Y HOJA DE RUTA

La política exterior de México bajo los gobiernos de los caudillos de la Revolución y la proclamación de la Constitución Política de 1917 fue de carácter defensivo y, por tanto, se escudó en principios de convivencia pacífica y de derecho internacional. Después de la segunda Guerra Mundial, con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, nuestro país desempeñó un papel sin precedente, más participativo en el orden internacional en gestación.

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

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

Es necesario pensar cómo puede México construir una nueva política exterior, y su principal instrumento, la diplomacia, a fin de contar con una mayor profesionalización de la misma para gestionar correctamente los asuntos internacionales de derechos humanos, medio ambiente, mantenimiento de la paz y la cooperación para el desarrollo, cuidado y aprovechamiento del agua, seguridad y migración, alimentación, salud pública, educación y cultura, entre otros campos. A continuación se ofrecen varias pro-

puestas para la construcción de esa nueva política y diplomacia mexicanas.

- Coherencia en la conducción de la política exterior: profesionalizar la diplomacia mexicana para gestionar de manera pertinente los asuntos internacionales.

- El papel del Poder Legislativo: cumplimiento de las responsabilidades constitucionales del Senado de la República para que el gobierno instrumente una política exterior acorde con los intereses nacionales.

- Reconstruir los recursos y capacidades de la Secretaría de Relaciones Exteriores: revertir el desmantelamiento institucional, empezando por realizar un diagnóstico objetivo, imparcial y transparente sobre las necesidades de operación, con recomendaciones concretas de acción.

- Diplomacia bilateral: jerarquizar las relaciones bilaterales; crear 16 nuevas embajadas, para llegar a 96 representaciones; así se cubriría el 50% de los 192 países con los que mantenemos relaciones diplomáticas.

- Diplomacia multilateral: nuestra diplomacia debe mantener un multilateralismo activo para enfrentar colectivamente los principales desafíos globales.

- El mundo en México: pugnar por la consolidación y profundización de la diplomacia multilateral en materia de drogas, crimen organizado, comercialización y contrabando de armas.

Las propuestas específicas corresponden a:

- Coherencia en la conducción de la política exterior. Es imperativa la formalización regular y no circunstancial de un gabinete de política exterior, encabezado por el presidente de la República, con el titular de la cartera de Relaciones Exteriores actuando como secretario y la participación regular de al menos los encargados de los despachos de Gobernación, Hacienda y Economía.

- Fortalecimiento de las funciones del Poder Legislativo. El Senado debe mejorar sus métodos de examen de los nombramientos

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

- Revisión del funcionamiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se precisa un reajuste en el funcionamiento de este despacho, a fin de que su operatividad sea más congruente con las disposiciones establecidas y con un organigrama claro en el que se respeten las líneas de mando, desde el titular del despacho a los subsecretarios, a las direcciones y otros órganos operativos.

- Diplomacia bilateral. Es necesario ampliar la cobertura de embajadas de México en el mundo, para llegar a 96 representaciones, con lo cual se cubriría el 50% de los 192 países con los que México mantiene relaciones diplomáticas. Las prioridades en el marco del bilateralismo se tendrán que establecer a partir de los criterios de: Relaciones bilaterales preponderantes (América del Norte, Estados Unidos y Centroamérica); Relaciones bilaterales maduras (Unión Europea, América Latina y el Caribe, Asia); Relaciones diplomáticas significativas (países del sudeste de Asia, República de Corea, Australia y Nueva Zelanda, India y Turquía); Relaciones bilaterales testimoniales (Angola, Camerún, Costa de Marfil, República Popular del Congo y Tanzania).

- Diplomacia multilateral. México tiene presencia y voz influyente en el multilateralismo, donde lo valioso es la prevalencia de los principios de coexistencia y del derecho internacional. Nuestra diplomacia debe mantener un multilateralismo activo para enfrentar colectivamente los principales desafíos globales: grietas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; cambio climático; pandemias por venir; protección de los derechos humanos tan quebrantados, entre otras cosas, por el maltrato e inseguridad de los migrantes; falta de asistencia humanitaria; desarrollo excluyente y otros fenómenos adversos

- El mundo en México. El mundo está influyendo en México de una manera sin precedente, tanto en el aspecto de las políticas

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

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

- Retomar el papel activo y destacado que tuvo México en desarme y no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción en masa, agregándole la lucha en favor del control del armamentismo convencional.

- Pugnar por la consolidación y profundización de la diplomacia multilateral en materia de drogas, crimen organizado, comercialización y contrabando de armas.

- Fortalecer las representaciones de México en la ONU-Nueva York, Ginebra y Viena; en Roma-FAO; la OIT en Ginebra; Nairobi-Medio Ambiente (PNUMA); Bruselas-Unión Europea; París-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Washington-OEA; Ciudad de México-Organización para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL).

- Dar continuidad a las participaciones mexicanas a nivel de jefes de Estado y de gobierno en reuniones cumbre del Grupo de los 20, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Medio Ambiente, Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), cumbres iberoamericanas, conferencias de las Naciones Unidas sobre cambio climático (COP) y otras que se presenten en foros en los que México ha sido miembro activo.

- La defensa de bienes públicos internacionales: medio ambiente; agua y los problemas de su distribución y usufructo; migracio-



nes y derechos humanos; cooperación para el desarrollo propuesta por la ONU; salud y protección social.

- Debe retomarse y ampliarse el papel protagonista de México en la llamada Cuenca del Pacífico, definida tanto en el marco de APEC (21 economías), como en el de los importantes acuerdos de integración económica y supranacional, como es el caso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático ANSEA (10 países), la reciente Asociación Económica Integral Regional (RCEP) formada por los 10 países de ANSEA más China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, y el existente pero olvidado por México, Acuerdo Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP), integrado por 11 países, entre ellos México, que son miembros de APEC (están fuera del acuerdo Estados Unidos y China).



## 2

### DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

México enfrenta condiciones de tensión muy elevada, por lo que es indispensable aplicar medidas que surtan efectos en el corto plazo para rebajar la crispación y abrir espacios que faciliten cambios estructurales para garantizar esa democracia progresista. Frente a esta realidad, se requiere pensar en la reconstrucción nacional a partir de tres etapas: detener el ritmo de deterioro, invertir la tendencia e iniciar la reconstrucción.

El proceso de reconstrucción nacional enfrentará dificultades formales administrativas y legislativas y de carácter institucional, por lo que se propone aplicar medidas que, de forma paulatina y consensada, ayuden a recomponer el entendimiento entre los actores políticos. Algunas de las propuestas para avanzar por esa vía son las siguientes:

- Detener el deterioro mediante la construcción de un diálogo nacional basado en un trato serio, respetuoso y constructivo con los actores culturales, económicos, mediáticos y sociales, y la construcción de un programa concertado de gobierno.

- Invertir la tendencia y virar el rumbo del Estado para alcanzar la restitución del valor del Derecho como referente común de la acción de los poderes públicos y la convivencia civilizada; el fortalecimiento del sistema representativo materializado en el Congreso, que mejore las reglas de gobernabilidad y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales vigentes; el combate a la corrupción mediante la separación del ejercicio de la administración pública del patrimonialismo político, operando desde los principios del profesionalismo y la neutralidad política; el combate a la violencia delictiva y la inseguridad ciudadana, respetando lo dispuesto en la Constitución en materia de investigación y persecución del delito, evitando la impunidad y mejorando las capacida-

des de los juzgadores y funcionarios especializados en las acciones de investigación.

- Consolidar la democracia progresista mediante el diseño y la operación de un sistema institucional versátil que fortalezca el ejercicio de los derechos fundamentales y su justiciabilidad; la defensa de los derechos humanos, en particular los derechos a la verdad, a una vida libre de violencia y corrupción, a la protección de los mexicanos en el extranjero y a la libertad de creencias; el acceso a la justicia y la revisión de los criterios para la procedencia de juicios de amparo y la inconstitucionalidad de las leyes.

- Federalismo, vía el fortalecimiento de las facultades fiscales de las entidades federativas, la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en la elaboración y actualización del catastro, la suscripción de convenios regionales de cooperación y, en su caso, convenios internacionales que no impliquen compromisos financieros o de seguridad.

- Conformar un consejo social de carácter consultivo que apoye al gobierno en la toma de decisiones y el diseño de políticas de corte ambiental, cultural, económico y social, integrado por representantes de los sectores académico, económico y social.

### 3

## LA AGENDA DE LA GOBERNABILIDAD POLÍTICA Y ELECTORAL

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

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

Resulta inobjetable, por ejemplo, que el hecho de que por la vía de las urnas se instalara entre nosotros el fenómeno típicamente democrático de los gobiernos divididos (que el partido en el gobierno no cuente con una mayoría afín en el Congreso), desde 1997 activó la división de poderes como un mecanismo central de nuestro diseño constitucional para acotar el ejercicio del poder gubernamental. Sin embargo, hoy queda claro que más que un fenómeno de cambio estructural, se trató de un cambio político que, en el momento en que tuvimos un gobierno con una mayoría parlamentaria (como ocurrió desde 2018), volvimos a una época en la

que existe *de facto* un control del Ejecutivo de las decisiones legislativas (un fenómeno claramente sintetizado en la idea de que “a las propuestas legislativas del presidente no se le cambia ni una coma”), con fuertes reminiscencias de una etapa de centralización del poder que pensábamos que habíamos dejado atrás.

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

Es de destacarse que muchos de los mecanismos de control del poder que se crearon como parte de nuestra transición democrática, como las autoridades electorales autónomas, el ejercicio de facultades renovadas (y modernizadas) de control constitucional en manos del Poder Judicial (como las Acciones de Inconstitucionalidad o las Controversias Constitucionales), los organismos constitucionales autónomos encargados de vigilar, acotar y controlar al poder (en materia de transparencia —INAI—, de definición de la política monetaria —Banco de México—, de estadística nacional —INEGI— de competencia —Cofece o IFT— de protección de derechos humanos —CNDH—, entre otros), han sido blanco de inéditos e indebidos ataques y descalificaciones desde el Poder Ejecutivo.

Bajo esa premisa, y sin la pretensión de una refundación del Estado mismo, es pertinente retomar la obra de reforma gradual y paulatina que quedó trunca y adecuar las actuales estructuras ins-

titucionales y constitucionales al todavía inalcanzado paradigma de una plena y robusta democracia constitucional.

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

En primer lugar, cambios que permitan avanzar en la construcción de un Poder Legislativo cada vez más representativo de la pluralidad y diversidad política e ideológica del país. El actual arreglo institucional del Senado y de la Cámara de Diputados se remonta a la reforma electoral de 1996, cuando aún vivíamos una época de partido hegemónico y que, si bien en su momento fue un importante paso para democratizar nuestro sistema político, hoy resulta claramente desfasado e inadecuado. Hoy, en un contexto de amplia competitividad política, la sobre y subrepresentación que el diseño del Legislativo permite, resultan claramente disfuncionales en términos democráticos.

En segundo lugar, es necesario reforzar las garantías institucionales y presupuestarias de los órganos de control; que permitan, con pleno respeto al principio de división de poderes, que las instituciones de control del poder estén blindadas para garantizar los principios constitucionales.

Finalmente, en tercer lugar, resulta pertinente una revisión del diseño de nuestro sistema electoral que, si bien es funcional y pertinente en términos generales, y que ha permitido que desde la última reforma electoral (2014) hayamos tenido el más largo periodo de estabilidad política, gobernabilidad democrática y alternancia en el poder, también es cierto que requiere una revisión para adecuar sus mecanismos y procedimientos a la dinámica y vertiginosa serie de transformaciones que han ocurrido en la vida político-electoral. En efecto, muchas de las instituciones y procedimientos de nuestro sistema electoral se remontan a décadas y resulta pertinente, por ello, su revisión, actualización y modernización, una vez que haya concluido el proceso electoral actualmente en curso.





## TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Se presenta un conjunto de propuestas para la transformación de la política social mexicana, en áreas que resultan clave por dos razones: la primera, es que de ellas depende la articulación de un marco más amplio de políticas y acciones gubernamentales, y la segunda, porque resumen una visión amplia en torno al nuevo curso de desarrollo que es posible y deseable construir para el país.

Las propuestas están construidas desde una perspectiva que concibe al gobierno desde su responsabilidad de garantizar los derechos humanos, lo que las hace, en su heterogeneidad y diferencias de perspectivas, documentos que además de abordar temáticas específicas, convocan al diálogo intersectorial.

Otro de los elementos que los hacen relevantes es que se fundamentan en la concepción de la realidad como un todo que se articula de forma multifactorial. En todos ellos se reconoce que no hay respuestas ni fáciles ni inmediatas, pero que, si no se interviene pronto y con base en lo que tenemos, las posibilidades de un país de bienestar generalizado seguirán posponiéndose, con severas consecuencias para los grupos en mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad social.

El hecho de presentar miradas tan diversas respecto de los temas que se abordan pretende mostrar, igualmente, que construir un país sustentado en consensos que parten de opiniones y visiones diversas, es no sólo posible, sino que es la condición necesaria para avanzar hacia la reconciliación nacional, y hacia el diseño de una nueva agenda social con un horizonte de largo plazo, que permita definir con claridad qué México queremos tener en los años 2050 o 2075.

México no podrá ser un país de inclusión social y con garantía de posibilidades de una vida en condiciones de dignidad para

todos, si no tiene una nueva estrategia de política social, entendida más allá del combate a la pobreza, y que articule los esfuerzos del gobierno para que esté en la posibilidad real de abarcar la totalidad del territorio, y de cumplir con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de toda la población.

Por ello se plantea uno de los temas más importantes para el desarrollo nacional, que es la urgencia de fortalecer a la educación media superior y superior y a las instancias de investigación científica y de desarrollo de las humanidades. Si la crisis de la educación básica es grave, lo es en la misma magnitud la que enfrentan las universidades e instituciones de educación superior, y por ello el debate abierto por la presente administración debe ser aprovechado para plantear lo que estructuralmente debe ser modificado y las rutas que pueden garantizar mayor eficacia en la construcción de las políticas y programas en la materia.

La educación es, sin lugar a duda, una de las principales inversiones que puede realizar un país que aspira a alcanzar el desarrollo. Las teorías que han destacado la contribución del capital humano al crecimiento y, más recientemente, los enfoques que analizan las tendencias de la denominada “economía del conocimiento”, conceden una importancia estratégica al esfuerzo educativo que realiza una sociedad para alcanzar el desarrollo.

Desafortunadamente, la política educativa del Estado mexicano ha sido errática en las últimas décadas y no se ha hecho un esfuerzo sistemático por lograr un acuerdo nacional en materia de educación, que incluya compromisos de gasto y metas de mediano y largo plazos e involucre a todos los actores que intervienen en el proceso educativo.

La falta de una política de Estado en esta materia se refleja en las variaciones del gasto gubernamental en educación como porcentaje del producto interno bruto, que después de haber registrado un importante aumento en la primera década del siglo XXI, ha venido descendiendo de manera continua a partir de la crisis de 2009. Reconocer la necesidad de aumentar el financiamiento pú-

blico a la educación es un primer paso no sólo para reducir los rezagos educativos, sino incluso para mantener algunos de los avances que ya habíamos alcanzado como país.

Si México aspira a cerrar las brechas sociales, reduciendo la desigualdad que ha sido históricamente un lastre para su desarrollo, debe apostar de manera más firme y sistemática por la consolidación de su sistema de educación pública, mejorando la calidad en todos los niveles y ampliando la cobertura de la educación media superior y superior. La mejor manera de contribuir a la solución de los problemas nacionales consiste en formar los recursos humanos necesarios para reencauzar el desarrollo del país y de sus regiones y hacer frente a los desafíos económicos y a los riesgos sociales emergentes que nos plantea la globalización, así como para superar los rezagos acumulados.

A la par de estas materias, es necesario el análisis de la estructura de las desigualdades en México, desde la premisa fundamental de que un quiebre en las estructuras de la desigualdad económica, implica la modificación radical de las relaciones del poder político y de los mecanismos que permiten la pervivencia de los procesos de concentración de la riqueza en unas cuantas manos.

La crisis que se enfrentó por la pandemia de la Covid-19, y la profundización de los problemas que teníamos, se vieron agravados por el fallido intento de construcción del Insabi, cuya desaparición formal coloca de nuevo al gobierno de la República y de los estados ante la disyuntiva, no solo de garantizar la operatividad y el acceso a los servicios en el corto plazo, sino de avanzar de una vez por todas en la construcción de un sistema de salud universal, de calidad y gratuito.

Se postula como indispensable para la reinención del gobierno, en sus alcances y miras, adecuar sus estructuras orgánicas y funcionales y dar cumplimiento al marco constitucional y al sistema convencional que nos rige en materia de derechos humanos, por lo que se plantea la necesidad de la transversalización de cuatro perspectivas, que son irrenunciables para que los derechos huma-

nos sean garantizados, tal como lo mandata el texto constitucional en nuestro país: las de género, infancia y adolescencia y no discriminación.

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

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

Por su parte, cumplir con el principio constitucional del interés superior de la niñez exige una adecuación a las estructuras tanto orgánicas como funcionales de todas las instancias del Estado, pues garantizar los derechos de la niñez implica tres cuestiones básicas:

- Reconocer explícitamente que son sujetos plenos de derechos, lo que conduciría a una transformación de la estructura sectorial de la administración pública en los tres niveles de gobierno, con el propósito de mejorar la coordinación y la integralidad de las acciones para que se cumplan los principios de universalidad, integralidad y progresividad.

- Modificar los criterios de distribución presupuestal, para situar a los niños y jóvenes en primer lugar en las decisiones de inversión: construir las escuelas que hacen falta, garantizar servicios médicos y de salud, erradicar el hambre, garantizar un medio ambiente sano, garantizar su participación y aprendizaje democrático para construir una ciudadanía social.

- Considerar el derecho de prioridad, reconocido en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, lo cual

significa que ante recursos limitados y ante el posible conflicto en la determinación de qué grupos de población deben atenderse primero, prevalece el derecho de las niñas, niños y adolescentes.

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

Falta por construir una nueva generación de políticas públicas que al reconocer las diferencias culturales, lingüísticas y étnicas, se establezca desde una mirada de reconocimiento de la alteridad y con base en una razón dialógica que propicie el encuentro entre miradas y perspectivas de vida y mundo.

El rechazo que enfrentan millones de personas por su sexo, por su identidad u orientación sexual, por su color de piel, por su lengua, religión, preferencias políticas, etc., constituye uno de los elementos de división y conflicto que impiden la reconciliación y el entendimiento; frente a ello prevalece el reconocimiento y conciencia universal de que todas las personas nacemos libres e iguales, y que nada justifica la discriminación, el racismo, la xenofobia u otras formas de intolerancia que vulneran los cimientos de las coordenadas del modelo democrático de vida al que aspiramos que nos rijan.

Todos estos son elementos transversales, cuyo abordaje es condición necesaria si se pretende que la próxima administración federal, pero también las de los estados, puedan hacerse cargo de la responsabilidad que tienen de conducir el desarrollo nacional y de cumplir con la obligación que les impone el orden jurídico, de modificar política, económica, social y culturalmente el país, a fin de que haya gradualidad y progresividad en el cumplimiento de los derechos que nos han sido reconocidos y que deben aplicarse en nuevos umbrales de cumplimiento mínimo, en cuya base está nada menos que la dignidad humana.

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

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

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

## TRABAJO, INGRESO Y PROTECCIÓN SOCIAL ANTE UN NUEVO ENTORNO MUNDIAL

El trabajo es un elemento central en la definición de la estrategia para el desarrollo de México. No solo es un factor determinante del potencial de crecimiento de la economía, sino que constituye la fuente preponderante de ingresos de los hogares mexicanos, del nivel y calidad de vida de la población, y un elemento crítico de la estabilidad social.

La generación de empleos de calidad debe ser un objetivo primordial en un contexto en el que su creación ha sido insuficiente, donde predomina el trabajo informal y una proporción considerable de la población ocupada recibe muy bajos ingresos. Se necesita promover una nueva estrategia que cambie a fondo las condiciones del trabajo en México, pensada a partir de las condiciones y oportunidades que México tiene por su geografía y sus recursos naturales.

Es necesario aprovechar las oportunidades que ofrece el T-MEC y sus reglas de mayor contenido regional para los bienes que se producen y se comercian en Norteamérica; reconocer las ventajas que las tensiones geopolíticas entre Estados Unidos y China ofrecen a México mediante una estrategia de *nearshoring* de las empresas cuyo mercado es principalmente Estados Unidos. Frente a esta estrategia, el gobierno mexicano debe adoptar una posición de mayor intervención para orientar la relocalización en regiones determinadas y el fomento a actividades específicas de acuerdo con el interés nacional.

De igual forma, las nuevas leyes aprobadas en Estados Unidos —la Infrastructure Investment and Jobs Act y la Inflation Reduction Act— pueden ofrecer oportunidades a la economía de México, especialmente en la industria automotriz, en la cual la meta es electrificar el transporte en el país del norte, lo que requerirá un aumento muy grande en la producción de este sector.

Sin embargo, hay fuerzas que paralelamente pueden actuar en contra de la expansión del empleo en México en 2022 y 2023; en el plano externo se enfrentará el bajo crecimiento esperado en la economía mundial, y en el plano interno la restricción del gasto social en aspectos esenciales como la educación y la salud, y la limitada expansión de la inversión pública que restringen aún más la posibilidad de crecimiento económico y la generación de empleo.

México necesita hacer cambios estructurales impostergables. Es necesario impulsar una transformación en la especialización productiva que logre generar mayor valor agregado, mejores empleos y una mejor inserción en las cadenas de valor internacionales, al tiempo de asegurar una cobertura social universal y una mayor justicia laboral.

Los ejes de una nueva estrategia del mundo del trabajo en México deben transitar por:

- Generación de empleos de calidad e inclusión. Creación de empleos de calidad, acompañada de políticas de protección e inclusión al trabajo digno, enmarcado en una visión de futuro para responder a los grandes cambios que están ocurriendo en el mundo del trabajo; para ello se requiere evolucionar hacia una estructura productiva generadora de mayor valor agregado y de empleos de mayor nivel de calificación e ingreso, con una distribución territorial más equilibrada de la actividad productiva y del empleo, y que favorezca a los jóvenes y las mujeres de manera prioritaria, y transitar hacia una inserción distinta y de un nivel superior en los mercados globales, procurando que la participación de México en el mercado de trabajo se sustente en la calificación de la mano de obra y los incrementos en la productividad que están convirtiéndose en las verdaderas ventajas comparativas.

- Mejoramiento constante de los ingresos y de las condiciones de trabajo, para garantizar ingresos suficientes y una mejor calidad de vida de los hogares mexicanos; para ello se requiere continuar incrementando el salario mínimo a fin de que pueda llegar a cumplir con el mandato constitucional y fungir como un piso efec-



tivo de la estructura salarial; reducir la jornada de trabajo; promover que las ganancias de la productividad se reflejen en el salario, mejoría que estará estrechamente ligada al proceso de cambio hacia una estructura productiva generadora de mayor valor agregado y de empleos con mejor nivel de calificación.

- Evolucionar hacia un régimen de protección social universal, entendido como un derecho de cada individuo, más que como una prestación restringida a un tipo específico de trabajo. Para ello es necesario construir un sistema público universal de salud, financiado por medio de impuestos generales; fortalecer los actuales sistemas de pensiones y de protección al ingreso de los individuos y las familias frente a los riesgos de incapacidad, edad avanzada y desempleo; establecer el seguro de desempleo para el trabajo asalariado, orientado a mitigar el impacto negativo de la pérdida del trabajo y del ingreso laboral de este tipo de trabajadores ante situaciones críticas, y establecer las bases para un ingreso vital como mecanismo de apoyo focalizado y temporal en momentos de crisis para trabajadores no asalariados que impida que caigan en la pobreza extrema.

- La adopción de un sistema de protección social universal no sólo es justificable desde el punto de vista de los derechos humanos, sino que permitiría al país estar en mejor posición para adoptar los avances tecnológicos y la innovación, limitando los costos humanos correspondientes.

- Asegurar la protección al trabajador ante el surgimiento acelerado de nuevas modalidades del trabajo. El cambio tecnológico ha dado lugar a nuevas modalidades de trabajo que cobraron presencia y se multiplicaron desde el inicio de la pandemia, con una presencia cada vez mayor en nuestro país, como por ejemplo el trabajo a distancia, el trabajo híbrido y el trabajo asociado a las plataformas digitales, por lo que es necesario brindar protección a quienes trabajan de esta manera, que quedan fuera de los esquemas de protección social tradicionales.

- Un sistema de pensiones incluyente y sustentable, que requiere atención urgente, tanto por la creciente carga fiscal que represen-

ta y por el grave problema estructural que ha impedido que la gran mayoría de los adultos mayores gocen de una pensión digna o suficiente en el propio sistema de retiro. El mundo del trabajo en México demanda una revisión integral del conjunto de los actuales esquemas de pensiones que contemple un proyecto de reforma de gran alcance.

- Repensar la educación y la formación continua ante la presencia de la “cuarta revolución industrial”, lo que implica que el reto no solo será vencer problemas ancestrales como el analfabetismo, sino encontrar respuestas oportunas a la brecha digital y nuevas formas de extender el aprendizaje y la actualización a toda la vida laboral. A fin de adecuar la formación de los jóvenes a la era de esta “cuarta revolución industrial” es necesario contar con nuevos programas de enseñanza y de acceso a los medios digitales (junto con la alfabetización de toda la población para su uso).

- Justicia laboral, libertad y democracia sindical. En esta materia, los esfuerzos deberán concentrarse en consolidar la creación de las nuevas instituciones en esta materia, a partir de la ratificación del Convenio 98 de la OIT, la reforma laboral de 2019 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, y honrar el compromiso asumido por México en la firma del T-MEC; asegurar el cumplimiento de las reformas en materia de trabajo doméstico y de subcontratación. aplicando mecanismos de inspección y la necesaria difusión de los nuevos ordenamientos para orientar a los trabajadores y patrones.

- Grupos prioritarios y brechas que persisten: particularmente, en la condición de las mujeres en el trabajo y las brechas de género que se traducen en baja participación en el mercado laboral, menores salarios que los hombres ante trabajos similares, hostigamiento laboral y sexual en el centro de trabajo; mayor proporción que los hombres en trabajos informales y en puestos de trabajo vulnerables, y también mayor discriminación en la seguridad social; atención al fuerte déficit de instituciones del cuidado de los menores, que se traduce en mayores cargas para las mujeres y su

marginación de las oportunidades de desarrollo, pero también afecta a las familias en su conjunto, y la atención especial a los jóvenes en su inserción al trabajo, ya que son los más afectados durante los periodos de crisis, tienen altos índices de desempleo y, para la gran mayoría de ellos, la informalidad constituye la puerta de entrada a una ocupación.

La renovación del mundo del trabajo en México requiere repensar muchas de las instituciones que permitan construir una estrategia de desarrollo e inclusión que defina con claridad el rumbo en el que deberá avanzar el país en materia productiva, de inserción global y empleo, y adecuar, en torno a dicha estrategia, el conjunto de instrumentos y acciones de política económica y social que permitan dar viabilidad a la creación de trabajo digno y de calidad.



## 6 RECUPERAR LA SEGURIDAD Y LA PAZ EN MÉXICO

Para contener la epidemia de violencia e inseguridad que se registra en amplias zonas del país desde 2008 es necesario impulsar el fortalecimiento institucional del sector y diseñar estrategias eficaces de combate a delitos de alto impacto. En esta labor, las autoridades deben aprender de los errores del pasado y aprovechar las mejores prácticas que han tenido éxito internacional.

Se parte de la premisa de que los problemas complejos que experimenta el país en materia de seguridad no se erradicarán con acciones aisladas como las que se han realizado hasta ahora, sino con la implementación de estrategias integrales que atiendan, de modo simultáneo, varias dimensiones del fenómeno criminal.

Los principales desafíos en materia de seguridad pública a corto y mediano plazos, se enfocan en la atención de seis tipos delictivos que identificamos como los de mayor gravedad que enfrenta el país: Homicidios dolosos (especialmente aquellos vinculados con el crimen organizado); Extorsión y cobro de cuota; Desaparición forzada y cometida por particulares; Violencia de género y feminicidios, y Robo y asaltos en carretera.

- Homicidio doloso. De entre todos los delitos que se cometen de forma habitual en México, el homicidio doloso es el que representa el mayor riesgo para la seguridad y la paz pública y es el causante de los mayores perjuicios para la vida cotidiana de todos los mexicanos. Este es un delito que no sólo atenta contra el derecho a la vida de las personas —el más valioso en la jerarquía de derechos— sino que sus efectos se extienden exponencialmente hacia su familia, círculo cercano y hacia toda la sociedad en su conjunto, la que resiente un impacto negativo en su calidad de vida y bienestar general. Desafortunadamente, el homicidio doloso se ha convertido en un problema constante que ha

hecho que las personas en México vivan inmersas en un escenario de violencia.

A pesar de ser éste un fenómeno criminal de atención prioritaria y urgente para todas las autoridades nacionales, a lo largo de poco menos de dos décadas se tienen escasos avances para abatir la incidencia al alza de homicidios dolosos en el ámbito federal. Múltiples factores han incidido en esta tendencia creciente: la violencia intrafamiliar, de género y la social. Sin embargo, el más importante de todos éstos es el empoderamiento de organizaciones criminales a lo largo del país y las contiendas entre éstas por extender sus territorios e influencia y controlar los mercados ilícitos disponibles en cada uno de éstos.

El incremento de la violencia criminal, especialmente los homicidios dolosos vinculados al crimen organizado o ejecuciones, constituye una de las principales preocupaciones de la sociedad mexicana. A pesar del constante reclamo de todos los sectores de la población que exigen una mejoría significativa, los tres niveles de gobierno han sido incapaces de contrarrestarlo.

En los próximos años, las autoridades se verán en la necesidad de generar un verdadero cambio que revierta la situación exacerbada de violencia e inseguridad que existe en todo el país; casi 60% de los mexicanos consideran que la inseguridad es el tema que más preocupación les causa, de acuerdo con datos de la Envipe-INEGI, 2022. Para lograr avances relevantes en la materia se deberá hacer frente a los siguientes desafíos:

- Enfrentar la impunidad. Cada vez más personas no involucradas con organizaciones criminales cometen homicidios dolosos ante la expectativa de que su acto criminal permanecerá impune ante un fallo sistémico de todas las instituciones de justicia que han sido incapaces en identificar, detener, procesar y condenar a los responsables (feminicidios en los que los victimarios intentan hacerlos pasar por ejecuciones, por ejemplo).

- Redefinir el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública. Si bien éstas continúan siendo indispensables para conte-

ner a organizaciones criminales sumamente poderosas y con capacidad de fuego amplia, existe inquietud y descontento entre la población general, así como entre sus filas, por el papel predominante dentro de la estrategia de seguridad.

- Recuperar el papel de corresponsabilidad política en materia de seguridad. Las instituciones estatales y municipales de seguridad y procuración de justicia deben recuperar su función como primeros responsables, con el carácter civil que siempre las ha caracterizado, y dejar de depender de las Fuerzas Armadas cuando se suscita una crisis.

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

Para ello, las autoridades deberían instrumentar operativos focalizados, recuperar políticas de prevención social, avanzar hacia el fortalecimiento de las instituciones locales de seguridad y procuración de justicia y reparar y aumentar los canales de diálogo con la sociedad civil.

- Cobro de cuota. Como consecuencia del desmembramiento de cárteles, originalmente dedicados al tráfico transnacional de drogas, se ha observado un proceso de diversificación de las actividades en las que participan grupos criminales con alto poder de fuego. En varias regiones del país, las células y facciones que han perdido acceso al negocio del tráfico transnacional han optado por aprovechar sus recursos, en particular sus comandos armados, para incursionar en nuevos giros delictivos. La extorsión, en particular en su modalidad presencial o de “cobro de piso”, es uno de

los negocios criminales que han cobrado mayor preeminencia como resultado de esta dinámica.

Hay evidencia suficiente para afirmar que el cobro de piso es uno de los fenómenos delictivos que tiene un mayor impacto económico y social, y que generan mayores riesgos para la población. El cobro de cuota es una de las principales actividades delictivas que permiten a las organizaciones criminales consolidar un control territorial amplio, lo que dificulta la puesta en práctica de operativos por parte de las instituciones de seguridad.

A pesar de la gravedad y de la alta prevalencia del cobro de cuota, hasta ahora las autoridades de los tres órdenes de gobierno sólo han puesto en práctica acciones aisladas en la materia y a la fecha prácticamente no existe un modelo de programa de combate al cobro de cuota. Las autoridades sólo toman medidas de forma casuística y hasta ahora no se han articulado acciones de alcance nacional para hacer frente de forma específica a este fenómeno.

La ruta de acción que se propone sigue, en principio, los rasgos generales del modelo que se instrumentó con éxito para combatir el secuestro: crear unidades especializadas y enfocadas exclusivamente en el cobro de piso. Idealmente, el esfuerzo debe ser encabezado por un organismo nacional similar a la Coordinación Nacional Antisecuestro (Conase).

Considerando el carácter distintivo del cobro de piso, el modelo debe adaptarse tomando en consideración las siguientes estrategias: reforzar las medidas de vinculación y prevención que generen una relación de confianza y un canal de comunicación con actores clave de la comunidad; generar inteligencia necesaria para iniciar de forma proactiva investigaciones contra los individuos y grupos que operen redes de cobro de cuota; conformar equipos de trabajo para el ámbito rural; impulsar una estrategia de comunicación, en el ámbito local y nacional, con el propósito de mandar el mensaje de que habrá un combate contundente al cobro de cuota.

- Desapariciones. Los antecedentes históricos más recientes de casos documentados de desaparición forzada en el país se remon-



tan a los decenios de los sesenta y setenta del siglo pasado, durante el periodo denominado “Guerra Sucia”. Aun cuando no se puede afirmar que este tipo de represión política no continuase en décadas posteriores, los casos de desaparición forzada disminuyeron considerablemente; no obstante, desde los años ochenta del siglo pasado comienza a observarse una estrecha colaboración de fuerzas de seguridad del Estado con organizaciones criminales; si bien estas conductas de colusión no responden a un fenómeno nuevo, y no es ajeno a otros países, en el caso de México generó una dinámica de impunidad y de corrupción que permitió que, desde mediados de los noventa, se observaran patrones de desaparición forzada relacionados con estos grupos delictivos.

La desaparición de personas está vinculada, en primera instancia, con el narcotráfico y otros delitos como la trata y tráfico de personas, el mercado ilícito de hidrocarburos, el contrabando y la extorsión, aunque no se descarta que entonces, como ahora, haya casos que estén relacionados con conflictos personales, familiares o delitos de violencia de género contra mujeres.

Si bien el Estado mexicano ha argumentado que en la mayor parte de los casos de desaparición forzada ha estado involucrado lo que se conoce como delincuencia o crimen organizado, los niveles del fenómeno de desaparición forzada no pueden explicarse sin lo que se conoce como “aquiescencia del Estado”. En otras palabras, el consentimiento del Estado que permitió que organizaciones criminales llevaran a cabo este delito o con una participación directa, en contubernio con organizaciones criminales.

Para atender la desaparición forzada en México es necesario concentrarse en tres líneas estratégicas para contener y eventualmente disminuir esta grave crisis de derechos humanos; garantizar el acceso a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la memoria de las víctimas y familiares. De manera enunciativa destacan las estrategias de: atender a organizaciones de familiares de víctimas; reforzar el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil enfocadas a la búsqueda de personas desaparecidas;

fortalecer las herramientas forenses, como por ejemplo el Banco Nacional de Datos Forenses, el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, el Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas, y el diseñado y puesto en marcha Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense, y revisar el papel de las Fuerzas Armadas en la crisis de desaparición.

- Violencia de género. La violencia de género se asocia a la condición subordinada de la mujer en la sociedad que atenta contra su integridad física y moral. La Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala cinco tipos de violencia contra las mujeres: psicológica, física, patrimonial, económica y sexual; dichos tipos de violencia se presentan en los ámbitos familiar, escolar, laboral, comunitario e institucional.

El porcentaje de mujeres de 15 años y más que indicaron haber sufrido violencia a lo largo de su vida aumentó de 66% en 2016 a 70% en 2021. Para 2021, aproximadamente una de cada dos mujeres ha sido víctima de violencia psicológica y sexual y casi 35% de las mujeres indicaron ser víctimas de violencia física. De 2015 a 2018 se observó una tendencia al alza en el número de mujeres víctimas de homicidio doloso y feminicidio (70%), y en el pasado reciente esta tendencia registró un crecimiento de 26%, aproximadamente.

Pese a esta realidad, 91.8% de las mujeres no denuncian ni solicitan apoyo cuando han sufrido violencia en el ámbito escolar, laboral, comunitario y familiar. Ante esta situación, la actual política pública tiene como principal objetivo la prevención, y de manera marginal, la atención de mujeres víctimas de la violencia.

Se requiere un cambio de estrategia que haga más robustas las medidas para la aplicación de sanciones y reparación de la violencia contra las mujeres, con una perspectiva de atención integral y respetuosa a partir de las necesidades de cuidado de las mujeres. El diseño de políticas públicas debe atender de manera efectiva las vertientes de prevención, atención, sanción y reparación.

- Robo en carreteras. El fenómeno de robo en carreteras se presenta en casi todo el país, su incidencia varía de forma importante entre estados, con una alta concentración de robos en los estados del centro-oriente, fundamentalmente en el eje que va de Veracruz a la ciudad de México, y en menor medida en las rutas hacia el norte del país, con casos importantes en Michoacán (zona de Uruapan-Lázaro Cárdenas), Guanajuato, San Luis Potosí, y, en el sur, Chiapas y Campeche.

Los robos reportados en las carreteras en nuestro país se pueden dividir en dos grandes rubros: los experimentados por particulares que viajan en sus vehículos en alguna de las rutas que conforman la red de carreteras nacionales y los robos sufridos por vehículos de autotransporte de carga y pasajeros que fundamentalmente transitan por alguna de las carreteras federales o autopistas. Ante las cifras crecientes de robos y asaltos en las carreteras se requiere instrumentar una serie de medidas de tipo legal, presupuestal, de coordinación, innovación tecnológica, de inversión en infraestructura, y de capacitación, además de acciones mejor planeadas para lograr el desmantelamiento de las bandas criminales.



## 7

### DIVERSIDAD CREATIVA Y DEMOCRACIA CULTURAL

La cultura tiene un lugar central en el diseño y organización de un sistema democrático progresista. Entendemos que ningún desarrollo se podrá calificar como sostenible sin la consideración del papel fundamental de los procesos creativos y críticos que involucran al arte y la cultura en la vida cotidiana, económica y política de cualquier colectividad. Pensamos que la preservación del patrimonio, el respeto y promoción de la diversidad creativa, la democracia cultural y la conciencia crítica, deben ser el punto de partida de un debate nacional en el que deberán participar los diversos actores que conforman las comunidades culturales de nuestro país, así como las instituciones públicas y la sociedad civil con las que éstas se relacionan, con el propósito de generar una agenda nacional que garantice el pleno ejercicio de los derechos culturales de las generaciones presentes y futuras.

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

El intenso intercambio simbólico que sucede en los ámbitos de la cultura y las artes es una actividad esencial para la convivencia humana. Las artes y los muy diversos procesos creativos que se desarrollan en el ámbito de los territorios de la cultura “son imagi-

nación creativa en acción (y en juego). Sus técnicas implican improvisación, intuición, espontaneidad, pensamiento lateral, provocación, heterodoxia, deconstrucción, innovación, fortaleza, capacidad y voluntad de escharbar bajo la superficie, más allá del presente, por encima de lo práctico y en torno a lo establecido [...] aspectos de la conducta humana que los científicos sociales han identificado como fuentes y manifestaciones de creatividad e innovación [...] los elementos esenciales para la supervivencia” (Jon Hawkes, *El cuarto pilar de la sostenibilidad. El papel esencial de la cultura en la planeación pública*, 2001). La acción creativa sirve a la humanidad para ejercitar el pensamiento crítico, observar desde diferentes perspectivas las realidades complejas en que vivimos, interpretar el patrimonio cultural como fuente de experiencias y conocimientos y concebir otros mundos posibles.

Pensamos que un proyecto democrático y progresista de desarrollo sostenible debe incorporar la dimensión cultural con similar atención a la que se debemos brindar a la lucha contra la pobreza, la construcción de la paz y la consolidación de la democracia.

Todas las personas son portadoras de cultura y participan en su elaboración y creación constante, lo que permite entender e interpretar la realidad, brindando a los individuos, las comunidades y a la sociedad en general, capacidades para mejorar y transformar su realidad. Por ello, las sociedades más prósperas, igualitarias y democráticas son aquellas en las que la vitalidad artística y cultural se expresa con mayor libertad, el acceso a los bienes y servicios culturales está garantizado y los creadores cuentan con mejores condiciones para su trabajo, mayores estímulos y recursos sociales, y donde la pluralidad viene acompañada de la inclusión y la participación en todos los órdenes de la convivencia democrática.

Se debe reconocer que la riqueza de la cultura mexicana resulta de un complejo proceso histórico en el que están presentes componentes culturales provenientes de los muy diversos pueblos originarios, la herencia novohispana, las aportaciones de los afrodescendientes y del sincretismo cultural que se produjo a partir de muchas

otras influencias globales. La cultura mexicana se alimenta de las ideas ilustradas y libertarias que devinieron en independencia y el nacimiento de México como nación soberana, de la memoria de las guerras de intervención y del dominio comercial del siglo XIX, de la lucha revolucionaria de principios del siglo XX y las ideas nacionalistas que surgieron tras el triunfo de la Revolución, de la modernidad del capitalismo industrial, de las distintas migraciones europeas, del cercano y lejano Oriente, de Latinoamérica y el Caribe asentadas en nuestro territorio, del impacto de la hegemonía estadounidense de la segunda posguerra mundial y del influjo de las revoluciones socialistas y los movimientos de liberación nacional. Si a lo largo del siglo XX México transitó de una sociedad rural a una mayoritariamente urbana y formó una identidad cultural en la que mucho influyó el esfuerzo de los gobiernos surgidos de la Revolución, hacia principios del siglo XXI es evidente que el proceso homogeneizador de la modernidad encontró sus límites en la condición pluricultural de México y el mundo.

Los pueblos originarios, sus territorios, lenguas, cosmovisiones y sistemas normativos destacan como el fundamento de la nación mexicana, por lo que debe ser compromiso de la sociedad y del Estado reconocer y defender sus derechos, en los términos establecidos en el Convenio 169 de la OIT y de los Acuerdos de San Andrés, no solo porque el conocimiento de las raíces, la historia y la cultura constituye parte esencial de la idea de nación y humanidad, sino porque todos dependemos de la riqueza de la diversidad cultural para afrontar con múltiples saberes los complejos retos del mundo que vivimos. Por eso afirmamos que es el tiempo de la diversidad cultural, para que todas las culturas vivas del mundo, así como la memoria y gran patrimonio cultural con que contamos formen parte de las riquezas y recursos necesarios para trabajar por una humanidad más incluyente, justa, solidaria y pacífica. Debemos reconocer que las naciones originarias, además de su contribución al enriquecimiento de la cultura nacional, tienen el pleno derecho a ser protagonistas de la construcción de su futuro.

Hoy vivimos una revolución feminista de carácter global que denuncia la violencia, inequidad y desigualdad de siglos y ha puesto en marcha procesos de lucha y emancipación que significan un profundo cambio civilizatorio. Se trata de una transformación cultural con enfoque de género de carácter libertario que involucra a toda la sociedad y que de forma paralela y coincidente participa de las agendas reivindicativas de los derechos de las personas y comunidades de lesbianas, *gays*, bisexuales, transgénero, *queer*, no binarias y de otras manifestaciones de la diversidad (LGBTIQ y +). Estas transformaciones culturales profundas tienen una dimensión cultural que requiere el reconocimiento, apertura, permeabilidad, apoyo y acompañamiento de las instituciones culturales.

Del mismo modo, resulta importante reconocer y visibilizar las nuevas identidades, procesos y formas de expresión que manifiestan las infancias, las adolescencias y las juventudes en un contexto pospandémico que, sin duda, ha dado lugar a nuevas formas de relación y acercamiento con el mundo. Asimismo, se debe incorporar al desarrollo e implementación de las políticas públicas culturales a poblaciones prioritarias como los adultos mayores, personas con cualquier tipo de discapacidad y personas privadas de su libertad, por mencionar algunas.

La tarea de las políticas públicas deberá consistir en propiciar las mejores condiciones para que toda esta la vitalidad cultural se exprese con libertad y su desarrollo y sostenibilidad estén garantizados.

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



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

Especial atención necesitan aquellos grupos sociales para los que las violencias que padecen son tan agudas y dolorosas que, además de provocar la muerte de seres queridos, multiplica los huérfanos y los deudos, extienden el miedo en las comunidades, el trauma síquico de los sobrevivientes y cuya indefensión los despoja también de la libertad necesaria para expresarse.

En el mismo sentido es preciso impulsar una política cultural transversal en lo institucional y de carácter interseccional (que abarque todos los géneros, las orientaciones sexuales, las clases sociales y las etnias); que involucre al conjunto de las políticas públicas e instituciones del Estado en el ejercicio de los derechos culturales, porque el desarrollo de la creatividad y el pensamiento crítico, la libre expresión de la diversidad y la contribución de las artes y la cultura son factores necesarios para la consolidación de la democracia, la convivencia pacífica, la creación y distribución equitativa de la riqueza.

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

Pensamos que la necesaria puesta en marcha de una política cultural que contribuya al proyecto de una nación democrática, progresista y sustentable, que garantice la libre expresión de ideas

e identidades como fundamento legítimo de nuestra convivencia, requiere mayor atención y presupuesto.

Es importante recordar que la actividad creativa, artística y cultural, forma parte cada vez más importante de la actividad económica y comercial de la que participan todas las clases y grupos sociales.

La política cultural que pensamos necesaria podría considerar, entre otras cosas:

- Reforzar y desarrollar un sistema de formación para garantizar el acceso de todas las personas a la creación y al desarrollo artístico, y promover el acceso a la educación artística, formal y no formal, a lo largo de toda la vida.

- Comprometer al gobierno de México con la asignación de los presupuestos necesarios que desde hace décadas han sido escatimados a la cultura, para por fin dar condiciones de viabilidad a las instituciones públicas garantes de la preservación, estudio y divulgación del patrimonio, de la formación y creación artística, del fomento, producción y difusión de las artes y las culturas.

- Fomentar la vitalidad cultural en las periferias, ciudades y pueblos, comunidades y áreas rurales, a todo lo largo y ancho del país mediante modelos de planeación y coinversión que articulen políticas y recursos federales, estatales y municipales, para desarrollar tanto diagnósticos correctos de necesidades como promover un alcance realmente nacional de las políticas y los programas culturales.

- Atender los territorios de mayor marginación y violencia con todos los recursos del gobierno, incluidos los culturales.

- Desarrollar modelos de asignación de los recursos destinados a la cultura, que son mayoritariamente recaudados por la Federación, atendiendo al principio federalista de la subsidiariedad, y reconociendo para ello la desigualdad de las capacidades instaladas entre Federación, estados y municipios, e integrando en la planeación, evaluación y ejecución de los mismos a los niveles de gobierno más cercanos al ciudadano y a las comunidades, que son los municipios y las administraciones locales.

- Crear el marco normativo federalista adecuado para encarar la corresponsabilidad en las tareas de mantenimiento, vigilancia y promoción del patrimonio arqueológico, histórico y artístico entre los institutos nacionales (INAH, INBAL) y los poderes locales y municipales.

- Incluir en las políticas públicas el ejercicio crítico de los diversos feminismos hacia los procesos y dinámicas heteropatriarcales que se reproducen dentro los sectores culturales, así como la lucha de las diversas minorías y poblaciones prioritarias contra todas las formas de violencia y discriminación por razones de género, clase social, origen o adscripción étnica, tendencia sexual, discapacidad, etcétera.

- Apoyar desde el ámbito cultural a las víctimas de la violencia y desarrollar un programa nacional de cultura de paz y no violencia que se articule con otras políticas sociales, educativas, de salud, seguridad y gobernanza democrática.

- Apoyar el desarrollo cultural de las comunidades, de los barrios y sus tradiciones, en todos los estados, municipios y alcaldías, a partir de convocatorias públicas que reconozcan los diferentes procesos creativos y las formas propias de organización, que promuevan la cooperación, la comunalidad y el trabajo en red.

- Establecer mecanismos mediante los cuales el gobierno cree las mejores condiciones para la participación social en la cultura, de manera que el desarrollo de las iniciativas y emprendimientos culturales (audiovisuales, escénicos, editoriales, de diseño y arquitectura, creaciones populares, indígenas, tradicionales, contemporáneas y de vanguardia...) cuenten con el apoyo, recursos y la colaboración de las instituciones.

- Involucrar a las diversas comunidades en el ejercicio de la democracia cultural, en el diseño, operación y evaluación de las políticas culturales, y garantizar la participación de la academia y todos aquellos sectores sociales y económicos que participan en la vida cultural.

- Incorporar una visión transversal e interseccional de la cultura para establecer políticas públicas que garanticen al ejercicio de

los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, y en la que la dimensión cultural forme parte de los programas y acciones encaminadas a fortalecer la democracia y la paz, impulsar el bienestar y la justicia, la salud y la educación, que abone al diseño y planeación urbana y territorial, entre otros aspectos.

- Establecer una política pública de seguridad social que atienda la precariedad en la que vive y se desarrolla el sector artístico y cultural.

- Reimpulsar y renovar el intercambio cultural de México con el mundo; la política internacional de México, además de abonar en favor de la convivencia pacífica y el diálogo entre las culturas, el respeto a la multiculturalidad y el fomento de la interculturalidad, deberá apoyar la presencia en el mundo de las culturas y los creadores mexicanos, incluyendo especialmente a la población migrante, y propiciar con las herramientas diplomáticas y las políticas de fomento las mejores condiciones para que los proyectos creativos, los emprendimientos e industrias creativas mexicanas prosperen fuera de nuestras fronteras.

Proponemos pensar colectivamente en construir entre todos, con la más amplia participación social, una política cultural que nos ayude a construir el camino que necesitamos recorrer para superar la violencia, el miedo, la marginación, la exclusión, la pobreza, el racismo y la desigualdad. Pensamos que el impulso a la democracia cultural puede colaborar en el desarrollo de una ciudadanía participativa y creativa, cada vez más tolerante y empática con quienes son diferentes, más dispuesta a aprender de las diferencias y a emprender nuevos proyectos, responsable y orgullosa de su patrimonio, diversidad, memoria, saberes y capacidades, más próspera y con mayor bienestar.

## POR UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La economía mexicana, desde los años ochenta del siglo pasado, se encuentra sumida en una trampa de lento crecimiento de la actividad productiva y del empleo, en un contexto de marcada desigualdad y pobreza. El frustrante desempeño se explica, en buena parte, por la aplicación de una agenda de desarrollo errada, que ha priorizado los objetivos de baja inflación y acotado balance fiscal. Así, se ha descuidado, en particular, el de transformar su estructura productiva.

Un error mayúsculo de dicha agenda ha sido su negligencia en aplicar una política industrial para impulsar la competitividad basada en la innovación y generación de valor agregado, fortalecer los encadenamientos productivos y el empleo digno, y debilitar o remover la restricción de balanza de pagos sobre la expansión de largo plazo del producto y el empleo.

La agenda de desarrollo actual tampoco ha corregido esta falencia. Si bien ha dado a conocer dos programas de política industrial, éstos no han sido puestos en operación. Asimismo, la banca de desarrollo sigue careciendo de los recursos e instrumentos, y de la visión y misión, para financiar inversiones de largo alcance que la banca privada no contempla. Las proyecciones apuntan a que, para fin del sexenio, el PIB per cápita estará apenas a su nivel en 2018, ampliando la brecha relativa con el de Estados Unidos.

### Políticas industriales para el desarrollo robusto, incluyente y sustentable

La agenda de desarrollo debe orientarse a colocar a la economía mexicana en una senda de expansión de largo plazo del PIB real a tasas superiores a 4% anual, en un marco de acotada inflación y sostenibilidad fiscal. Ello exige incrementar la inversión fija, pú-

blica y privada, en cinco puntos del PIB para transformar la planta productiva.

El primer requisito es realizar una reforma fiscal integral —en ingreso, gasto, pensiones, financiamiento y sistema de coordinación— que la dote de capacidad de respuesta contracíclica. Esta debe tomar como eje del presupuesto la identificación de las necesidades de la población, y apuntar a conseguir los recursos para cubririrlas, vía impuestos o un endeudamiento moderado.

El segundo es reformar al sistema financiero para que contribuya más al proceso de desarrollo y la reconstrucción de la economía. Un instrumento para lograrlo es la reconstrucción de la banca de desarrollo a fin de que deje de ser una agencia de factoraje y sus integrantes se conviertan en *policy banks*: agentes financieros de los proyectos centrales de la política industrial, de infraestructura y comercio. Urge reconstituir su semillero de cuadros técnicos, de alto nivel, y asegurarles mayor estabilidad. Otro instrumento es vincular más la banca comercial privada con los objetivos de desarrollo nacional, con costos de financiamiento competitivos, programas y metas de crédito sectorial y regional en proyectos que contribuyan al desarrollo nacional. En este empeño debe buscarse mayor inclusión financiera, así como fortalecer el marco prudencial y regulatorio de la intermediación. Y habría que considerar ciertas reformas al Banco de México, en particular para que sin desatender su principal objetivo de cuidar la estabilidad de precios y robustecer la salud del sistema financiero, también considere promover el crecimiento.

Esta nueva agenda de desarrollo exige una moderna política industrial con dimensión horizontal —capacitación—, dimensión sectorial, y dotada de recursos e instrumentos para fomentar empresas “campeonas nacionales” e impulsar proyectos en áreas en expansión con elevado potencial de demanda, de desarrollo tecnológico y de encadenamientos internos. Algunos ejemplos están en la industria electrónica, la digital e informática, la nanotecnología, la salud, servicios múltiples, *inter alia*.

Complementos ineludibles de la política industrial son:

- la política científica, tecnológica y educativa —urgente ante los rezagos ancestrales agravados por la pandemia—;
- la política comercial para conjuntamente promover la integración de cadenas productivas hacia “fuera” y hacia “dentro”;
- la política de transición energética hacia energías más limpias, y
- un política regional centro-norte para corregir los rezagos de las zonas muy pobres y rezagadas del Sur-Sureste.

*Nearshoring*. Un tema de enorme importancia actual es la aplicación de políticas para aprovechar eficazmente el potencial de relocalización de empresas hacia México. Los conflictos geopolíticos, los impactos de la Covid-19, las iniciativas del gobierno del presidente Biden en materia de inversiones en energías verdes, en microconductores, ciencia, educación e infraestructura han dado enorme legitimidad e impulso a una nueva política industrial. Esta debe ser una política activa, vertical, orientada a la creación de nuevas capacidades y cimientos de competitividad internacional. Además de ella, explotar el potencial del *nearshoring* requiere corregir fallas mayúsculas en nuestra economía, entre ellas en infraestructura, oferta energética sobre todo renovable, calificación de la mano de obra, clima de inversión y Estado de derecho.





México requiere una estrategia de desarrollo con visión de largo plazo y legitimidad democrática que garantice el logro de objetivos de seguridad, igualdad y sustentabilidad ambiental en materia de energía. El presente texto busca contribuir al debate nacional para construir una estrategia que vuelva a poner en el centro de la política pública la responsabilidad constitucional del Estado mexicano de garantizar la disponibilidad de energía para todos.

El progreso y modernización de la economía mundial se cimentó desde hace dos centurias en el aprovechamiento y transformación de las energías de origen fósil; la explotación acumulada de esas fuentes alteró el equilibrio ecológico planetario, la seguridad energética de las naciones y la distribución de los beneficios y costos que derivan de la actividad energética, y la acumulación atmosférica de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de la producción y quema de combustibles fósiles es una de las causas raíz del aumento global de la temperatura del planeta y del cambio climático.

En este contexto, la comunidad internacional ha promovido la transición energética hacia las fuentes de energía limpia, mejorar la eficiencia y el aprovechamiento óptimo de los energéticos y hacer un uso racional y selectivo de los combustibles fósiles. Sin embargo, en México los combustibles fósiles siguen desempeñando un papel preponderante en la matriz energética nacional, por encima de la media mundial. Participan con 86% en la oferta interna de energía primaria, 70% de la generación de electricidad y 100% de la demanda de combustibles líquidos (principalmente gasolinas, diésel y turbosina, para el transporte).

A partir del año 2015 México dejó de ser superavitario en energía. El abasto del mercado nacional de energía eléctrica depende de

importaciones crecientes de gas natural, y se importan petrolíferos (gas LP, gasolinas diésel y turbosina) y productos petroquímicos; el suministro de los energéticos importados está sujeto a una alta exposición al riesgo, debido a su cuantiosa magnitud, alta dependencia de pocos proveedores, como es el caso del gas natural, y al papel estratégico y geopolítico que revisten en las relaciones del poder económico mundial y regional.

La prioridad del gobierno ha sido satisfacer los requerimientos de la demanda interna de energía, a pesar de la caída en la producción nacional y del alza registrada en los precios de los hidrocarburos. Aun con la caída en la extracción de petróleo registrada desde 2004, en México las emisiones brutas de GEI han seguido creciendo al menos en un 18% entre 2004 y 2018.

En conclusión, los efectos de la insuficiente extracción de hidrocarburos registrada en las últimas dos décadas ha vulnerado la seguridad e igualdad energética nacional y ni siquiera ha contribuido a mitigar las emisiones atmosféricas de carbono. Ante esta situación, se formula un conjunto de propuestas de reformas al orden jurídico e institucional que rige las actividades relacionadas con el uso y la transformación de la energía para el desarrollo.

- Estrategia de cero emisiones netas de carbono. Se propone modificar el Sistema Nacional de Planeación Democrática vigente a fin de que funcione como un instrumento transexenal impulsor de la formulación y seguimiento de una estrategia de cero emisiones netas de carbono en 2050. La estrategia consiste en reemplazar gradualmente los combustibles fósiles por electricidad generada mediante fuentes limpias, mejorar la eficiencia energética en las cadenas de producción y consumo de energía y priorizar el empleo selectivo y sustentable de los hidrocarburos en las industrias petroquímica, de fertilizantes y de reciclaje de los residuos industriales. Se propone además diseñar una política industrial de fomento a la transición energética y crear un Consejo Nacional de Energía, inicialmente con propósitos deliberativos y debate nacional.

- Servicio público de energía eléctrica. Un tema prioritario es rediseñar el orden jurídico e institucional emanado de la reforma energética de 2013, que rige actualmente la prestación del servicio público de energía eléctrica y la participación de los sectores público, privado y social en los mercados de generación de electricidad. La Comisión Federal de Electricidad (CFE) enfrenta limitantes institucionales para cumplir sus funciones asignadas y los mercados no cumplen los propósitos que dieron origen a su creación. El resultado es que privan vacíos, decisiones discrecionales y múltiples litigios y disputas que requieren soluciones institucionales. Sin descargo de atender ese tema prioritario, se propone, entre otras cosas, fijar a la CFE el objetivo explícito de prestar el servicio público de electricidad y fusionar en una sola las numerosas empresas que desempeñan esa función.

- Generación nuclear de electricidad. Se propone abrir el debate social amplio, informado y transparente, las opciones e implicaciones de ampliar la capacidad instalada de generación nuclear y de instalar unidades modulares de escala reducida y rápida instalación. La decisión social es compleja: demanda valoración social y ambiental en sus propios méritos y limitaciones; como alternativa frente a las fuentes fósiles, y como soporte de energía firme para facilitar y hacer viable la expansión masiva de las fuentes de energía renovable e intermitente.

- Nueva política petrolera y petroquímica. El país requiere una nueva política petrolera y petroquímica con los siguientes propósitos:

- administrar la explotación de hidrocarburos con criterios de seguridad nacional y sustentabilidad ambiental;

- abrogar la primacía extractivista de los cambios en el uso del suelo;

- diseñar un nuevo sistema nacional de refinación integrado a los centros petroquímicos y de proceso de gas, cuando entren en operación comercial los proyectos de refinerías en ejecución;

- planear la conversión de las refinerías en plantas petroquímicas, al disminuir la demanda prevista de petrolíferos;

– articular un programa estratégico de manejo integral del gas natural (aprovechamiento, producción, importación, almacenamiento y consumo) con criterios de seguridad nacional y evaluación de impactos ambiental y social;

– crear una Comisión Petroquímica de inversión mixta en actividades de transformación de hidrocarburos y de producción y uso de hidrógeno verde, y

– revisar la legislación y disposiciones reglamentarias a fin de garantizar que Pemex opere como empresa productiva del Estado con efectiva autonomía técnica, presupuestal, financiera y de gestión.

- Renta petrolera para la estabilidad y el desarrollo. La renta petrolera que se genera con la extracción de hidrocarburos se ha reducido de manera significativa desde 2013, al tiempo que se agrava la crisis climática. Todo ello debería conducir a desarrollar al máximo la participación de las fuentes limpias de energía en la matriz energética nacional y avanzar en la transición de combustibles líquidos hacia los petroquímicos; de lo contrario, el ciclo de precios altos de hidrocarburos y los costos hundidos de la industria petrolera pueden prolongar y profundizar el modelo extractivista que lastra el desarrollo sustentable del país. Se propone reformar las disposiciones constitucionales que norman el uso de la renta petrolera: reducir la pretensión de destinar los ingresos petroleros del gobierno a financiar el gasto corriente federal, hasta por un monto desproporcionado de 4.7% del PIB, sin tomar en cuenta además las implicaciones ambientales y de seguridad nacional de tal pretensión, y establecer destinos delimitados de los ingresos petroleros que garanticen la prioridad del ahorro y la inversión.

# 10

## INFRAESTRUCTURA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

En años recientes, las inversiones públicas en infraestructura productiva rondan el 2.5% del PIB y menos del 1% del PIB se aplica en infraestructura de comunicaciones y transportes. Este sector genera empleo productivo al 5.3% del personal ocupado y representa el sostén económico de 6.8 millones de mexicanos.

En esencia, la misión del sector es acercar a los mexicanos, conectar las actividades económicas, facilitar los intercambios de bienes, servicios, datos e ideas en el país y con el resto del mundo; su verdadera importancia es estratégica al ser un motor del desarrollo económico. La inversión en infraestructura incrementa la demanda de bienes y servicios en el corto plazo e incrementa a futuro la base productiva del país; de hecho, en el corto plazo tiene un efecto contracíclico.

En un mundo globalizado e interconectado, la inversión en infraestructura es pieza fundamental para la conectividad y para participar con éxito en los mercados globales, y detonar transferencias de recursos hacia los países emergentes. El gran reto para México es destinar al menos 25% del PIB a inversión productiva y no menos de 5% del PIB a inversión en infraestructura.

A lo largo de dos décadas el sector creció a un ritmo mayor al de la economía en su conjunto; como resultado, México pasó del lugar 64 en 2006 al lugar 49 en 2018 en competitividad de infraestructura. Este proceso arrancó a fines del siglo xx y principios del XXI cuando se reposicionó el papel del Estado como rector y regulador de esta actividad productiva y se reorientó el gasto público hacia las necesidades básicas prioritarias, promoviendo la participación privada en la inversión y la operación; sin embargo, en el presente gobierno, estas reformas se están revirtiendo.

El sector transporte ha decrecido en el último trienio, mientras las comunicaciones crecen a una tasa modesta. Las menores inversiones se explican por el cierre de espacios a la inversión privada y por la reorientación de las inversiones hacia los proyectos insignia del actual gobierno. Las inversiones en la red carretera se contrajeron, el gasto en mantenimiento se está posponiendo y la infraestructura a cargo del gobierno empieza a mostrar claros signos de deterioro. Mientras tanto, el servicio civil de carrera se ha colapsado, frenando los avances en el fortalecimiento de las regulaciones y en la profesionalización de las autoridades responsables del diseño y operación de la infraestructura pública, lo que se refleja en el deterioro cada vez más evidente de la capacidad rectora del Estado.

Para la recomposición y posicionamiento del sector es necesario entenderlo en su integralidad, con el fin de que la infraestructura y sus servicios se conjuguen para impulsar el desarrollo del país. Resulta claro que este proceso debe partir del reordenamiento del sector y que se garantice la sostenibilidad de la infraestructura. La infraestructura sostenible se refiere a proyectos que sean planificados, diseñados, construidos y operados teniendo en cuenta los factores de riesgo, exposición y resiliencia climática durante todo el ciclo de vida del proyecto.

La estrategia para el desarrollo de la infraestructura sostenible contempla: solidez en el anclaje institucional sostenible, es decir, que la dependencia responsable, la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, asuma a cabalidad el reto del desarrollo integral, tanto en lo que hace a las tareas normativas, como a las de desarrollo y ejecución de los proyectos, teniendo como principios básicos la certeza jurídica, reglas claras y la rendición de cuentas; privilegiar el mando civil sobre el militar y evitar los mandos paralelos recuperando la aplicación efectiva del marco normativo; garantizar que la ciencia y la tecnología guíen las decisiones técnicas, económicas y políticas; involucrar, en materia de financiamiento, al sector público en sus tres niveles de gobierno y al

capital privado nacional y extranjero para apuntalar el desarrollo del sector.

Respecto al sistema carretero, durante los próximos años se requerirá conservar la red carretera, modernizarla y complementarla con nuevos tramos que mejoren su conectividad. La conservación de la red carretera nacional debe asumirse como una tarea prioritaria en el sector. Las escasas inversiones están propiciando su creciente deterioro. El crecimiento sostenido del tránsito, en particular en la periferia de las grandes zonas metropolitanas, requieren ampliar su capacidad agregándoles carriles, construyendo entronques y eliminando puntos negros.

En el ámbito rural habrá que seguir extendiendo la cobertura de los caminos de bajas especificaciones para eliminar el aislamiento que todavía padecen algunos núcleos de población. Se requerirá avanzar en el progresivo equipamiento de las carreteras y aumentar los niveles de vigilancia y seguridad; será necesario avanzar en una red de centros de recarga de vehículos eléctricos que les de viabilidad y permita su gradual penetración como parte del parque vehicular nacional.

Parte importante del esfuerzo a realizar consistirá en elaborar un programa para el desarrollo del sector carretero nacional a mediano y largo plazos, para proporcionar un marco de referencia claro para orientar las acciones, los proyectos y las prioridades del sector. La implementación de los programas carreteros requiere la integración de una cartera de proyectos que incluya estudios y proyectos de ingeniería, estudios de impacto ambiental, análisis de los impactos sociales de los proyectos con sus correspondientes medidas de mitigación, así como liberación previa de los derechos de vía necesarios para la ejecución de las obras. El criterio básico a seguir consistirá en canalizar la inversión privada hacia los proyectos que ofrezcan rentabilidades atractivas, con objeto de dirigir los recursos públicos hacia proyectos que no tengan fuentes de pago propias.

En 2019, el autotransporte federal representaba 58% del servicio de carga y 95% del de pasajeros. Es el modo de transporte que

mueve los mayores volúmenes de comercio exterior y participa con 51% de las exportaciones y 64% de las importaciones; cuenta con 25 000 empresas de transporte de pasajeros y 202 000 empresas de carga, así como 1.2 millones de vehículos. Para el sector, los principales retos se refieren a la provisión de servicios seguros, competitivos, sustentables y de calidad, cuya responsabilidad recae en los autotransportistas mismos y en la autoridad reguladora, la Dirección General de Autotransporte Federal (DGAFF).

El sector aeronáutico en México, aeropuertos y aviación, debe ser sujeto de atención prioritaria. Es necesario definir una política pública en materia aeronáutica que se oriente al reforzamiento de la Agencia Federal de Aviación Civil (AFAC), para apuntalar su capacidad reguladora y modernizar el accionar del órgano desconcentrado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (Seneam); consolidar un Sistema Metropolitano de Aeropuertos en la zona centro del país; promover la aviación mexicana con servicios eficientes y de calidad e incentivar el desarrollo de una aviación regional para lograr una más eficiente conectividad entre las diversas regiones.

Es necesario revisar a fondo el estatus actual de la infraestructura aeroportuaria, derivado de la falta de inversión en mantenimiento que se advierte en los 19 aeropuertos operados por Aeropuertos y Servicios Auxiliares. El AICM es una pieza importante en esta red y resulta indispensable considerar sus necesidades operativas y de mantenimiento a corto plazo, tanto a nivel del campo aéreo como de las terminales. Se requiere definir el rol del AICM, del AIFA y del aeropuerto de Toluca en la atención de la demanda de pasajeros de la ZMVM con un esquema de sistema metropolitano de aeropuertos a largo plazo; por otra parte, existen necesidades de construcción de nuevos aeropuertos en algunas regiones del país, como en la zona de Ensenada en Baja California, en la Riviera Nayarita y la zona del Istmo de Tehuantepec del lado del Pacífico.

El Sistema Ferroviario Mexicano ganó siete puntos porcentuales de participación del transporte terrestre al pasar de 12 a 19%



del total de la carga por esta vía entre 1995 y el año 2000. No obstante, en los últimos años se han incrementado la inseguridad, los robos y las invasiones a los derechos de vía, sin que la autoridad desarrolle soluciones prontas y efectivas, lo que ha generado cuantiosas pérdidas para la economía nacional.

A la par, persisten problemas por la falta de una regulación más efectiva, tarea de por sí complicada porque el mercado es dominado por solo dos empresas, duopolio que forman KCSM y Ferromex. Frente a ello, es indispensable avanzar en el uso de los derechos de paso, como fueron concebidos originalmente, para que el usuario cuente con la opción de que al menos dos ferrocarriles sirvieran a las principales ciudades y puertos del país. Una mayor utilización del ferrocarril generará igualmente menor presión en las finanzas públicas para el mantenimiento de carreteras. La rentabilidad observada por las empresas ferroviarias demuestra que el transporte de carga es muy redituable, y por ende deberá financiar su propio desarrollo y ser capaz de ampliar gradualmente su cobertura.

Cerca de 80% de la población de México vive en áreas urbanas y la tendencia es habitar en las periferias o incluso en las denominadas ciudades dormitorio, por lo que hay una necesidad creciente de transportes de pasajeros suburbanos o interurbanos, que contribuyen tanto a servir a estos centros de población con eficiencia, seguridad y bajos costos, como a ordenar el desarrollo regional. En el sector de transporte público de pasajeros, por lo general, los gobiernos aportan la inversión en infraestructura y en algunos casos subsidian también parte de la operación. Las experiencias en todo el mundo lo confirman. México no es la excepción. Precisamente por ello, en la mayoría de los proyectos es necesario complementar la participación pública con inversiones privadas.

Respecto a los puertos y marina mercante, es necesario reconocerlos como elementos operativos primordiales en las cadenas de suministro y logísticas y no sólo como un sector de seguridad na-

cional. Por sus características y su interacción con el mundo se debe fortalecer su participación en los órganos reguladores internacionales, al tiempo que se promueve el manejo de una mejor integración con carreteras y ferrocarriles.

La marina mercante debe ser recuperada para el sector. El mundo está cambiando cada vez más rápidamente, con las consecuencias de que asuntos aparentemente regionales, como pueden ser los puertos, impactan en forma inmediata el suministro y distribución de bienes, servicios y personas en todo el mundo. La función portuaria, para ser competitiva a nivel global, debe incorporar en su concepción y funcionamiento los adelantos tecnológicos que permitan atender los códigos de comercio mundial como aranceles, sistema de *tracking*, seguridad, accesos y salida en tiempos de calidad, resguardo y vigilancia, entre otros.

La actual política del gobierno mexicano al trasladar la sectorización portuaria del sector comunicaciones a la Armada, camina en sentido contrario a la tendencia mundial, pues sacó a los puertos de las cadenas logísticas y de suministro. En el caso de los puertos marítimos o fluviales los códigos de salvamento y protección de la vida humana, la estandarización y manejo de la carga en contenedores, a granel, vehicular o general, es revisada, validada y supervisada por el órgano especializado de Naciones Unidas, la Organización Marítima Internacional, OMI, con sede en Londres, y una afiliación de 174 países miembros y tres miembros asociados, en la que sólo 11 países — que no son democráticos— tienen puertos con administraciones militares.

Con una visión logística y de conectividad multimodal México deberá ser una plataforma global de alto valor agregado, para atender la creciente demanda de movilidad y del comercio nacional e internacional, con costos competitivos. Actualmente se carece de una adecuada conexión entre el transporte terrestre, marítimo y ferroviario. La eficiencia en los flujos de bienes es esencial para el crecimiento económico y el bienestar social. Por ello es necesario que los distintos modos de transporte de mer-

cancias articulen las redes comerciales locales, regionales e internacionales.

Por tales motivos, es sumamente importante promover la implementación de una estrategia para fortalecer los principales corredores multimodales del país, que impulse también el desarrollo de nuevos corredores nacionales y regionales. De manera contundente, resulta impostergable la modernización de los principales puertos del país, construcción de autopistas en puntos estratégicos, redes de ferrocarril de doble estiba de contenedores, terminales multimodales, centros de distribución y zonas de actividades logísticas. En el ámbito de las comunicaciones, el desarrollo de la internet y de la 5G constituyen sin duda el futuro.



La evidencia científica deja de manifiesto el estado de emergencia global ambiental en la que se encuentra el planeta, como consecuencia de los modelos de desarrollo imperantes que han alterado el funcionamiento de los sistemas físicos, químicos y biológicos, y, con ello, las condiciones estables ambientales en las que se desarrolló la humanidad. La emergencia ambiental se expresa en la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la contaminación, principalmente, e impide superar la pobreza y las desigualdades, además de que cobra muchas muertes prematuras.

También la ciencia, así como la experiencia acumulada en los países, revela que existen formas distintas mediante las cuales las sociedades pueden lograr su desarrollo y bienestar sin destruir la naturaleza y que, incluso, pueden revertirse muchos de los daños ya provocados.

La población, tanto urbana como rural, no alcanza a comprender que sin los servicios ecosistémicos que nos proporciona la naturaleza (provisión de agua, oxígeno, captura de carbono, nutrientes del suelo, la regulación del clima, entre muchos otros) no podemos vivir, y que estos no existen sin ecosistemas sanos y bien conservados.

La urbanización ha sido una de las grandes transformaciones de las sociedades humanas en los últimos siglos. Desde los inicios de la era industrial, los problemas ambientales de las ciudades estuvieron en el centro de las preocupaciones que dieron lugar a la creación de conciencia social y la revolución sanitaria sentó las bases históricas de las actuales políticas ambientales.

Los impactos ambientales más graves asociados a la urbanización se presentan en las grandes aglomeraciones, tanto por el consumo de energía y materiales, como por los efectos regionales

de sus residuos; sin embargo, la urbanización es un fenómeno que experimentan también las sociedades rurales, en la medida en que los asentamientos humanos en el campo demandan los servicios que tradicionalmente se consideraban un privilegio de las ciudades.

La complejidad de la agenda ambiental urbana radica, entre otras cosas, en que debe combinar políticas tendientes a la reducción de la desigualdad ante la exposición de riesgos ambientales, con políticas tendientes a reducir el impacto neto de las actividades urbanas sobre el ambiente. No es exagerado decir que gran parte de la transición hacia una sociedad sustentable depende de la forma en que se gestione la producción y la transformación del entorno urbano.

A su vez, la transformación en el medio rural ha sido muy intensa sobre todo desde mediados del siglo pasado. México ha perdido, al menos, 50% de sus ecosistemas terrestres naturales originales, colocando bajo amenaza a una buena parte de la biodiversidad. La tasa de deforestación de los últimos 50 años ha sido de las mayores del mundo y en la actualidad se mantiene, sobre todo en las selvas tropicales de la península de Yucatán y Chiapas y en los bosques templados de Michoacán y Jalisco. La biodiversidad marina está también fuertemente afectada debido a la sobreexplotación pesquera.

La falta de planeación en el uso y ocupación del territorio ha provocado que los ecosistemas naturales terrestres se encuentren fragmentados, dejando aislados los hábitats de las especies, lo cual las coloca en mayor peligro de extinción.

No obstante la situación descrita, el marco normativo e institucional mexicano logró establecer una ruta hacia la sustentabilidad del desarrollo y cuenta con políticas e instrumentos como son el Ordenamiento Ecológico del Territorio para la planeación del uso del suelo, las áreas naturales protegidas y el pago por servicio ambientales para la conservación de la biodiversidad, y la restauración ecológica, entre otros. Sin embargo, la falta de prioridad de las

políticas ambientales, de financiamiento y de recursos humanos, así como el reciente debilitamiento de las instituciones responsables de su gestión, ha provocado un retroceso significativo en el cumplimiento de las metas comprometidas en los programas nacionales ambientales, en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos, así como en otros compromisos vinculantes internacionales, alejándonos de la ruta del desarrollo sustentable.

El diseño de las políticas ambientales y su regulación han sido generalmente procesos que han unido a la sociedad mexicana. En un momento de crisis económica y social como el actual, aunado a los profundos estragos que dejó la crisis sanitaria de la Covid-19 y en medio de una gran división de la sociedad mexicana y desgarre del tejido social, repensar las estrategias para la conservación, el uso sustentable y la restauración de los ecosistemas naturales del país y para la consolidación de ciudades sustentables, abre grandes oportunidades para sumar voluntades y contribuir a crear cientos de miles de empleos en sectores productivos sustentables, recuperando calidad de vida, construyendo una cultura de pleno respeto a la naturaleza y una ruta de esperanza de futuro digno y viable para los jóvenes y las nuevas generaciones.

Un cambio de rumbo acelerado hacia el desarrollo sustentable permitiría revertir las tendencias de deterioro de la naturaleza y alcanzar la calidad de vida deseada, la deforestación cero y una economía neutra en carbono. México tiene las condiciones y capacidades para lograrlo, pero requiere cambios profundos en las políticas públicas.

Recomendaciones:

- Impulsar la coordinación de las políticas públicas e incrementar la inversión pública y privada alineando los instrumentos de conservación y uso sustentable de la biodiversidad con los programas de fomento productivos y de infraestructura para el bienestar social.
- Incrementar la superficie nacional bajo protección, con programas de manejo consensuados, presupuesto y personal califica-

do suficiente para operar las áreas naturales protegidas e incluir en las decisiones a la población que las habita legalmente.

- Fomentar mecanismos de conservación y uso sustentable de la biodiversidad que generan empleo e ingresos a las comunidades locales como el pago por servicios ambientales, el manejo forestal sustentable, el ecoturismo y el manejo de la vida silvestre, entre otros.

- Restaurar los ecosistemas degradados estratégicos y las orillas de todos los cuerpos de agua, con la finalidad de recuperar los servicios ecosistémicos y detener la degradación de la naturaleza.

- Consolidar y recuperar las instituciones de gestión ambiental, así como las de generación de conocimiento para la toma de decisiones como lo eran la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

- Integrar en un solo sistema de planeación territorial el ordenamiento ecológico del territorio y la planeación de los asentamientos humanos y fusionar las dependencias gubernamentales para integrar el desarrollo urbano a la gestión ambiental.

- Reducir de manera drástica los niveles actuales de residuos y emisiones en las ciudades, lo que significa instaurar otra materialidad de la vida urbana.

- Fomentar iniciativas que sustenten nuevos estilos regulatorios, nuevas formas de relaciones intergubernamentales y la promoción de la participación social, al tiempo de reforzar la profesionalización del servicio público y el fortalecimiento de las finanzas de los gobiernos locales que deben responder a las emergencias ambientales.

- Fomentar políticas para las ciudades, alineadas con las federales y acuerdos globales, que contribuyan a la descarbonización para mitigar el cambio climático mediante políticas de movilidad que transformen sus estructuras para reducir la centralidad del automóvil privado, y una progresiva sustitución de los combustibles fósiles.



- Ampliar la cobertura del servicio de agua, incrementar la infraestructura de tratamiento y garantizar su funcionamiento; profundizar la discusión sobre el abanico de opciones tecnológicas y sus implicaciones sociales, incluyendo la posibilidad de nuevas formas de utilización de las aguas servidas para el riego agrícola, lo que evidentemente requerirá un nuevo marco normativo.
- Transformar de manera profunda la industria de la construcción, que demanda el desarrollo y adopción de tecnologías para reducir la presión sobre los recursos naturales que aportan los insumos de la construcción; en este plano la economía circular es uno de los campos más prometedores para el país.

### Acciones climáticas a desarrollar en México 2023- 2030

Las políticas para hacer frente al problema global del cambio climático no han figurado entre las prioridades establecidas por la actual administración federal a partir del 1° de diciembre de 2018. Restituir esta prioridad, cumplir los compromisos legales asumidos en relación con el tema, poner en práctica una estrategia efectiva para impulsar la mitigación o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la adaptación o reducción de la vulnerabilidad y refuerzo de la resiliencia de los sistemas socioambientales, fortalecer el andamiaje institucional para estos fines, lograr sinergias con otros objetivos ambientales y de desarrollo, participar de manera destacada en los esfuerzos de construcción del régimen climático multilateral, constituyen tareas centrales para lo que resta de la presente década.

La prioridad a la acción climática tendrá que constituir uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030. De hecho, la estructura de la Agenda 2030 podría servir de referencia para el próximo ejercicio de planeación del desarrollo nacional, junto con el Acuerdo de París (AP), que se mantiene en vigor, y que fue ratificado por el Senado de la República por unanimidad el 15 de septiembre de 2016, y es jurídicamente vinculante para nuestro país.

Entre las políticas y medidas a las que podría recurrir México para desarrollar su acción climática y hacer frente a sus compromisos nacionales e internacionales, figuran las siguientes, sin que la enumeración y su orden impliquen un criterio de priorización o exhaustividad.

- Establecer un sistema de monitoreo, reporte y verificación independiente (MRV) adecuado para sus acciones climáticas de mitigación, adaptación y valoración de pérdidas y daños, a las diversas escalas requeridas.

- Establecer unidades institucionales de cambio climático, interconectadas con instancias de los tres órdenes de gobierno, para la gestión de sectores con particular incidencia en el tema.

- Actualizar la Ley General de Cambio Climático para reforzar sus alcances en función de los requerimientos del AP, tomando en cuenta los resultados de las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COPS).

- Revisar al inicio del sexenio 2024- 2030, la Estrategia Nacional de Acción Climática y reforzar la estrategia de largo plazo que demanda el AP para elaborar un nuevo y más ambicioso Programa Especial de Cambio Climático, estableciendo los mecanismos que aseguren su cumplimiento.

- Incorporar a la planificación del desarrollo nacional la adopción, congruente con el AP, del objetivo de cero emisiones netas a alcanzar en 2050.

- Ubicar la acción climática en el marco de un relanzamiento de la Agenda 2030, como una estructura orientadora del desarrollo sustentable, cuidando las interrelaciones entre los objetivos ambientales con el resto de los temas.

- Explorar las soluciones basadas en la naturaleza que combinen resultados de mitigación y de adaptación, privilegiando la defensa, conservación y en su caso restauración de los ecosistemas nativos.

- Reforzar los sistemas de protección civil, con revisión de los esquemas de prevención de desastres por eventos hidrometeorológicos extremos, y aplicar criterios actualizados para el diseño de infraestructura.

- Volver a participar muy activamente, como durante años previos se hizo, en los procesos multilaterales de desarrollo del régimen climático internacional y regional.

- Reconocer un Costo Social del Carbono adecuado y evolutivo, incorporarlo en decisiones de la Administración Pública Federal de México y elevar progresivamente el impuesto al carbono.

- Impulsar con decisión una Transición Energética que reduzca de manera progresiva y cuantificada el recurso a los combustibles fósiles, comenzando con la eliminación a muy corto plazo de la utilización del carbón y el combustóleo. Revisar las disposiciones actuales que restringen el desarrollo de las energías renovables.

- Introducir un programa ambicioso de expansión de la electromovilidad, con base en la utilización de fuentes renovables para la producción eléctrica asociada, con metas cuantificadas.

- Cerrar progresivamente la brecha de circularidad de la economía mexicana, atendiendo tanto a la frontera extractiva como a la de residuos, promoviendo el rediseño de múltiples procesos productivos.

- Reforzar, por diversas vías, la asimilación de los riesgos climáticos, tanto físicos como transicionales, por parte del sistema financiero del país, a todos los niveles. Reconstruir los esquemas de colaboración institucional para la investigación científica sobre cambio climático aplicada a distintos sectores.

- Revisar y reforzar los sistemas de participación ciudadana y las instancias consultivas para su incidencia efectiva en las decisiones de política pública en el ámbito del cambio climático. Establecimiento de programas educativos *ad hoc* a todos los niveles y fomento de la difusión.



Es necesario apuntar algunos elementos clave para avanzar en el propósito de creación de una nueva política de gestión del agua, a la luz de las nuevas condiciones de desarrollo nacional y sus recursos hídricos y del medio ambiente, basados en experiencias de los últimos años en México.

En nuestro país, es frecuente escuchar que cada día disponemos de un menor volumen de agua; que los ríos, lagos, lagunas y aguas del mar están cada vez más contaminadas; las aguas subterráneas —los reservorios con mayor calidad— están sobreexplotados y también contaminados, y son ampliamente conocidos los fenómenos de contaminación de los suelos por la intrusión del agua de mar en las zonas costeras, principalmente en el noroeste del país.

La escasez de agua es relativa y es producto de las decisiones que hemos tomado a lo largo de varias décadas y también de varios siglos. Desde las decisiones de desecar los cuerpos lagunares, como en el Valle de México, pasando por la expansión de la frontera agrícola, la creación de grandes centros urbanos de población, el impulso de zonas industriales, comerciales y de servicios, acciones realizadas sin una planeación de los asentamientos que tome en cuenta la disponibilidad, la contaminación y la competencia entre los diversos usos del agua, procesos que han generado círculos viciosos de deterioro debido a la falta de vigilancia sobre los desequilibrios que se han provocado y la ausencia de medidas efectivas para la gestión del recurso hídrico de forma integral.

Desde hace muchos años, los especialistas y estudiosos del manejo del agua, los recursos naturales y el medio ambiente, han insistido en la necesidad de diseñar y poner en marcha nuevos conceptos, principios y modelos de gestión integral de los recursos naturales, que

garanticen que la población tenga acceso a servicios de agua potable y saneamiento de calidad, como lo marca la Constitución Política, y con ello garantizar el acceso al agua, como un derecho humano fundamental. Por ello, es indispensable implantar una nueva política de gestión integral que además de garantizar la disponibilidad de agua para el desarrollo económico, satisfaga las propias necesidades naturales de recreación y conservación del medio ambiente y de los ecosistemas.

El modelo de gestión hídrico que parte de visiones necesariamente en conflicto sobre el uso, aprovechamiento y explotación de un recurso concebido como no finito, debe ser sustituido por otro objeto enfocado a la conservación, cuidado y aprovechamiento del agua, en formas tales que garanticen su disponibilidad en cantidad y calidad, y con ello el pleno derecho humano al agua. La nueva política de gestión integral del agua debe tener en cuenta las siguientes dimensiones:

- Agua disponible. La Comisión Nacional del Agua (Conagua) indica que en el año 2018, cada habitante de nuestro país disponía de 3 620 m<sup>3</sup> por año para todos los usos, con algunas variaciones determinadas por las fluctuaciones en el clima. En el largo plazo, esta disponibilidad presenta una tendencia decreciente debido al incremento de la demanda. Según los estándares internacionales, una región, país o cuenca hidrológica se considera en condición de crisis hídrica cuando la disponibilidad de agua per cápita es igual o menor que 1 000 m<sup>3</sup> por persona y por año. México está lejos de esa situación como país; sin embargo, claramente el Valle de México sí enfrenta una disponibilidad crítica.

- Los usos del agua. Según datos de la Conagua y del INEGI, aproximadamente 77% del agua que extraemos de nuestras fuentes primarias se utiliza en actividades agropecuarias, en tanto que el otro 23% está dedicado a satisfacer la demanda de la población para el uso doméstico y urbano, para el comercio y la industria, incluyendo la minería. El volumen concesionado para la agricultura es por mucho el mayor de todos los usos, y aunque la extracción no es continua porque ocurre de forma intermitente a lo largo de cada ciclo agrícola, sí es el de mayor impacto en muchos sentidos:

induce la sobreexplotación de los acuíferos y aporta la mayor parte de contaminantes sobre los mismos, pero también en los ríos, en otros cuerpos superficiales y en el mar.

- Las eficiencias y el control del uso del agua. La eficiencia con que se aprovecha el agua es baja y decreciente, en todos los usos y en todas las regiones, haciendo imprescindible acciones concretas para resolver estas deficiencias, pues se cuenta con soluciones viables desde el punto de vista económico y tecnológico. En el sistema de riego se estima que actualmente los métodos más eficientes solo están en uso en 15% de la superficie total regada; en las redes de distribución de agua en las zonas urbanas ocurren pérdidas físicas que llegan hasta 40 y 50% del flujo suministrado; los usuarios industriales que se sirven de la red pública, generalmente grandes consumidores, que por las intermitencias de la red buscan acceder a una concesión que les permita el autoabastecimiento, generalmente sin supervisión.

- Aguas residuales y contaminación de cuerpos receptores. Las aguas residuales urbanas se recolectan parcialmente, y de las que se recolectan, sólo una parte de ellas son depuradas. En el país existen más de 3 600 plantas de tratamiento de aguas residuales a cargo de los municipios por medio de los organismos municipales de Agua Potable y Saneamiento. La Conagua y los propios gobiernos municipales reportan que 72% de ellas están operando, aunque alrededor de la mitad de estas últimas lo hacen de forma irregular, ya sea por obsolescencia, o por falta de presupuesto para pagar los insumos de operación, la energía eléctrica y el mantenimiento. La mayoría de las plantas requieren trabajos urgentes de modernización, de rehabilitación o deberían ser reemplazadas por nuevas instalaciones. En los hechos, menos de 40% de las aguas residuales generadas en el servicio urbano reciben un tratamiento adecuado.

- Administración actual del agua. En México tenemos 1 471 cuencas hidrográficas, agrupadas en 731 cuencas hidrológicas, que dan origen a 37 regiones hidrológicas; adicionalmente, están identificados 653 acuíferos (aguas subterráneas). Para administrar el agua, el país se organiza en 13 regiones hidrológicas administrativas (RHA),

cada una de ellas a cargo de un organismo regional de cuenca, integrado a su vez por una dirección estatal de aguas, y tantas direcciones estatales como entidades federativas queden comprendidas en la delimitación de cada RHA. Sin embargo, a pesar de lo que mandan las leyes y ordenamientos, los estados carecen de soberanía y los municipios tampoco tienen autonomía para ejercer sus funciones y facultades en la gestión del agua y, por lo tanto, carecen de los recursos financieros suficientes para enfrentar las inversiones necesarias. De suerte que las decisiones que afectan directamente a los servicios del agua se toman en el gobierno federal, en las instancias que manejan los presupuestos, dejando las decisiones de las autoridades locales totalmente limitadas y supeditadas.

Los retos en la gestión del agua requieren actuar con responsabilidad, madurez y creatividad. En ese sentido, nuestra labor para el presente y el futuro nos pone ante acciones impostergables:

- Frenar por todos los medios el cambio climático, para mitigar sus efectos nocivos.
- Garantizar condiciones para una mayor calidad de vida de los seres humanos y la biosfera.
- Garantizar la disponibilidad y calidad de los recursos naturales, en particular el agua, el suelo y la biodiversidad.
- Producir más alimentos con nuevas formas que aporten nutrición, vitalidad y respeto a todo lo vivo y su medio de reproducción.
- Garantizar la disponibilidad del agua necesaria para el desarrollo sustentable, respetando los “derechos de la naturaleza”.
- Promover la rectoría de los recursos hídricos por parte del Estado, a partir de nuevos principios y una nueva política que impulse nuestra apropiada relación con el agua y todos los recursos naturales, como fuentes de vida y bienestar.

Las áreas de oportunidad de esta nueva estrategia apuntan a tres vías de actuación: revisión de los aspectos de la infraestructura y la tecnología; rediseño del modelo institucional y la promoción de la participación de la sociedad como sujeto y destinatario del proceso de gestión integral del agua.



El campo mexicano es sumamente desigual y heterogéneo; un gran número de productores trabajan en muy pequeñas unidades de producción de baja productividad, en contraste con la dinámica de un pequeño y pujante grupo de productores agrícolas muy productivo que ha logrado insertarse de manera exitosa a las cadenas de valor con acceso a los mercados nacionales de sectores de ingresos medios y altos, e internacionales, particularmente de América del Norte.

La producción del sector agrícola apenas crece y el PIB sectorial lleva casi cuatro sexenios con niveles de crecimiento escaso, del orden de 2% anual. Agudizando las condiciones de pobreza y el atraso social de todo el campo mexicano, y llevando a millones de mexicanos a una situación de pobreza alimentaria.

México ha avanzado en un proceso de cambio y desarrollo agrícola que se traduce en una clara disminución de la mano de obra en el campo, debido a incrementos de productividad, capitalización y también a la migración campo-ciudad; sin embargo, es necesario garantizar una población estable en el campo, arraigada a sus comunidades mediante empleos productivos y la participación activa en cadenas de valor, es decir, construir un campo próspero, sin pobreza generalizada.

El nuevo proyecto de Nación debe visualizar a la agricultura como un sistema complejo que parte del marco natural para la producción, la poscosecha, la transformación agroindustrial, la logística y la distribución, para abastecer el mercado y el consumo de alimentos. Sólo desde esta perspectiva se generará una liga estratégica con la “seguridad alimentaria”.

En el diseño de una nueva política para el sector agrícola, se debe adoptar un enfoque territorial y asumir plenamente el impe-

rativo ambiental y los desafíos climáticos e hídricos; para ello es básica una condición: reconocer la diferencia entre los grandes biomas y ecosistemas donde se desarrolla la agricultura mexicana: los trópicos, el altiplano y el norte árido y semiárido. Todos ellos con su potencialidad y sus restricciones.

Las políticas públicas que se diseñen para la promoción del campo mexicano deben abandonar la idea de que existen unidades “viables” e “inviables”. Se debe reconocer la realidad del minifundio y la urgencia de ofrecer apoyos diferenciados en función de sus dimensiones y capacidades mediante un paquete de estímulos económicos, tecnología y un nuevo extensionismo sistémico, aplicable a lo largo de toda la cadena de producción y distribución.

A partir de la legislación agraria vigente se debe fomentar la producción y el empleo de más productividad, por medio de figuras ágiles y novedosas de asociatividad y de alentar la compactación y consolidación de predios, tanto en ejidos como en unidades parcelarias privadas. Toca a los campesinos, ya sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, decidir sobre la producción, destino, propiedad y formas de explotación de sus unidades de producción.

Actualmente hay que enfrentar la situación productiva de un campo crecientemente poblado por adultos mayores y por mujeres, que han quedado en los poblados rurales ante los procesos de migración de los jóvenes a otras ciudades o a Estados Unidos; por ello es urgente transitar hacia un campo más productivo que quizá tenga menos gente, pero con más empleos productivos. Para ello se proponen las siguientes estrategias para el desarrollo rural:

- Elevar la productividad sectorial, a partir de los minifundios y la pequeña agricultura familiar. Se trata de la abrumadora mayoría de las unidades de producción, donde vive la mayor parte de los campesinos pobres del país. Se requiere acompañar y apoyar la transición de las unidades de producción en condición de minifundio hacia unidades de mayor escala y capitalización.
- Hacer accesible a productores “paquetes tecnológicos”: brindar opciones agroecológicas de gran productividad y sostenibilidad

que ofrezcan a los productores elevar su producción agropecuaria y sus niveles de ingreso y nutrición sin poner en riesgo la capacidad de los suelos para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras

- Incrementar el acceso al agua ampliando y tecnificando el riego. Se debe avanzar en una estrategia de mediana y pequeña irrigación atendiendo a las cuencas y subcuencas del país y su recarga. Una adecuada irrigación es crucial para incrementar rendimientos y producción agrícola. Se debe modernizar y extender una “nueva cultura del agua” que mejore y optimice el riego y promueva el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.

- Incrementar el acceso al financiamiento y crédito rural. El Estado deberá encabezar un esfuerzo considerable por relanzar y fortalecer una banca de desarrollo agroalimentario que pueda ofrecer financiamiento creciente y a tasas competitivas y asequibles para una franja amplia de productores pequeños y medianos.

- Integración y desarrollo de sistemas-producto y cadenas productivas de valor. Para una adecuada operación de las cadenas productivas y comerciales, es necesario apoyar a los productores a reducir en lo posible la incertidumbre y los riesgos financieros, y la integración de grupos interrelacionados que trabajen en un mismo sector agrícola, para obtener beneficios comunes, y que puedan disponer de capacidades mayores de almacenamiento, redes de frío, centros de distribución y logística, empaque y embalaje, entre otros.

- Perfeccionar la información sobre los mercados agropecuarios. Es indispensable apoyar la toma oportuna de decisiones con información precisa y en tiempo real sobre los elementos de oferta y demanda que van formando los precios.

- Reposición del capital natural, disminución de la vulnerabilidad del cambio climático y de los servicios ambientales. La agricultura y el territorio rural en general proveen importantes servicios ambientales al país; se deben valorar y remunerar adecuadamente, incorporando su costo de oportunidad a la sociedad y a diferentes

actividades económicas. Por eso deben ser parte integral de una nueva visión de sustentabilidad del sector agropecuario, forestal y del medio rural en general.

- Incrementar la provisión de bienes públicos: sanidad, investigación y desarrollo, extensión e infraestructura. Se debe asegurar la inocuidad y la sanidad de los alimentos para proteger la salud de los mexicanos y fortalecer la producción nacional; es necesario impulsar una mejora regulatoria en la materia, simplificar trámites y unificar la codificación respectiva; se debe contar con una completa Agenda Nacional de Riesgos y profundizar la trazabilidad en las principales cadenas de alimentos, todo ello con el apoyo de innovaciones científicas y tecnológicas.

En los últimos años México ha tenido que enfrentar en el marco global presiones para la aplicación de un modelo subordinado a las necesidades de los países hegemónicos, que ponen en riesgo la soberanía y la independencia nacionales y contribuyen a la fragmentación territorial, al despojo, al desplazamiento de personas, a la alteración de las relaciones socioculturales y a la degradación de la biodiversidad.

Para enfrentar este marco adverso, la estrategia nacional debe contemplar el diseño e instrumentación de una política pública que armonice el ordenamiento del territorio con los objetivos del desarrollo sustentable, aprovechando la diversidad regional y el enorme potencial natural y humano existente en el país. Las políticas de ordenamiento territorial que se desarrollen deben responder a los principales desafíos para satisfacer las necesidades de bienestar, calidad de vida y seguridad que los mexicanos demandan de manera cotidiana.

Se propone otra forma de entender el concepto de desarrollo. Un ejercicio nuevo de planeación territorial debe diseñarse desde una visión sistémica integral que rompa con la fragmentación que imponen las disciplinas y sectores administrativos mediante normativas cerradas, para dar cauce a la creatividad y la flexibilidad necesarias para actuar en los contextos diversos de una realidad crecientemente compleja y dinámica, que debe poner en el centro el objetivo de preservación y florecimiento de la vida y nuestra propia subsistencia como especie.

La nueva agenda de desarrollo en México debe reconocer un solo territorio: mar, suelo y población. Una visión integral del territorio parte por asumir que no es un simple receptáculo o contenedor de la actividad humana; su concepción incluye a la vida como

un sistema de relaciones, complejo, dinámico y abierto entre las personas, sus actividades y el medio natural. Las intervenciones en él deben armonizar esas relaciones desde la perspectiva de regiones diversas en cultura, bienes, atributos, necesidades y capacidades.

La construcción de infraestructura debe responder a la integración socioeconómica de las distintas regiones del territorio nacional atendiendo a su diversidad y solamente desde esa premisa abordar la construcción de redes carreteras y ferroviarias, ubicación de puertos y aeropuertos, redes de energía eléctrica y ductos de hidrocarburos, ubicación de centrales eléctricas y fuentes de energía renovable, distribución regulada de agua para consumo humano, riego y usos industriales, definición colectiva de las áreas de aprovechamiento de bienes minerales, forestales, fósiles, agropecuarios y marítimos, con agregado de valor en cada lugar. En el mismo sentido, los equipamientos para salud, educación, abasto, ciencia, tecnología, deportes y cultura, deben responder a la localización de las necesidades sociales y contribuir a la estructuración equitativa de pueblos y ciudades.

La integración de cadenas de valor propias y el impulso a la industrialización del país son indispensables para la recuperación de un desarrollo independiente y soberano. El ordenamiento territorial ha de ser riguroso en el control de la localización y magnitud de las actividades extractivas, respetando a pueblos y comunidades, reconociendo su diversidad, cultura y formas organizativas, y asumiendo su participación plena.

La agricultura, la ganadería y la producción forestal requieren ser impulsadas con recursos adecuados y criterios de sustentabilidad, aprovechar las virtudes de cada región, con regulación de las agroindustrias y prohibición de agentes químicos, así como la deforestación y las granjas de producción intensiva, impulsando procesos agroecológicos, integración de cadenas de valor y restauración de las devastaciones provocadas.

Es necesario garantizar la protección integral de los bienes marítimos, la seguridad de tránsito y el combate al crimen organizado. Controlar la pesca depredadora de grandes embarcaciones factorías

y la ilegal (40% del total), resguardar las áreas naturales protegidas marinas, la biodiversidad y los ecosistemas.

La política pública de ordenación del territorio debe ser clara en la distinción entre lo rural y lo urbano. En el México de 2020, casi ocho de cada 10 mexicanos viven en localidades de más de 2 500 habitantes y se registran poco más de 150 000 localidades de menos de 2 500 habitantes ubicadas en caseríos dispersos en el territorio nacional. Aunque la población rural decrece en términos proporcionales con respecto a la urbana, su magnitud es todavía significativa y se encuentra distribuida de manera dispersa, atomizada y con las mayores carencias.

Ante la creciente dependencia entre ciudades y la consolidación de grandes aglomeraciones, se propone impulsar un ordenamiento territorial sustentado en un esquema de ciudades en red, articuladas mediante un sistema integrado de transporte multimodal. Se deben promover y regular ciudades compactas, con densidades sostenibles, adecuadas a sus condiciones sociales, culturales, económicas y ambientales; consolidar una red coherente de vialidades primarias que atiendan las principales necesidades de origen-destino, reforzar un sistema integrado de transporte público con todas sus modalidades, y dar preferencia al uso de transporte no motorizado y la peatonalización.

Es necesario canalizar los flujos migratorios hacia las ciudades medias, que presentan condiciones adecuadas y oportunidades para el crecimiento; destinar las inversiones requeridas para estimular la creación de empleos, y acondicionar los espacios necesarios para el asentamiento de los nuevos pobladores. Se requiere identificar los centros rurales estratégicos para ubicar en ellos los servicios básicos para la atención de la población en su entorno y así formar sistemas rurales, dotados con la infraestructura, equipamientos y servicios que garanticen su accesibilidad y conexión con poblados mayores del sistema urbano nacional.

Las acciones urgentes ante los desafíos que enfrenta el país se ordenan en las cinco dimensiones que pueden ser atendidas desde

un enfoque territorial: vulnerabilidad, desigualdad, especulación, precariedad y corrupción.

- Vulnerabilidad: para enfrentar la vulnerabilidad que crean los fenómenos naturales adversos es necesario aprovechar el conocimiento acumulado por la población e integrar en los planes y programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano la normatividad y restricciones correspondientes de sostenibilidad, economía circular, nuevas tecnologías de construcción y el uso eficiente del agua.

- Desigualdad: la desigualdad se hace visible entre regiones prósperas y deprimidas, grandes metrópolis y poblados rurales, pero también dentro de las ciudades. Su atención requiere redistribuir los recursos disponibles, equilibrar cargas y beneficios de los contribuyentes, recuperar plusvalías, apoyar la producción social del hábitat, garantizar el acceso equitativo a los equipamientos y servicios, establecer tarifas progresivas para la prestación de servicios públicos y asignar el gasto público con base en la planeación territorial participativa.

- Especulación: para evitar los efectos perversos de la especulación con el suelo, es necesario que el gobierno intervenga en su mercado, crear reservas territoriales de crecimiento y establecer límites a la extensión de la propiedad urbana.

- Precariedad urbanística y laboral: los asentamientos precarios constituyen un problema creciente originado en que el mercado formal del suelo no ofrece alternativas para la población mayoritaria, lo que tampoco resuelve la “regularización”. Para adelantarse a su aparición es necesario identificar áreas adecuadas y desarrollar proyectos dentro del tejido urbano, tener oferta de suelo público en renta, desarrollar vivienda incluyente en venta y alquiler, y ofrecer lotes con proyecto, que garanticen la localización adecuada de la población dentro de las ciudades.

- Corrupción: el combate a la corrupción requiere una actitud firme de la autoridad para el cumplimiento de la normatividad y de medidas que eviten la impunidad; la adecuación del marco norma-



tivo, la transparencia y la rendición de cuentas; establecer canales ágiles para denuncias, y la coordinación intersectorial e interinstitucional; organizar la capacitación de servidores públicos, el servicio civil de carrera; amplia difusión y adecuación de trámites, sistemas integrados y bases de datos comunes, y asesoría pública para la construcción de vivienda popular.

La aplicación de las medidas señaladas solo puede darse mediante un proceso recurrente y continuo de planeación, conducido por el gobierno, que involucre a todos los actores, vinculado a la asignación de recursos públicos y que cuente con instrumentos de evaluación y seguimiento para su control efectivo. Se debe recordar que la propiedad sobre el suelo y los recursos naturales de México es originaria de la Nación, y que la propiedad privada es un derecho derivado, sujeto a las modalidades que dicte el interés público. Para ello es fundamental la creación de un órgano autónomo de carácter nacional en el cual se concreten los lineamientos expresados, como parte de un pacto social.

El replanteamiento de la planeación significa redefinir el papel de gobierno, sociedad y especialistas a partir de nuevos enfoques participativos, con el marco jurídico institucional apropiado, para detonar procesos que apunten a un territorio integrado, con relaciones de poder equilibradas, sin patriarcado, y distribución equitativa de la riqueza. En el territorio y las ciudades, se debe transitar hacia la construcción de una armonía vital y perdurable entre necesidades humanas, actividades económicas y naturaleza, entendidas en una relación sistémica, solidaria y cooperativa. Está en juego la vida en el planeta.





La elaboración de los apartados temáticos de este documento estuvo a cargo de las siguientes personas:

*Relaciones internacionales de México: propuestas y hoja de ruta:* Eugenio Anguiano Roch, Jorge Eduardo Navarrete López, Carlos Heredia Zubieta, Tonatiuh Guillén López.

*Democracia y Estado de derecho:* Diego Valadés.

*La agenda de la gobernabilidad política y electoral:* Lorenzo Córdova Vianello.

*Transformación de la política social:* Mario Luis Fuentes, Fernando Cortés, Abelardo Ávila Curiel, Saúl Arellano.

*Trabajo, ingreso y protección social ante un nuevo entorno mundial:* Norma Samaniego, Claudia Schatan, Saúl Escobar.

*Recuperar la seguridad y la paz en México:* Eduardo Guerrero Gutiérrez.

*Diversidad creativa y democracia cultural:* Eduardo Vázquez Martín, Déborah Chenillo Alazraki, Cuauhtémoc Cárdenas Batel, Juan Meliá, Martín Alejandro Lévenson.

*Por una nueva concepción de la política económica:* Francisco Suárez Dávila, Juan Carlos Moreno-Brid.

*Energía para el desarrollo:* Ramón Carlos Torres, Juan Eibenschutz, José Manuel Muñoz, Sergio Benito Osorio, Fluvio Ruiz Alarcón, Alejandro Villalobos.

*Infraestructura de comunicaciones y transportes:* José Andrés de Oteyza, Aarón Dychter, Carlos Ruiz Sacristán, Guillermo Ruiz de Teresa.

*Desarrollo sustentable y ambiente:* Julia Carabias Lillo, Antonio Azuela de la Cueva, Fernando Tudela Abad, Enrique Provencio Durazo.

*Nueva política para la gestión del agua:* Félix Hernández Gamundi, Héctor Bolívar Villagómez, Fernando Fragoza Díaz, Ramón Villa y Guerrero, Paola Grijalva Vega.

*Repensar la política para el México rural:* Cassio Luiselli Fernández.

*Visión integral desde el territorio:* Roberto Eibenschutz, Antonio Azuela de la Cueva, Julio García Coll, Ligia González, Boris Graizbord, Carlos Lavore, Enrique Ortiz, Laura Carrillo, Alfonso Chávez.



Suscriben:  
Aarón Dychter;  
Abelardo Ávila Curiel;  
Alejandro Villalobos;  
Alfonso Chávez;  
Amapola Grijalva Vega;  
Antonio Azuela de la Cueva;  
Boris Graizbord;  
Carlos Lavore;  
Carlos Ruíz Sacristán;  
Claudia Schatán;  
Cuauhtémoc Cárdenas Batel;  
Déborah Chenillo Alazraki;  
Diego Valadés;  
Eduardo Guerrero Gutiérrez;  
Enrique Ortiz;  
Félix Hernández Gamundi;  
Fernando Fragoza Díaz;  
Fernando Tudela Abad;  
Fluvio Ruiz Alarcón;  
Francisco Gómez Ruiz;  
Guillermo Ruíz de Teresa;  
Héctor Bolívar Villagómez;  
José Manuel Muñoz;  
Juan Eibenschutz;  
Juan Meliá;  
Julio García Coll;  
Laura Carrillo;  
Ligia González;  
Martín Alejandro Lévenson;  
Ramón Carlos Torres;  
Ramón Villa y Guerrero;  
Roberto Eibenschutz;  
Saúl Arellano;  
Sergio Benito Osorio;  
Tonatiuh Guillén López.

En el entorno de las deliberaciones nacionales que deberán servir como base para las políticas de la segunda parte de la presente década mexicana, exponemos ideas y consideraciones para facilitar cambios estructurales que permitan consolidar la recuperación tras la crisis de la pandemia de la Covid-19, y que, a la vez, nos encaminen a la superación de los rezagos que históricamente han marcado nuestra realidad, algunos de los cuales se agravaron después de la gran recesión de 2008-2009. La convocatoria original para la formulación de este documento partió del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, como prolongación de su libro *Por una democracia progresista: debatir el presente para un mejor futuro*.