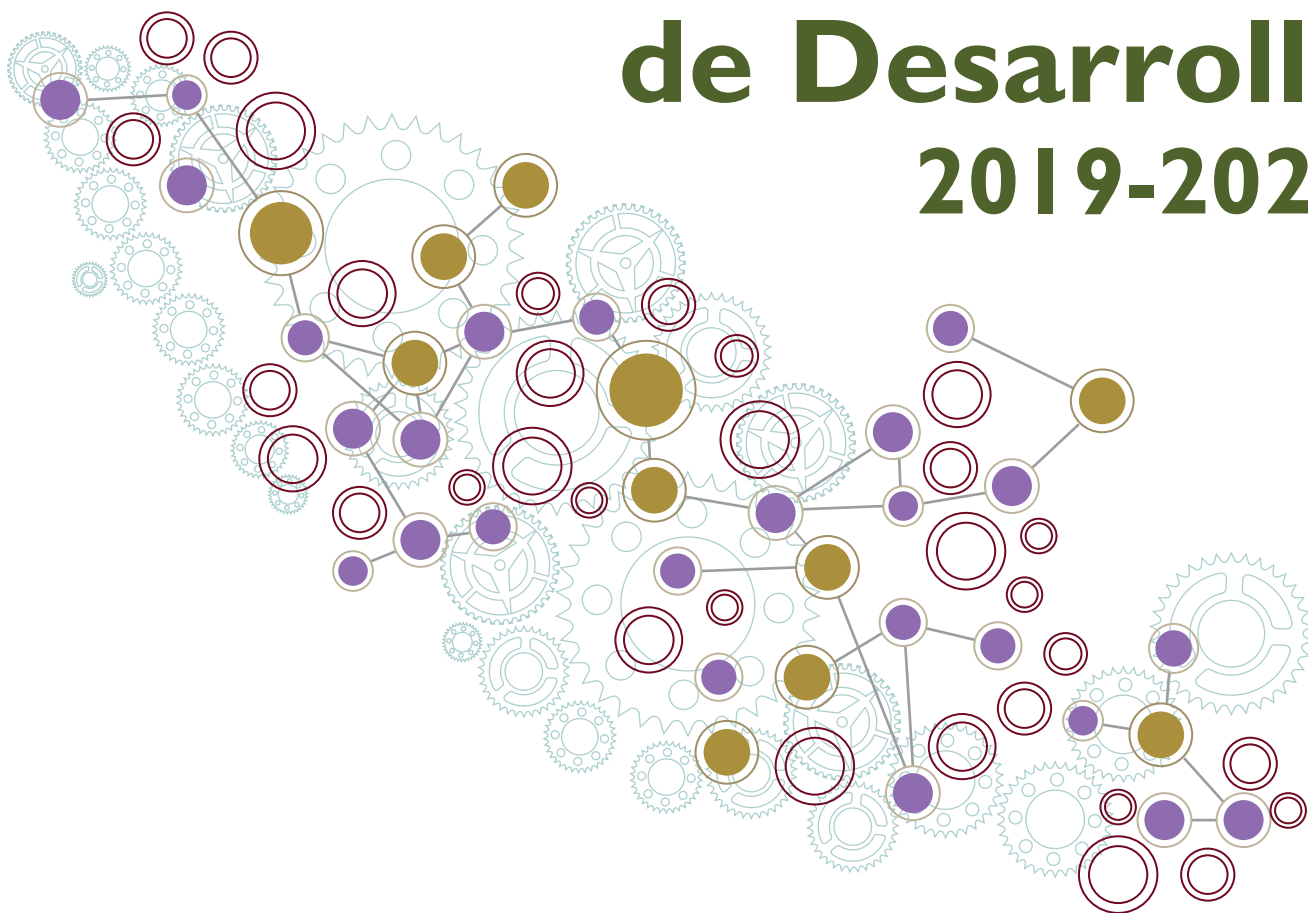


Consideraciones y propuestas del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM para el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**



**Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo**
UNAM

**Consideraciones y propuestas del Programa Universitario de
Estudios del Desarrollo de la UNAM para el Plan Nacional de
Desarrollo 2019 – 2024**

Consideraciones y propuestas del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM para el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024¹

El Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) participó en el análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 (PND) en la Cámara de Diputados y entregó consideraciones y propuestas para mejorarlo en varios de los objetivos, estrategias e indicadores de sus ejes generales o transversales.

Los planteamientos del PUED para el PND se fundamentaron en los trabajos publicados por el Programa, sobre todo en el informe *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 – 2024*², y en el documento *100 Propuestas para el desarrollo 2019 – 2024*³. En esta nota se presentan las principales consideraciones y sugerencias, iniciando con una síntesis de las mismas. En la segunda parte se incluyen los comentarios detallados sobre los temas y propuestas.

Los 16 temas incluidos en las dos partes son los siguientes:

1. Integración un Plan Nacional de Desarrollo único.
2. Derechos humanos.
3. Inclusión y desigualdad.
4. Crecimiento e inversión.
5. Reforma fiscal.
6. Ciencia, tecnología e innovación.
7. Política energética.
8. Cambio climático.
9. Política industrial y de fomento productivo.
10. Derecho a la alimentación.
11. Nueva ruralidad.
12. Ordenamiento territorial.
13. Empleo informal.
14. Política turística.
15. Protección ambiental.
16. Propuestas para fortalecer la planeación del desarrollo.

1 Se agradecen y reconocen los aportes de las siguientes personas para la integración de esta nota: Martín Puchet (tema6), Rolando Cordera, Mario Luis Fuentes (temas 2 y 3), José Casar (temas 4, 5 y 14), Ramón Carlos Torres (temas 7, 8 y 9), Cassio Luiselli (temas 10, 11 y 12), Israel Banegas (tema13), Delfino Vargas y Enrique Provencio (1, 15 y 16; coordinación, síntesis y edición).

2 PUED UNAM, 2018. *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 – 2024*. Colección Informe del Desarrollo en México. Disponible en: <http://132.248.170.14/publicaciones/16/Propuestas.pdf>

3 PUED UNAM, 2019. *100 Propuestas para el desarrollo 2019 – 2024*. http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/16/100_PropuestasPUED.pdf

Primera parte

Síntesis de las consideraciones y propuestas del PUED sobre el PND

I. Integración un Plan Nacional de Desarrollo único⁴

Ante la confusión generada por la entrega a la Cámara de Diputados de dos planes nacionales de desarrollo, publicados en la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2019⁵, se considera que dicha Cámara debe solicitar al Titular del Poder Ejecutivo la integración de los dos documentos en un único Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024⁶.

Lo anterior es necesario para que el PND definitivo no solo contenga orientaciones y aspiraciones generales, sino también para que se precisen objetivos, estrategias, prioridades, previsiones sobre los recursos asignables, metas e indicadores de desempeño, instrumentos y responsables de la ejecución, consideraciones y proyecciones de largo plazo, al menos de veinte años, entre otros aspectos establecidos en la propia Ley de Planeación. Todo lo anterior es necesario para definir un marco efectivo y más completo para las políticas de desarrollo, y sobre todo para los programas concretos de gobierno que habrán de elaborarse.

2. Derechos humanos:

Fortalecer las previsiones para vincular el cumplimiento de los derechos humanos como propósito central del desarrollo

Se sugiere fortalecer las previsiones para vincular el cumplimiento de los derechos humanos por medio de las previsiones del PND a fin de garantizar que se sitúen en el centro del desarrollo, de la programación, presupuestación y evaluación de las políticas públicas. Tanto el diagnóstico como los indicadores de los derechos humanos parten de una concepción limitada. Se propone adoptar un indicador más amplio acerca del cumplimiento de los derechos humanos, junto con un índice de cumplimiento desagregado por entidad federativa y, en algunos casos, a un nivel más detallado de alcaldía, sobre todo para las más atrasadas.

4 Sería deseable que el PND partiera de: i) un diagnóstico de los rezagos, de las carencias que hay desde una perspectiva amplia de derechos humanos, y ii) una presupuestación de los montos, costos (y si se quiere beneficios) que costaría corregir estos rezagos y iii) una estrategia de su cobertura con ingresos o financiamiento.

5 Un documento, de 219 páginas, fue publicado en el Anexo XVIII bis de la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2019 (disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>), y otro documento, de 63 páginas, se publicó en el Anexo XVIII de la misma edición de la Gaceta (disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII.pdf>). En estas notas se llamará indistintamente al plan del Anexo XVIII bis como plan largo o extenso, y al del Anexo XVIII como plan breve o corto.

6 En adelante PND

3. Inclusión y desigualdad:

Precisar los objetivos de inclusión y establecer estrategias claras de reducción o eliminación de las desigualdades

Asumir la inclusión en el PND desde una perspectiva más amplia, reconociendo que la desigualdad y sus múltiples formas, así como la discriminación, constituyen los fenómenos centrales de la cuestión social en México al profundizar y potenciar otros como la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad. Se requiere precisar el objetivo de reducción o eliminación de las desigualdades, como requisito ineludible para potenciar el crecimiento, para sacar a la economía de México de la trampa de lenta expansión de la actividad productiva y del empleo digno en la que se encuentra sumida por décadas. Esta se formula de manera ambigua. Se requiere establecer estrategias claras, y no solo los criterios, para llevar a cabo el proceso para articular la planeación, el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas de derechos humanos ampliamente entendidos, en todos los sectores, ámbitos y territorios.

Es necesario incluir indicadores cuantitativos que permitan medir el avance de la acción gubernamental dirigida a ampliar la igualdad de género –y en otros ámbitos–, abatir la discriminación y la exclusión, así como adoptar nuevos indicadores que permitan observar otros ámbitos que inciden de forma determinante en esos aspectos, por ejemplo, la procuración de justicia, la seguridad alimentaria satisfactoria, la condición de hacinamiento en los hogares, la matriculación en educación media superior y preescolar, tan sólo por mencionar algunos.

4. Crecimiento e inversión:

Fortalecer el Eje «Desarrollo Económico» al asumir la promoción de la inversión como elemento central del crecimiento económico

Se propone reformular el objetivo general del Eje 3 «Desarrollo económico» y elegir otro indicador para el mismo eje. El PND extenso debe asumir plenamente el objetivo de alcanzar un crecimiento económico más elevado los próximos años, como lo hace el PND breve al establecer una meta de crecimiento promedio de cuatro por ciento anual en el periodo 2019-2024.

La formulación del objetivo general del Eje 3, debe hacer referencia explícita al incremento de la inversión pública y privada como factor clave determinante del crecimiento económico y de la transformación de la estructura productiva, y no sólo a la productividad y el uso eficiente de los recursos. El indicador y la meta general del Eje, que se refiere a la productividad total de los factores, deben ser sustituidos por un indicador de crecimiento económico y otro de inversión, con metas ambiciosas pero factibles de alcanzar si se concerta el compromiso firme entre los actores clave de la economía.

Eje 3 Desarrollo económico, que se refiere a la productividad total de los factores, debe ser sustituido por un indicador de crecimiento económico y otro de inversión, con metas ambiciosas pero factibles de alcanzarse si se concerta el compromiso firme entre los actores clave de la economía.

5. Reforma fiscal:

Cambiar las formulaciones de la política hacendaria del PND para no renunciar a una reforma fiscal que permita proveer los bienes públicos –y muy en particular la inversión pública– que la economía requiere para alcanzar una senda de crecimiento elevado y sostenido y para lograr avances significativos en la lucha contra la desigualdad, la pobreza y la falta de movilidad socioeconómica

El PND renuncia explícitamente a una reforma fiscal y al hacerlo cancela la posibilidad de elevar significativamente la inversión pública, lo que conducirá, con seguridad, a no cumplir con la meta de aumento del coeficiente de inversión al Producto Interno Bruto (PIB) ni a la de crecimiento de la actividad productiva. Tal y como está redactado, en el PND el fortalecimiento de los ingresos públicos tendrá como única vía la reducción de la evasión. Ello, complementado con una mayor eficiencia del gasto y la lucha contra la corrupción –muy dura– pero sin duda, insuficiente para aumentar significativamente la inversión pública, y no se diga, corregir los rezagos sociales.

En el corto plazo, es decir, en el inicio de este periodo de gobierno, se impone repensar la política macroeconómica y de finanzas públicas para hacerla anticíclica sin poner en riesgo la estabilidad financiera. La carga fiscal debe elevarse y acercarse a la “normalidad” internacional, para permitir la ampliación de la inversión pública y del gasto corriente en áreas clave para el bienestar de la población. El cumplimiento de la mayor parte de los objetivos del PND depende de la fortaleza fiscal del Estado para afrontar los gastos corrientes y las inversiones públicas requeridas con apego estricto a criterios de eficiencia con una visión social y económica de largo plazo. De no emprenderse un fortalecimiento hacendario y una reforma fiscal, de no iniciarse ya el proceso de deliberación pública para lograrlo, quedará en entredicho el cumplimiento de los objetivos estratégicos de este periodo de gobierno.

6. Ciencia, tecnología e innovación:

Definir una política nacional de ciencia, tecnología e innovación coherente, que se asuma transversal y operativamente en sus implicaciones y potenciales para el crecimiento, la distribución de la riqueza, el bienestar de la población y la sustentabilidad ambiental

El planteamiento de ciencia, tecnología e innovación del Plan del Anexo XVIII es muy general y breve, y no se concreta en formulaciones operativas. El Plan largo, por su parte, tiene importantes

apreciaciones sobre sus implicaciones para el desarrollo y para resolver los problemas nacionales en campos fundamentales como la salud, la alimentación, la educación y la sustentabilidad ambiental. Sin embargo, las estrategias propuestas se refieren a un sistema nacional de innovación cuyas características están centradas más en las actividades empresariales que en las relaciones que deben generarse entre los sectores privado, público y social y en las instituciones de diversa índole que deben regir esas relaciones.

Es necesario reforzar en el PND los objetivos, estrategias e instrumentos de un sistema nacional de innovación como puente transversal y de su institucionalidad para contribuir al desarrollo inclusivo y sustentable que el país requiere. Para ello se necesita promover y generar un diálogo abierto e informado entre actores de los sectores público, privado y social.

7. Política energética:

Enfatizar que el objetivo del sector energía debe orientarse a establecer una política que concilie aspiraciones de seguridad, sustentabilidad ambiental y equidad, con un énfasis más destacado en la transición energética

Las tres vertientes de acciones estratégicas prioritarias en esa dirección deberían ser: racionalizar el uso de reservas e instalaciones de hidrocarburos, centrar la transición energética en el desarrollo de energías renovables y elevar la eficiencia de los patrones de producción y consumo de energía. Entrar a la transición energética en que se encuentra inmerso el mundo, con visión de largo plazo, soberanía y participación democrática, requiere cambios profundos en la articulación del sector energético con la economía y la sociedad.

La concurrencia de estrategias de política industrial, de ciencia, tecnología e innovación, de financiamiento, de capacitación y educación media y superior, de transporte y comunicaciones y de desarrollo regional, entre otras, son indispensables para penetrar a fondo en el desafío de crear nuevos mercados para el desarrollo intenso y diversificado de las energías renovables, el uso racional de los hidrocarburos y la transformación eficiente de los patrones de consumo y producción de energía. Se sugiere precisar algunas estrategias y reemplazar diferentes indicadores y metas.

8. Cambio climático:

El PND debe hacer explícito el cumplimiento por parte de México de los Acuerdos de París y las metas correspondientes, tanto en mitigación como en adaptación. La política de adaptación y mitigación debe asociarse con la innovación, el desarrollo regional y la gestión integral de riesgos

La mitigación de emisiones de efecto invernadero y la adaptación climática deben ser asumidas con visión y el máximo compromiso como unas de las grandes y más urgentes tareas de nuestro tiempo. Distintas evaluaciones muestran que los resultados de la política de cambio climático son insatisfactorios y que las metas y compromisos de gobierno y sociedad no se están alcanzado. Es indispensable revisar y profundizar la política ambiental transversal pues debe ser objeto de rectificación.

Al igual que casi todos los países del orbe, México comprometió el cumplimiento de un conjunto de medidas en las “Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional”, destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Es indispensable que el Plan se pronuncie para reiterar el compromiso de cumplir con las metas comprometidas a 2030. Avanzar en la dirección trazada, en su caso con las correcciones que se demuestren como pertinentes, supone fortalecer las instituciones, desarrollar capacidades estatales y municipales, acelerar la transición energética, realizar cambios drásticos en el sector del transporte, entre otras acciones clave.

9. Política industrial y de fomento productivo:

Que el PND de prioridad a los objetivos y estrategias de promoción industrial y productiva, para focalizar sectorialmente las acciones de innovación e integración de cadenas de valor en sectores intensos de conocimiento, vinculados al bienestar y calidad de vida de la población

El PND debe dar prioridad y establecer el compromiso gubernamental con una política industrial –muy ligada a la de innovación y desarrollo tecnológico– de la que el país ha tenido carencias serias durante más de un tercio de siglo, y con que entre los órganos involucrados esté la banca de desarrollo orientada por sectores, regiones, localidades y vocación de atender mercados internos y de exportación. Estas políticas sectoriales constituirían los ejes del sistema nacional de innovación propuesto en el Plan y sobre lo que ya se ha comentado en esta nota (ver el punto 6).

Se sugiere focalizar sectorialmente las acciones de innovación e integración de cadenas de valor en sectores intensos de conocimiento, vinculados al bienestar y calidad de vida de la población y receptivos a las profundas transformaciones que ofrece el cambio tecnológico y científico en el país y el mundo.

10. Derecho a la alimentación:

En el PND deben establecerse estrategias para empatar el fomento productivo a nivel local, con el estímulo y garantía a la seguridad alimentaria y nutricional, y también incluir estrategias para mejorar la regulación de los alimentos y bebidas “chatarra”, dotar de agua potable a todas las instalaciones públicas, sobre todo las escuelas, y cumplir el derecho al agua en todos los hogares

En las zonas de muy alta marginación, además de vincular el fomento productivo local con la seguridad alimentaria y nutricional, el Plan debe incluir el compromiso de adoptar mecanismos de monitoreo y observación de “seguridad alimentaria” con capacidad de atención remedial inmediata y suficiente en caso de emergencias alimentarias, que suelen detonarse con motivo de sequías y otros fenómenos meteorológicos y de otro tipo, inclusive de violencia.

Para toda la población, pero sobre todo para el medio urbano, donde más se expresan los fenómenos de “malnutrición”, se requiere que el Plan incluya estrategias de orientación y educación nutricional. Se debe contemplar que diversas instituciones actúen de modo concertado en el análisis, evaluación y formulación de medidas y estrategias para el decidido abatimiento, tanto de la inseguridad alimentaria, como de la diabetes, la obesidad y otras deficiencias nutricionales observables en las ingestas (o carencia de las mismas) de determinados micronutrientes.

I I. Nueva ruralidad:

El Plan debe expresar una política novedosa que dé cuenta de las grandes transformaciones que está experimentando el campo, la existencia de una nueva ruralidad, y que destaque la necesidad de bienes públicos para el desarrollo

El Plan no incluye, y debe incorporar, algunos aspectos que serían muy importantes para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria de México, entre ellos: otorgar prioridad en los programas a los que privilegien la entrega o provisión de bienes públicos, como la investigación agronómica aplicada; apoyar el extensionismo rural, aplicable a lo largo de toda la cadena de valor y no solo a la producción, un extensionismo sistémico que sea un servicio público del estado mexicano; y fortalecer la infraestructura pública rural, sobre todo de riego, bordos y pequeñas represas, caminos alimentadores, almacenes y la pequeña irrigación. Falta también una política integral de semillas para la población objetivo campesina, y poco o nada se dice también del crédito y del manejo de riesgos. Todo esto, y otras urgencias, deben ser recuperadas en el Plan.

La pesca y la acuicultura deberían tratarse con más cuidado, pues se muestran como una especie de apéndice del agropecuario y se descuidan muchas de sus peculiaridades y potencialidad.

I2. Ordenamiento territorial:

El Plan incluye la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), pero es necesario destacar más las necesidades de coordinación institucional para aplicarla, así como introducir estrategias no contempladas, como las de convergencia con el ordenamiento ecológico del territorio y las áreas naturales protegidas (ANP)

Además de incluir la ENOT, el Plan debería también contemplar el ordenamiento ecológico del territorio y las ANP, por su gran relevancia en la gobernabilidad territorial. También se debería dar más peso al problema aún vigente de la regularización de la tenencia de la tierra y el adecuado funcionamiento del ejido, y la democratización y puesta al día la figura del Comisario Ejidal. La estrategia urbana en el Plan es muy escueta y poco diferenciada por lo que debe fortalecerse.

También se requiere diferenciar mejor la estrategia de movilidad y accesibilidad urbana, que está abordada, pero de forma insuficiente. Falta –y debe incluirse– una estrategia nacional urbana de sustentabilidad, con indicadores de aire, agua, suelo, residuos, transporte, zonas verdes, principalmente. También falta una estrategia para enfrentar el cambio climático en las ciudades, con medidas de adaptación y mitigación ante el mismo, así como la creación de resiliencia urbana, no solo para problemas climáticos y meteorológicos, sino de riesgo sísmico. Es importante considerar mejor en el PND, pues no se hace adecuadamente, el equipamiento, la infraestructura y conectividad de las 74 zonas metropolitanas del país. Las ciudades pequeñas (y aun medianas-pequeñas) y aún las muy pequeñas deberán jugar en el PND un importante papel dinamizador y articulador de los sistemas “urbanos-rurales”.

13. Empleo Informal:

Tanto el diagnóstico como las estrategias sobre informalidad en el PND privilegian un abordaje legalista e institucionalista del fenómeno, se centran en medidas que repiten los planteamientos de los últimos 30 años, y relegan una perspectiva estructural que daría cuenta de la precarización del mercado laboral en México. Así, las metas propuestas deberían apuntar a una reducción de la precarización del empleo, sea formal o informal, en lugar proponer dos metas en el mismo documento que están dentro del rango de movimiento del indicador

El PND parte del supuesto de que las estrategias propuestas coadyuvarán a solucionar la informalidad de todo tipo de trabajador informal: subordinados remunerados, empleadores e independientes y no remunerados, por lo que muestra un acercamiento indiferenciado al problema. Además, parte de la premisa que con solo acciones desde el ámbito federal se enfrentará este fenómeno social. Una revisión de los PND de 1994 a la fecha podrá constatar que el diagnóstico sobre la informalidad sigue siendo el mismo y que las estrategias articuladas han sido propuestas e implementadas en los últimos 30 años.

Deben ser considerados otros enfoques diferentes a los institucionalistas, más centrados en cuestiones legales y administrativas. Deben ser reforzadas las estrategias relacionadas con la creación de empleos y con la seguridad social, como complementarias de las planteadas para la reducción de la informalidad.

I 4. Política turística:

Dada la destacada relevancia económica del turismo en México, las estrategias previstas en el Plan para promover la actividad requieren mayor concreción, y también se requiere mejorar las consideraciones vinculadas a la conectividad aérea y la promoción turística. Esto parece indispensable para alcanzar las metas establecidas para la actividad turística

“Posicionar a México como un destino turístico competitivo, de vanguardia, sostenible e incluyente” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 180), e “implementación de políticas que distribuyan los beneficios del sector a las comunidades aledañas a los destinos turísticos” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 182) son tareas no solo adecuada desde el punto de vista de política social sino también atinada en términos de política turística. La mejora en la calidad de vida de la población contribuiría a la competitividad del destino y esto generaría mayor derrama económica, una parte de la cual podría utilizarse en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Las cinco estrategias que propone el PND para lograr el objetivo son, a nivel enunciativo, correctas, aunque no hay ninguna indicación de lo que se pretende hacer específicamente en cada rubro.

Una primera omisión, a nivel tanto de diagnóstico como de estrategias, es la relacionada con la conectividad aérea de la actividad. La segunda omisión se refiere a la política de promoción del turismo. Ambas omisiones deben ser subsanadas en el Plan. Lo anterior resulta particularmente importante para el cumplimiento de la primera de las dos metas propuestas en la versión extensa del PND –incrementar en 70% el ingreso de divisas por turismo internacional para 2024 en comparación con 2018–. Lograr este crecimiento dependerá crucialmente de la política de promoción turística.

I 5. Protección ambiental:

Se considera necesario que el Plan incorpore un nuevo principio rector sobre la protección y conservación del patrimonio natural de México, como marco para introducir nuevas estrategias para revertir el deterioro y la degradación ambiental, incluyendo indicaciones para mejorar la inversión pública y privada en protección ambiental. Sin protección ambiental el crecimiento económico no es sustentable y, por lo tanto, no es un verdadero desarrollo conducente al bienestar de largo plazo

En la sección «Principios rectores de política» no se integra ningún criterio sobre la sustentabilidad del desarrollo, por lo cual se debe agregar otro principio acerca de la protección y conservación del patrimonio natural del país, sus ecosistemas y servicios ambientales, como una dimensión indispensable para asegurar la viabilidad del desarrollo y mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población, en un mejor entorno para la equidad y la cohesión social, y el cumplimiento a los derechos ambientales.

Se sugiere incorporar al menos una estrategia de fortalecimiento, ampliación y mejora de la gestión de las ANP. El Plan debe considerar nuevos enfoques integradores para el manejo ambiental sustentable, y por ello se sugiere, introducir una estrategia de economía circular para el desacoplamiento, crecimiento, impacto ambiental y para la mejora de los sistemas productivos y la gestión urbana. En calidad del aire, se considera indispensable incorporar una estrategia explícita para dar fuerza a las políticas e instrumentos de reducción de la contaminación atmosférica hasta cumplir con los límites vinculados a la salud pública. Se reitera la necesidad de que el Plan haga explícito el compromiso de cumplir con los Acuerdos de París en cambio climático. La inversión ambiental pública y privada se ha reducido a un tercio de la existente en 2014, por lo que se debe agregar una estrategia para incrementar progresivamente el presupuesto del Ramo XVI del Presupuesto de Egresos de la Federación para compensar los costos por el agotamiento y degradación ambiental.

16. Propuestas para fortalecer la planeación del desarrollo:

Incorporar al Plan la creación de un Consejo Económico, Social y Ambiental nacional como organismo permanente para auspiciar la deliberación pública en torno a la planeación del desarrollo con criterios de sustentabilidad y sostenibilidad de largo plazo, y fortalecer el seguimiento y la evaluación de políticas y el sistema nacional de información como instrumentos que faciliten el mejoramiento de las políticas de desarrollo y faciliten un seguimiento adecuado del cumplimiento del Plan

Se trata de favorecer una intervención social más amplia y plural en la planeación del desarrollo con la creación de un Consejo Nacional Económico, Social y Ambiental, y con mecanismos similares para el desarrollo de los estados y regiones. Esta puede ser considerada una estrategia congruente con el sentido participativo enunciado, y se sugiere integrarlo como estrategia en el PND.

Por lo que se refiere a la instrumentación y planificación urge fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública a fin de que los proyectos sean evaluados con criterios robustos y meramente ser sujetos de caprichos u ocurrencias. Para la mejor evaluación, se requiere fortalecer al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), aprovechar al máximo sus trabajos y reforzar los sistemas de evaluación, identificación de indicadores, y seguimiento y mejora del desempeño gubernamental. También es necesario consolidar la autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y auspiciar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (INEGI) establecido en la Constitución, cuyos datos son oficiales y de uso obligatorio para las autoridades, con el fin de generar y utilizar información de la mayor calidad en la toma de decisiones públicas y privadas.

Todo esto facilitaría que la sociedad, y también la Cámara de Diputados, ejerzan un mejor seguimiento del PND y de sus programas asociados, lo cual contribuiría a su mejor cumplimiento. La Cámara de Diputados, según la Ley de Planeación, puede formular “las observaciones que estime

pertinentes durante la ejecución y revisión del propio Plan...” (Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983: 3), lo cual sólo será factible si el PND es evaluable en todos sus objetivos, estrategias e indicadores de desarrollo. De ahí que una parte de la revisión para integrar un Plan único debe abarcar la pertinencia de los indicadores incluidos.

Segunda parte

Comentarios detallados sobre los temas y propuestas

I. Es necesario integrar un Plan Nacional de Desarrollo único

Ante la confusión generada por la entrega a la Cámara de Diputados de dos planes nacionales de desarrollo, que fueron publicados en la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2019⁷, se considera que dicha Cámara debe solicitar al Titular del Poder Ejecutivo la integración de los dos documentos en un único Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024.

Lo anterior es necesario para que el PND definitivo no sólo contenga orientaciones y aspiraciones generales, sino también se precisen objetivos, estrategias, prioridades, previsiones sobre los recursos asignables, metas e indicadores de desempeño, instrumentos y responsables de la ejecución, consideraciones y proyecciones de largo plazo, al menos de veinte años, entre otros aspectos establecidos en la propia Ley de Planeación. Todo lo anterior es necesario para definir un marco efectivo y más completo para las políticas de desarrollo, y sobre todo de los programas concretos de gobierno que habrán de elaborarse.

El objetivo es que México cuente para el presente periodo de gobierno con un único Plan Nacional de Desarrollo que cumpla con las disposiciones de la Ley de Planeación.

En el uso de la facultad exclusiva que le concede la fracción VII del artículo 74 constitucional y la propia Ley de Planeación, la Cámara de Diputados debe aprobar un plan que garantice un ejercicio ordenado y racional de las acciones de regulación y promoción del Ejecutivo en la economía, el desarrollo social y cultural, la protección ambiental y del patrimonio natural, el ordenamiento del territorio y otras áreas de política pública, para transformar la realidad nacional.

Los planes publicados en el anexo XVIII y en el anexo XVIII bis de la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2019 no cumplen plenamente con estos y otros requisitos contenidos en la Ley de Planeación, como los de considerar los objetivos de largo plazo del desarrollo, y que estos tengan conformidad con los tratados internacionales. Tampoco se cumplen cabalmente las condiciones de previsión de los recursos necesarios para cumplir los objetivos nacionales, y determinar los instrumentos y responsables para ejecutarlos.

⁷ Un documento, de 219 páginas, fue publicado en el Anexo XVIII bis de la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2019 (disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>), y otro documento, de 63 páginas, se publicó en el Anexo XVIII de la misma edición de la Gaceta (disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII.pdf>).

Tener un plan de carácter general, y en su caso remitir a un anexo técnico los objetivos precisos, con sus estrategias, indicadores y metas, entre otros aspectos que requiere la planeación, sería ajeno a la legislación, pero sobre todo restaría fuerza a las directrices necesarias a las que se deberán ajustar el Presupuestos de Egresos de la Federación los próximos años y los programas específicos de desarrollo.

La integración de un único Plan Nacional de Desarrollo puede realizarse partiendo de las adecuaciones que requieren las dos propuestas recibidas por la Cámara de Diputados para que se cumpla plenamente con los criterios que debe satisfacer el Plan.

2. Derechos humanos: Fortalecer las previsiones para vincular el cumplimiento de los derechos humanos como propósito central del desarrollo

Acerca del Objetivo 1.3 “Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos individuales y colectivos” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 55).

Si bien es de la mayor pertinencia la inclusión del objetivo, se omite que esta radica en el Artículo 1º Constitucional y en todo el capítulo primero relativo a los Derechos Humanos; por lo que constituye un exceso y un error conceptual e incluso jurídico plantear derechos individuales y colectivos. En todo caso, deberían ser retomados los Pactos de los Derechos Civiles y Políticos y los de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales que complementan a la Convención de los Derechos Humanos, y en ese sentido todas las convenciones del llamado Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entre las que se encuentran la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), entre otros, y de los cuales el Estado mexicano es parte, cuestión que le obliga a presentar informes periódicos de cumplimiento.

Llama la atención que a pesar de la importancia de la reforma constitucional de 2011 relativa a los Derechos Humanos, esta se omita por completo en el PND; debe recordarse que el entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que esta reforma implicaba un nuevo paradigma en la forma de ejercer toda acción pública, pues esta debe tener como horizonte ineludible el cumplimiento de los Derechos Humanos en conformidad con los principios de universalidad, integralidad, interdependencia y progresividad.

Estrategias. Es un acierto el énfasis que se hace a la atención de las víctimas de las violencias; las víctimas tanto directas, como indirectas y potenciales (en el marco de lo que establece la Ley General de Víctimas) requieren ser asumidas como un sujeto central de la política social (de bienestar) del nuevo gobierno. No obstante, el respeto y garantía de los derechos humanos no pueden acotarse a este ámbito, antes bien, deben situarse en el centro de todo el actuar público, tal como lo mandata el Artículo Primero, asumiendo el principio *pro personae* y los cuatro principios de los derechos humanos, no sólo el de universalidad.

Diagnóstico. El diagnóstico que presenta el PND se conforma, principalmente, de estadísticas relacionadas con la violencia (producto del crimen organizado y de otra índole) que prevalece en el país y una breve alusión a la discriminación que sufren algunos grupos. Es un diagnóstico que parte de una perspectiva limitada de los derechos humanos, pues tal como lo establece la Constitución Política y el Derecho Internacional en la materia, estos subyacen a otros ámbitos, que van desde el derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la no discriminación hasta el disfrute de un ambiente sano, una alimentación adecuada, servicios que garanticen una salud equilibrada, entre otros.

Propuestas. Para superar estas deficiencias es imperativo que en el PND se reconozca explícitamente que a partir de la reforma al Artículo 1º Constitucional de 2011, los derechos humanos alcanzaron el estatus de mandato ineludible para el Estado mexicano. En este sentido, la Constitución establece que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011 [1917]).

Indicadores. Los indicadores planteados en el objetivo 1.3: “Medidas y acciones de protección y defensa de los derechos humanos” y “Seguimiento al cumplimiento de compromisos internacionales en materia de derechos humanos” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 57-58), que miden el porcentaje de avance de dichas acciones gubernamentales, son mínimos y se acotan a los derechos de las personas que han sido víctimas directas o indirectas de la violencia; sin dejar de ser oportunos, no abarcan toda la acción pública y los ámbitos en los que tiene el mandato de intervenir.

Deben construirse indicadores que permitan dar cuenta del grado de cumplimiento de los derechos humanos en conformidad con sus principios, por lo que un indicador que puede ser útil en ese sentido es un “Índice de los derechos humanos” a realizarse de forma anual, a fin de observar el avance en su cumplimiento y las brechas con las que este se cumple entre las 32 entidades federativas, y en ese sentido diseñar políticas públicas que permitan llevar a cabo una intervención gubernamental estratégica.

3. Inclusión y desigualdad: Precisar los objetivos de inclusión y establecer estrategias claras de reducción o eliminación de las desigualdades: Igualdad de género, no discriminación e inclusión

Acerca del Eje transversal 1: “Igualdad de género, no discriminación e inclusión”

El PND establece la “Igualdad de género, no discriminación e inclusión” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 33), como el primero de sus tres ejes transversales. Esto es no sólo pertinente sino urgente frente a los numerosos diagnósticos con los que hoy se cuenta en torno a las persistentes y diversas brechas que en México existen no sólo entre mujeres y hombres,

sino entre la población en general y entre grupos de población específicos, por ejemplo, entre la población indígena y no indígena, entre los niños, niñas y adolescentes y la población adulta, o entre la población que pertenece al decil I de ingreso y la que pertenece al decil X. La desigualdad en México es un fenómeno central de la cuestión social, tal como lo han documentado numerosos y diversos diagnósticos a lo largo de los últimos diez años.

En ese sentido, si bien la igualdad de género precisa centralidad, esta requiere asumirse desde una perspectiva más amplia en la que se asuma que la desigualdad y sus múltiples formas, así como la discriminación constituyen los fenómenos centrales de la cuestión social en México al profundizar y potenciar otros como la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad.

Es necesario que los tres conceptos: igualdad, discriminación e inclusión se conceptualicen de forma más precisa y rigurosa, especialmente el de inclusión, pues la cuestión de fondo es lo que implica la inclusión en un país con una economía que crece a ritmos lentos, que no genera empleos suficientes en cantidad ni en calidad, y en el que apenas dos de cada 10 personas no son pobres ni vulnerables.

Objetivo. No queda claro el objetivo del eje; en una parte señala que la “reducción o eliminación” de las desigualdades que reconocen (apenas siete que señala de forma explícita) requieren de un “proceso articulado” de planeación, diseño, implementación, monitoreo, etc. de las políticas y programas en todos los sectores. Al respecto, es evidente que, en el ámbito de la política pública, la diferencia entre eliminación y reducción es definitoria de la misma, y que el proceso articulado que se señala no es suficientemente claro respecto a cómo va a garantizar la transversalidad del eje en toda la política pública federal.

Estrategias. Si bien el PND señala que se requiere de un proceso articulado en la planeación, el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas, programas y acciones en todos los sectores, ámbitos y territorios, no establece estrategias claras para llevar a cabo este proceso, y sólo señala 5 criterios a los que el gobierno federal se “ajustará” para llevarlo a cabo.

Diagnóstico. No es suficiente pues, si bien reconoce a “las desigualdades que existen por motivos de sexo, género, origen étnico, edad, condición de discapacidad y condición social o económica, así como las desigualdades territoriales” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 33), no se sustenta en la evidencia empírica (cuantitativa y cualitativa) con la que hoy es posible contar gracias a organismos como INEGI y CONEVAL (por lo que carece de objetivos o metas prioritarios en función de la misma), ni tampoco hace un balance respecto de las acciones llevadas a cabo por la administración anterior.

Propuestas. Para superar las deficiencias antes resaltadas, en principio se propone clarificar los términos “igualdad de género”, “no discriminación” e “inclusión” con base en lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan como la “Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación” y la “Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, así como los amplios estudios realizados por la UNAM, el Colegio de México

(COLMEX), la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL) y el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), tan sólo por señalar algunos de los más relevantes.

La igualdad de género requiere asumirse desde una perspectiva más amplia de la igualdad, asumiéndola, junto con la discriminación, como los problemas estructurales que potencian y articulan a otros, entre los que se encuentra la exclusión. Ello permitiría poner atención en todos los problemas públicos que están asociados a la distribución inequitativa no sólo del ingreso, sino de la riqueza y el poder.

La población indígena de México es por mucho el grupo social más excluido y discriminado de nuestro país. Los territorios indígenas se encuentran en condiciones de asilamiento y marginación. Por estas razones existe la necesidad de apoyar directamente su seguridad alimentaria (a través de la Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) y el Sistema de Distribuidoras CONASUPO, S.A. de C.V. (DICONSA), la creación de caminos que conecten a estos territorios y de pequeña infraestructura y equipamiento a sus asentamientos, con mayor énfasis en acceso al agua, electricidad y servicios de salud y educación.

Indicadores. No se señala ningún indicador que permita medir el avance de la acción gubernamental dirigida a ampliar la igualdad de género, la discriminación ni la inclusión. Al respecto, la igualdad sustantiva en todos los ámbitos, incluyendo el género, sólo puede expresarse en la vigencia plena de los derechos reconocidos en el artículo primero constitucional, por lo que es necesario establecer indicadores “a la alta” relativos al ejercicio efectivo de derechos, y no sólo a la cobertura de los mismos.

Más allá del uso del coeficiente de Gini para medir la desigualdad de ingresos, es necesario adoptar nuevos indicadores que permitan observar otros ámbitos que inciden de forma determinante en la desigualdad, la discriminación y la inclusión, por ejemplo, la procuración de justicia, la seguridad alimentaria satisfactoria, la condición de hacinamiento en los hogares, la matriculación en educación media superior y preescolar, tan sólo por mencionar algunos.

4. Crecimiento e inversión: Fortalecer el Eje «Desarrollo Económico» asumiendo la promoción de la inversión como elemento central del crecimiento económico

Acerca del Eje General 3 «Desarrollo económico».

El tercer eje general del PND está dedicado al desarrollo económico. Preocupa que este eje, central para lograr los objetivos de los otros dos y para sentar las bases que permitan reducir la desigualdad y abatir la pobreza, tenga como objetivo central “Incrementar la productividad y promover un uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 133).

Consideraciones y propuestas del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM para el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024

Esta declaración parece hacerse eco de la proposición de que el crecimiento económico depende del crecimiento de la productividad y que este, a su vez, depende centralmente de una asignación eficiente de los recursos. Lo anterior se confirma al constatar que el indicador elegido, para establecer la meta general de la estrategia económica, es el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF). Al margen de que la meta propuesta es, por lo menos, exigua en términos cuantitativos (un incremento de 1.4% en la PTF en 2024 frente a la línea base de 2017), cabe hacer dos señalamientos respecto a esta concepción de lo que debe ser la estrategia general de política económica.

En primer lugar, cabe señalar que la relación causal entre productividad y crecimiento de la economía es objeto de debate entre los economistas y que hay argumentos sólidos para sostener que el crecimiento de la actividad económica es el factor principal para explicar el crecimiento de la productividad. Entre ellos se puede mencionar que el tamaño del mercado determina la división del trabajo y la especialización de trabajadores y empresas, que un mayor crecimiento permite aprovechar las economías de escala y otros más vinculados a la innovación y a la composición de la producción entre actividades de mayor y menor productividad.

Respecto a este último tema, el PND incurre en un diagnóstico igualmente debatible:

“El tamaño tan grande del sector informal también implica una asignación poco eficiente de recursos por la baja productividad que tiene este sector y por las condiciones más precarias de trabajo e ingreso que presenta. Por ello, mejorar los incentivos para la formalización contribuirá a mejorar las perspectivas de crecimiento y de mayor bienestar social”. De nueva cuenta, el PND hace eco en esta aseveración de la idea de que el tamaño del sector informal (de baja productividad e ingreso) depende de la estructura de incentivos en la asignación de capital y trabajo. Si bien estos incentivos pueden tener algún efecto sobre el peso relativo de los sectores formal e informal, parece evidente que buena parte de las actividades informales con una bajísima, o nula, dotación de capital por trabajador son de carácter residual, es decir, obedecen a estrategias de sobrevivencia adoptadas ante la inexistencia de oportunidades de empleo en sectores más productivos y con mayor capital por trabajador.

Esta falta de oportunidades de empleo productivo, a su vez, debe achacarse al bajo ritmo de crecimiento de la economía que impide absorber productivamente a la fuerza de trabajo disponible. En otras palabras, la causalidad entre crecimiento y participación del sector informal (y por tanto entre crecimiento y este determinante de la productividad general de la economía) corre del crecimiento hacia la informalidad y no al revés.

El segundo aspecto relevante a revisar en el PND es que, al margen del debate sobre los factores causales del crecimiento, las metas económicas y los indicadores de seguimiento deberían fijarse en torno a la variable de crecimiento, precisamente, como lo hace la versión breve del Plan. Para aumentar la productividad y promover el crecimiento, señala el PND en su versión extensa, se proponen diez objetivos entre los que algunos recogen temas vinculados a la asignación de recursos

–competencia, facilidades para la formalización, inclusión financiera para personas y empresas pequeñas y medianas, eficiencia en el gasto público e innovación y competitividad– y otros apuntan a temas vinculados directamente a la actividad económica: abasto nacional de energéticos y alimentos, integración de cadenas de valor, telecomunicaciones y conectividad, turismo y orientación de la inversión en infraestructura para buscar la convergencia entre regiones.

Aunque en muchos de los objetivos no se especifican las acciones que se pondrán en marcha para alcanzar las metas, sino simplemente se dice que “se impulsará”, “se fomentará” o “se promoverá” tal o cual aspecto, y aunque muchos de los objetivos son positivos en sí mismos y de cumplirse ayudarán en alguna medida a mejorar el desempeño económico, lo que resulta particularmente objetable, sin embargo, es lo que tiene que ver con el objetivo 3.4 que se refiere a la inversión y que es la verdadera piedra angular del crecimiento.

5. Reforma fiscal: Cambiar las formulaciones de la política hacendaria del PND para no renunciar a una reforma fiscal que permita proveer los bienes públicos –y muy en particular la inversión pública– que la economía requiere para alcanzar una senda de crecimiento elevado y sostenido y para lograr avances significativos en la lucha contra la desigualdad, la pobreza y la falta de movilidad socioeconómica

Acerca del Objetivo 3.4 “Propiciar un ambiente de estabilidad macroeconómica y finanzas públicas sostenibles que favorezcan la inversión pública y privada”.

El objetivo 3.4 del PND contiene el diagnóstico, las declaraciones de intención de las metas a qué se aspira y los lineamientos esenciales de la política macroeconómica a aplicar en el sexenio (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 158).

El diagnóstico es, en varios párrafos, certero: la estabilidad macroeconómica –lograda a través de finanzas públicas sólidas, inflación bajo control y tipo de cambio flexible– es condición necesaria para lograr el crecimiento y el desarrollo y, además, le ha permitido a la economía mexicana superar choques externos de gran magnitud como el colapso de los precios del petróleo y la incertidumbre asociada a la renegociación del TLCAN, aunque no resultado en tasas de crecimiento aceptables.

La estabilidad macroeconómica, sin embargo, se ha dado en el contexto de una muy baja carga tributaria que ha propiciado una fuerte dependencia de los ingresos petroleros, una bajísima inversión pública que ha frenado a la economía y la incapacidad para reducir la desigualdad económica. El documento también apunta a una baja eficiencia en el gasto. En otros párrafos, sin embargo, señala que se incurrió en un crecimiento desmedido de la deuda a partir de 2008 que obligó, en los últimos años a poner en marcha una política de consolidación fiscal para reducir el coeficiente de deuda a producto el cual, sin embargo, redujo aún más la inversión pública.

Las metas explícitas en este objetivo central del PND son dos: mantener el coeficiente de la deuda bruta (sin considerar activos financieros) al PIB por debajo del 58.4% registrado en 2016 a lo largo del sexenio 2019-2024, y elevar el coeficiente de formación bruta de capital a 25% del PIB.

Los principales instrumentos para lograr estas metas son:

1. Fomentar una política fiscal sostenible
2. Fortalecer los compromisos de disciplina fiscal
3. Consolidar una trayectoria estable de la deuda pública
4. Incrementar la recaudación de impuestos aumentando la eficiencia, reduciendo las posibilidades de evasión y elusión fiscal, y promoviendo un sistema impositivo justo, progresivo y que minimice las distorsiones.
5. Promover la apertura económica y un marco jurídico nacional e internacional que dé certidumbre

Esta estrategia de política debe evaluarse en el marco de lo que se afirma en la versión breve del PND; los tres párrafos relevantes apuntan a:

1. “Mantener finanzas sanas”: “...no se gastará más dinero que ingrese a la hacienda pública”; “... el gobierno federal respetará la autonomía del Banco de México”.
2. “No más incrementos impositivos: no habrá incrementos de impuestos en términos reales ni aumentos a los precios de los combustibles por encima de la inflación. Tanto estos como las tarifas eléctricas se reducirán a mediados de sexenio...”
3. “Respeto a los contratos existentes y aliento a la inversión privada.”: “...Se alentará la inversión privada... El concurso de entidades privadas será fundamental en los proyectos regionales del Tren Maya y el Corredor Transistmico”. (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019a)

Estamos, pues, ante una estrategia que renuncia explícitamente a utilizar los instrumentos convencionales de la política fiscal y que apoyará la continuación de la política monetaria vigente. Sin aumentos de impuestos, con el compromiso de reducir la deuda como porcentaje del PIB y renunciando a buscar el compromiso de una política monetaria distinta, la política macroeconómica reproduce el esquema que se ha impuesto desde principios de siglo con resultados, en términos de crecimiento, mediocres, en el mejor de los casos: una política monetaria guiada por metas de inflación, una política fiscal procíclica que privilegia la consolidación fiscal año tras año sin tomar en consideración el nivel de actividad y una política de tipo de cambio flotante.

Como política de corto plazo, este esquema elimina la posibilidad de utilizar los instrumentos de política económica para hacer frente al ciclo económico a fin de mantener a la economía lo más

cerca posible de su crecimiento potencial. Como política de largo plazo, el esquema, al renunciar a una posible reforma fiscal (pese a que el PND señala que la carga tributaria es notablemente baja, que la dependencia de los ingresos petroleros es excesiva e impide atacar la desigualdad) cancela la posibilidad de elevar significativamente la inversión pública y, por tanto, su posible efecto de arrastre sobre la inversión privada. Cancela, de paso, la expectativa que pudieran abrigar algunos respecto al establecimiento de un “sistema impositivo justo y progresivo” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019a).

Así, en el contexto de la renuncia a la reforma fiscal, cumplir con la meta de deuda conducirá, con seguridad, a no cumplir con la meta de aumento del coeficiente de inversión a PIB. El aumento de ingresos públicos tendrá como única opción la reducción de la evasión, lo que, aun siendo loable, sin duda es insuficiente para aumentar significativamente la inversión pública. Para aumentar la inversión privada, el PND nos ofrece de nuevo como solución el crear un clima de confianza basado en, precisamente, las finanzas públicas sanas y un clima de respeto a los contratos y el estado de derecho. Es exactamente lo mismo que ha venido ofreciendo la política económica, con altibajos, por casi veinte años, sin resultados tangibles. Es, por otra parte, el argumento que se ofreció en Europa, luego de que se contuvo el primer impacto de la crisis financiera internacional en 2009, para la austeridad: reducir la deuda genera confianza y la confianza impulsa la inversión; es la llamada “contracción expansionista”. Huelga decir que el esquema fracasó y se abandonó al poco tiempo.

Las sugerencias que se desprenden de este planteamiento sobre el Objetivo 3.4 (“Propiciar un ambiente de estabilidad macroeconómica y finanzas públicas sostenibles que favorezcan la inversión pública y privada”) son claras: i) repensar la política macroeconómica de corto plazo para hacerla más anticíclica sin poner en riesgo la estabilidad financiera y, mucho más importante, ii) plantear en el PND la necesidad de acercar la carga fiscal a la “normalidad” internacional para poder proveer los bienes públicos –y muy en particular la inversión pública– que el país requiere si ha de recuperar la senda del crecimiento y para luchar contra la desigualdad y la pobreza.

6. Ciencia y tecnología: Definir una política nacional de ciencia, tecnología e innovación coherente, que se asuma transversal y operativamente en su implicaciones y potenciales para el crecimiento, la distribución de la riqueza, el bienestar de la población y la sustentabilidad ambiental

Las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación están consideradas en el Plan Nacional de Desarrollo que fue publicado en el Anexo XVIII de la Gaceta Parlamentaria, número 5266-XVIII, y en el mismo número como Anexo XVIII bis, pero las consideraciones que se hacen en el primer documento son distintas que las contenidas en el segundo.

El primer documento que acompaña la carta signada por el Presidente de la República, en el apartado completo titulado «Ciencia y Tecnología», dice lo siguiente: “El gobierno federal promoverá

Consideraciones y propuestas del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM para el Plan
Nacional de Desarrollo 2019 – 2024

la investigación científica y tecnológica; apoyará a estudiantes y académicos con becas y otros estímulos en bien del conocimiento. El CONACYT coordinará el Plan Nacional de Innovación en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional con la participación de universidades, pueblos, científicos y empresas.” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019a: 58).

Al leer esta casi única mención en dicho documento a las actividades referidas parecería que tanto la investigación científica como aquella encaminada al desarrollo tecnológico se fomentarán básicamente con becas y estímulos a estudiantes y académicos en la medida de que sirvan al conocimiento y que, para la innovación, existirá un plan concertado a nivel nacional entre universidades, pueblos, científicos y empresas. Esta última conjunción, probablemente, debiera interpretarse como la convergencia de organizaciones tales como instituciones de educación superior (universidades), entidades comunitarias depositarias de conocimientos tradicionales (pueblos), asociaciones o grupos de científicos y empresas de diversos tamaños y funciones. La innovación que surja de ese plan concertado será en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional.

En el segundo documento, el Anexo XVIII bis de la Gaceta Parlamentaria del 30 de abril de 2019, tiene el carácter de un texto programático similar a otros previos. En este texto las actividades de ciencia, tecnología e innovación (CTI) se consideran en el diagnóstico (o introducción) del Plan y en sus principios rectores además de figurar en uno de los objetivos específicos del eje general 3. Conviene glosar algunas de las consideraciones realizadas previas a la enunciación del objetivo antedicho porque contienen ideas de mayor alcance tanto respecto al apartado comentado antes como en relación con el objetivo 3.3.

Se le atribuyen al país las siguientes condiciones para crecer: “México goza actualmente de ciertas ventajas que podrían generar un mayor crecimiento como son la disponibilidad de una fuerza laboral joven, un mercado interno grande y con potencial de desarrollo, una de las mayores riquezas de biodiversidad en el mundo, una localización geográfica privilegiada y un atractivo turístico, entre otras” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 13).

Estas condiciones enfrentan problemas estructurales: “Sin embargo, existe una serie de problemas estructurales que han impedido aprovechar estas ventajas y que continúan agudizando las brechas de desigualdad en el país como son una infraestructura física y social deficiente, bajos niveles de inversión, poca innovación y adopción tecnológica, falta de competencia y alta concentración en diversos sectores, un sistema financiero poco profundo y muy concentrado, una economía agrícola de subsistencia y un sector informal muy grande” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 13).

Los problemas se traducen en brechas de desigualdad, una de las cuales es la poca innovación y adopción tecnológica que está junto con otras como las deficiencias de infraestructura física y social, la baja inversión, la falta de competencia en los sectores económicos en correspondencia con una alta concentración, la poca profundidad y el perfil concentrado del sector financiero, el carácter de subsistencia de la economía agrícola y el gran tamaño del sector informal. Quiere decir

que innovación y adopción tecnológica escasas son barreras estructurales de naturaleza distinta, pero con una compartida responsabilidad respecto al crecimiento junto con la infraestructura, la inversión, la competencia y las características distintivas de los sectores financiero, agrícola e informal de la economía.

Ese papel atribuido a innovación y adopción tecnológica las coloca como factores centrales para el nuevo esquema de desarrollo como se dice a continuación: “El adecuado aprovechamiento de dichas ventajas es posible a través de transitar hacia un nuevo esquema de desarrollo en el que el gobierno retome su papel de fomentar el desarrollo económico y social de todas las regiones, priorizando aquellas que se han rezagado” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 13).

Junto con las condiciones que se le reconocen al país para el crecimiento, el PND en este segundo documento coloca las siguientes oportunidades y desafíos que este enfrenta en relación con actividades de ciencia y tecnología: “México se inserta en este entorno internacional incierto y complicado. No obstante, también hay elementos muy dinámicos con crecientes oportunidades y desafíos. Los avances tecnológicos y científicos, tales como la llamada cuarta revolución industrial y los avances en la medicina, la genética, la inteligencia artificial, pueden ofrecer nuevas posibilidades para lograr un desarrollo con rostro humano, capaz de llevar soluciones y bienestar a la población. Asimismo, la disponibilidad y penetración del internet y de las nuevas tecnologías de información y comunicación en las actividades humanas representan inéditas vías de interacción social, oportunidades de acceso a la educación y la cultura, así como nuevas formas de organización de la producción” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 13).

También respecto a estas oportunidades y desafíos el gobierno tiene, según el PND, una función activa: “Es importante impulsar el desarrollo de nuevas capacidades de todas las personas para facilitar que la fuerza laboral, el gobierno y los sectores académico, productivo y social aprovechen las ventajas de estos cambios, promoviendo que el avance científico se traduzca en mayor bienestar” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 13).

A la vez, que se necesita promover el avance científico para aprovechar las condiciones de los nuevos desarrollos tecnológicos y de la acelerada innovación se: “...requiere del desarrollo constante de nuevas habilidades y de sistemas y marcos jurídicos que garanticen la seguridad, la privacidad y el control en el uso de estas herramientas” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 15).

El marco general dado por los “problemas estructurales” de México y por los “avances tecnológicos y científicos” a nivel internacional ponen a las actividades de CTI como uno de los factores clave del desarrollo tanto en términos de crecimiento como de la institucionalidad para el uso de esos recursos. Existe la imperiosa de apoyar a la ciencia y tecnología de cara al rápido cambio (exponencial en muchos casos) científico y tecnológico, que está generando ya serias mutaciones económicas y desafíos muy serios al empleo. La 4ª Revolución Industrial en marcha, así como los desafíos del Cambio Climático, exigen la creación de conocimientos científico y tecnológico muy aplicado a las circunstancias de nuestro país y población.

El principio rector del PND relativo a la “economía para el bienestar” de la población también le atribuye a esas actividades esa finalidad explícita porque: “Habrá austeridad, disciplina fiscal, cese del endeudamiento, respeto a las decisiones autónomas del Banco de México, creación de empleos, fortalecimiento del mercado interno, impulso al campo, a *la investigación, la ciencia* y la educación, con el objetivo de *impulsar el bienestar de toda la población*.” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b:25; cursivas añadidas). El Estado debería apoyar por igual a la ciencia pura, como a la investigación aplicada (todo esto no se contrapone, sino al contrario, con los saberes de tipo local y las ciencias sociales y humanas).

Los objetivos del eje general 3 relativo al desarrollo económico se refieren principalmente a: i) la extensión y profundización del sector financiero, ii) la disminución del tamaño y papel del sector informal y iii) la competitividad de las empresas. En este último aparece la innovación vinculada a esos fines: “Objetivo 3.3 Promover la innovación, la competencia, la integración en las cadenas de valor y la generación de un mayor valor agregado en todos los sectores productivos bajo un enfoque de sostenibilidad” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 150).

Los elementos específicos en que la innovación aparece en dicho objetivo para conectar y articular diferentes tipos de modificaciones que hacen posible mejorar perfiles y rasgos de los procesos productivos y la competitividad de las empresas son aquellos que, por lo general, se han destacado con anterioridad. No obstante, el carácter transversal de las actividades de CTI se diluye. Si bien se muestra que para mejorar tanto el crecimiento como la distribución de la riqueza junto con el bienestar de la población y la sustentabilidad ambiental se necesita, fundamentalmente, un sistema nacional de innovación sus características están centradas más en las actividades empresariales que en las relaciones que deben generarse entre los sectores privado, público y social y en las instituciones de diversa índole que deben regir esas relaciones.

La consideración extremadamente sucinta, en el primer documento, de unas actividades de investigación científica y tecnológica realizadas solamente por estudiantes y académicos, y de una innovación surgida de una difusa convergencia entre entidades y organizaciones, es claramente distinta, a la que se hace de la innovación, en el objetivo 3.3, donde esta se concentra primordialmente en su papel empresarial. En medio del documento están, sin concretarse en formulaciones operativas, las importantes apreciaciones sobre las acciones conjuntas de CTI para contribuir al crecimiento y a la distribución más equitativa de la riqueza y las alusiones a su papel para resolver los problemas nacionales en campos fundamentales como la salud, la alimentación, la educación y la sustentabilidad ambiental tomando en consideración, como se menciona, principios relativos a los derechos humanos y a la participación ciudadana.

Este puente transversal del papel de las actividades de CTI y de su institucionalidad es el que se necesita reforzar en el PND y el que será útil para contribuir al desarrollo inclusivo y sustentable que el país requiere. Para ello se necesita promover y generar un diálogo abierto e informado entre actores de los sectores público, privado y social.

7. Política energética: Enfatizar que el objetivo de energía debe orientarse a establecer una política que concilie aspiraciones de seguridad, sustentabilidad ambiental y equidad, mediante la adopción de acciones estratégicas en tres vertientes prioritarias: racionalizar el uso de reservas e instalaciones de hidrocarburos, centrar la transición energética en el desarrollo de energías renovables y elevar la eficiencia de los patrones de producción y consumo de energía

Acerca del Objetivo 3.5 “Establecer una política energética soberana, sostenible, baja en emisiones y eficiente para garantizar la accesibilidad, calidad y seguridad energética”

El Objetivo 3.5 es congruente con las aspiraciones, metas, criterios, estrategias e indicadores formulados en el Proyecto de PND. Se destacan varios postulados:

- 1) “Incentivar un desarrollo económico dinámico, equilibrado, sostenible y equitativo que amplíe las capacidades, presentes y futuras para todas las personas” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b:18).
- 2) Alcanzar una tasa de crecimiento del desarrollo de 6% en 2024, con un promedio sexenal de 4% (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019a: 60).
- 3) Rescatar al sector energético de la grave situación en que se encuentra, a fin de que las empresas productivas del Estado “vuelvan a operar como palanca del desarrollo nacional” (III Economía). Entre las prioridades se señala rehabilitar y expandir el Sistema Nacional de Refinación, modernizar las instalaciones de generación de electricidad, rehabilitar la producción de fertilizantes e impulsar las fuentes renovables de energía. En otra parte del Proyecto de PND se agrega revertir el deterioro acumulado en la extracción de hidrocarburos y declinación de las reservas y hacer frente a la extrema dependencia de importaciones de gas.
- 4) Ajustar las acciones del gobierno para favorecer y valorar el justo y equitativo aprovechamiento sustentable de los recursos naturales: tecnologías bajas en carbono, generación de fuentes renovables y reducida emisión de contaminantes (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 37).

Sin embargo, el Proyecto de PND no ofrece proyecciones como lo establece la Ley de Planeación, que permitan precisar la magnitud y naturaleza de expansión energética requerida para satisfacer las pretensiones del PND, en especial ahora que la meta de crecimiento de la economía duplica la observada en las últimas décadas. Tampoco ofrece, como también lo mandata la Ley, consideraciones de largo plazo sobre las oportunidades que abre el Plan para que esa expansión sea ambientalmente sustentable y de mayor equidad energética.

Se sugiere por tanto ser enfático en que el Objetivo 3.5 debería orientarse a establecer una política energética que concilie aspiraciones de seguridad, sustentabilidad ambiental y equidad, mediante la adopción de acciones estratégicas en tres vertientes prioritarias: racionalizar el uso de reservas e instalaciones de hidrocarburos, centrar la transición energética en el desarrollo de energías renovables y elevar la eficiencia de los patrones de producción y consumo de energía.

Indicadores y metas. Indicador 3.5.1 (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 166) Participación de la generación eléctrica con energías limpias. La meta a 2024 (35.8%) es casi la misma que por ley debe alcanzarse en ese año. El indicador resulta redundante e innecesario y además es impreciso en su alcance. El programa de la administración anterior (Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional [PRODESEN] 2018-2032, Secretaría de Energía [SENER]), aún vigente, incluye inaugurar tres nuevas centrales nucleares antes de 2032, a fin de alcanzar la meta de energías limpias en el horizonte largo plazo, y cumplir con ello los compromisos internacionales de combate al cambio climático. La eventual confirmación, descarte o reemplazo de ese programa merece, por razones obvias, el previo escrutinio democrático de la Nación, asunto que el proyecto de PND no considera.

Se sugiere sustituir ese indicador por otro que muestre la participación de las fuentes renovables en la oferta interna bruta de energía primaria (7.2% en 2017) y fije la meta a 2024 que sintetice los esfuerzos a desarrollar en materia de fuentes renovables de energía, así como de racionalización en el uso de los hidrocarburos y mayor eficiencia en el desempeño de los patrones de consumo y producción de energía.

Indicador 3.5.2 Índice de independencia energética. Se propone adecuar el indicador a fin de que la meta a 2024 refleje el esfuerzo de la producción de energía destinada a atender las necesidades del mercado interno, en congruencia con los postulados que señala el PND. En su estado actual el Índice puede aumentar por mayor extracción de petróleo crudo destinado a la exportación, pero eso no corresponde a los propósitos de sustituir con producción local la excesiva importación de gasolinas, diésel y otros petrolíferos. Exportar crudo e importar petrolíferos no es el concepto de independencia que pretende alcanzar el PND, aunque eleve el índice así calculado.

Se sugiere por tanto modificar el Índice a fin de priorizar la satisfacción del mercado interno. La descripción sería: “producción nacional de energía primaria, menos la exportación, como proporción del consumo nacional de energía.” En 2017 esa proporción fue 0.54; la meta podría establecerse en una cifra aproximada a 0.8. Es factible cumplir la meta si aumenta la producción de petrolíferos resultante de rehabilitar y ampliar el Sistema Nacional de Refinación, como lo plantea el proyecto de PND, y se revierte o al menos no aumenta la caída en la extracción de gas⁸.

Estrategias. Entrar a la transición energética en que se encuentra inmerso el mundo, con visión de largo plazo, soberanía y participación democrática, requiere cambios profundos en la articulación del sector energético con la economía y la sociedad. La concurrencia de estrategias de políticas

⁸ El cálculo de 0.8 resulta de adicionar a la producción de 2017 el impacto previsible de operar a plena capacidad las refinerías actuales y de adicionar la nueva referida en el Proyecto de Plan. La fuente de información de los cálculos es el Balance Nacional de Energía 2017 publicado por SENER.

industrial, de ciencia, tecnología e innovación, de financiamiento, capacitación y educación media y superior, de transporte y comunicaciones y de desarrollo regional, entre otras, son indispensables para penetrar a fondo en el desafío de crear nuevos mercados para el desarrollo intenso y diversificado de las energías renovables, el uso racional de los hidrocarburos y la transformación eficiente de los patrones de consumo y producción de energía.

8. Cambio climático: El PND debe hacer explícito el cumplimiento por parte de México de los Acuerdos de París y las metas correspondientes, tanto en mitigación como en adaptación. La política de adaptación y mitigación debe asociarse con la innovación, el desarrollo regional y la gestión integral de riesgos

Acerca del Objetivo 3.10 “Fomentar un desarrollo económico que promueva la reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático para mejorar la calidad de vida de la población” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 184).

El objetivo 3.10 es preciso y consistente con los postulados del proyecto de Plan. Se destacan varios de esos postulados:

- 1) Capítulo de política social: El “Ejecutivo Federal considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019a: 37).
- 2) Visión a 2024: Al final de la administración se “habrá garantizado la preservación integral de la flora y de la fauna, se habrá reforestado buena parte del territorio nacional y ríos, arroyos y lagunas estarán recuperados y saneados; el tratamiento de aguas negras y el manejo adecuado de los desechos serán prácticas generalizadas en el territorio nacional y se habrá expandido en la sociedad la conciencia ambiental y la convicción del cuidado del entorno” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019a: 61).
- 3) Carta e introducción: El proyecto de Plan “apuesta por la sostenibilidad económica, social y medioambiental de los proyectos, por el impulso de tecnologías limpias y por el uso de energías renovables, lo que permitirá un desarrollo económico sostenible y duradero no solo para las generaciones presentes sino para las futuras” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 17-18).
- 4) Eje transversal 3 Territorio y desarrollo sostenible: Valorar y favorecer el aprovechamiento de los recursos naturales; considerar la vulnerabilidad ante el cambio climático (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 37-39).
- 5) Eje general 2 Bienestar, Objetivo 2.5: “Garantizar el derecho a un medio ambiente sano con enfoque de sostenibilidad de los ecosistemas, la biodiversidad, el patrimonio y los paisajes bioculturales” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 104)

Consideraciones y propuestas del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM para el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024

- 6) Eje general 3 Desarrollo Económico, Objetivo 3.5: “Establecer una política energética soberana, sostenible, baja en emisiones y eficiente para garantizar la accesibilidad, calidad y seguridad energética” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 163).

El proyecto de Plan pretende dinamizar el desarrollo sustentable y equitativo de la economía y ofrecer bienestar y mejor calidad de vida a la población. El diagnóstico omite el análisis de la trayectoria y la política de combate y adaptación al cambio climático. Existen indicios de que los resultados son insatisfactorios y que las metas y compromisos de gobierno y sociedad no se están alcanzado. Es indispensable revisar y profundizar la política ambiental transversal pues debe ser objeto de rectificación.

Al igual que casi todos los países del orbe, México comprometió el cumplimiento de un conjunto de medidas en las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional, destinadas a reducir las emisiones de GEI, en el mismo sentido que lo hace el señalamiento del Objetivo 3.10. Los aciertos y errores que se han cometido en el país, en torno al combate y la adaptación al cambio climático, son numerosos. Es indispensable evaluarlos y que el Plan se pronuncie en acciones, cualquiera que sea el sentido de ellas, a fin de hacer viable el cumplimiento del Objetivo 3.10. En el proyecto de Plan se destaca que en 2015 el país emitió a la atmósfera 700 millones de toneladas de Dióxido de Carbono equivalente (CO_{2e}), la meta a 2030 establecida en las Contribuciones es no rebasar 762 millones, esto es, 9% adicional a la cifra de 2015. El desafío es enorme, en especial si la economía crece en el sexenio a un ritmo promedio del 4% anual.

Indicador y meta. Se considera congruente la selección del indicador con los postulados del proyecto de Plan en materia de sustentabilidad y combate al cambio climático. Sería conveniente, sin embargo, establecer otro indicador y meta que se refiera al propósito de adaptación y resiliencia al cambio climático.

Respecto al indicador seleccionado 3.10.1, que mide las emisiones de CO_{2e} “por las actividades de quema de combustibles fósiles por dólar por paridad de poder de compra (PIB PPP)”, se formulan los siguientes comentarios:

- 1) Se sugiere verificar que la meta establecida sea congruente con la “Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional” a que se comprometió el país. La información del indicador omite la fuente de información.
- 2) Se propone sustituir este indicador por otro que, además de la medición de quema de combustibles, incluya las emisiones fugitivas y que la unidad de medida del PIB sea en pesos mexicanos a precios constantes, y no en dólares, a fin de evitar distorsiones por variaciones en el tipo de cambio.

El indicador propuesto mediría las emisiones de CO_{2e} originadas por la quema de combustibles y las emisiones fugitivas, por unidad de peso del PIB a precios constantes. En 2015 se emitieron 28.90 toneladas de CO_{2e} por peso de PIB (a precios constantes de 2013). El cálculo se basa en la

información suministrada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) en la Sexta Comunicación Nacional del Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero. La meta debería establecerse en congruencia con las “Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional”.

Estrategias. Las estrategias para cumplir con el objetivo deberían plantear con claridad la solución a un problema institucional que la transversalidad en las políticas públicas no ha resuelto hasta ahora, y que se considera indispensable tomar en cuenta en la formulación de estrategias para abatir las emisiones de GEI. La dependencia federal a cargo de promover las actividades de medio ambientes, y por tanto de reducir las emisiones de GEI, es distinta de la que tiene el encargo de instrumentar las políticas de energía. Dos tercios de las emisiones de GEI provienen de la actividad energética, por tanto, habría que tomar en cuenta esto en la formulación de estrategias, esto es, vincular orgánicamente la gestión del gobierno en energía y medio ambiente.

El cambio climático en el PND, no destaca la seria amenaza que plantea a los rendimientos agrícolas y al patrón de cultivos. Esto impacta directamente la seguridad alimentaria de México. Otros sectores como el forestal, pesquero y la biodiversidad en general se verán afectadas directamente por el cambio climático.

Se hace evidente una de las más notables omisiones del PND: la problemática del Agua, o más precisamente, el serio y creciente estrés hídrico que experimenta el país, en buena medida causado y/o exacerbado por el cambio climático, que afecta casi todas las fases del ciclo hidrológico.

Ante la demanda creciente por el aumento de la población, la urbanización y la demanda por alimentos, el agua y su disponibilidad en cantidad y calidad suficiente es un factor estratégico para el desarrollo, toda vez que la Constitución la considera un “derecho humano” esencial (art. 4°).

Los problemas del agua no solo tienen que ver con su desigual dotación (y acceso) en el territorio nacional y algunas de nuestras más grandes zonas metropolitanas, sino que presenta serios problemas de abatimiento de acuíferos, de contaminación, derroche y desperdicio, así como incumplimiento de leyes y normas y una generalizada y ostensible ineficiencia de organismos operadores municipales, malos servicios públicos, insuficiencia de infraestructura hídrica e impacto a importantes ecosistemas, tanto terrestres como acuáticos. Las necesidades en torno a la problemática hídrica son ingentes tanto de abasto, como de tratamiento y reúso. Se requiere fomento y regulación hídrica en ciudades y municipios, así como en distritos y unidades de riego, abasto esencial de agua a diversos ecosistemas acuáticos; así como gestión y financiamiento de obras hidráulicas de adaptación al cambio climático. Ello, a su vez, necesita de esquemas de participación de la población, de vigilancia normativa eficaz, monitoreo sistemático, eliminación o desacoplamiento y focalización de subsidios, certidumbre jurídica a usuarios y concesionarios, incentivos a la equidad hídrica, eficiencia.

9. Política industrial y de fomento productivo: Que el PND de prioridad a los objetivos y estrategias de promoción industrial y productiva, para focalizar sectorialmente las acciones de innovación e integración de cadenas de valor en sectores intensos de conocimiento, vinculados al bienestar y calidad de vida de la población

7) Como ya se ha comentado, el Plan plantea una meta de crecimiento de la economía del 4% anual, el doble de la trayectoria inercial de las últimas décadas. Establece también el objetivo de incrementar la productividad y promover un uso eficiente de los recursos (a pesar de la exigua meta es elevar de 100 a 101.4 el índice de productividad no atribuible a la contribución de los factores de producción, entre 2017 y 2024). El objetivo 3.3 (“Promover la innovación, la competencia, la integración en las cadenas de valor y la generación de un mayor valor agregado en todos los sectores productivos bajo un enfoque de sostenibilidad” [Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 150]) otorga prelación a la innovación, la competencia, la integración de cadenas de valor y la generación de mayor valor agregado.

Se sugiere focalizar sectorialmente las acciones de innovación e integración de cadenas de valor en sectores intensos de conocimiento, vinculados al bienestar y calidad de vida de la población y receptivos a las profundas transformaciones que ofrece el cambio tecnológico y científico en el país y el mundo.

La sectorialización debe abrirse a ramas de producción ligadas a la exportación, como se señala en el documento, pero también al potencial de mercado interno y sustitución de importaciones que se asocia a las elevadas tasas de crecimiento de la economía que se propone alcanzar.

De especial importancia estratégica es la producción de bienes de capital e insumos seleccionados como portadores de innovación y tecnología aplicada a ciertas ramas productivas de alto dinamismo (energías renovables, eficiencia energética, servicios intensos en conocimiento, agroindustria moderna y desde luego el amplio sector de manufacturas para exportación y el consumo interno).

Se sugiere además que las acciones del sistema propuesto de innovación y creación de cadenas de valor, concurrente por sectores seleccionados, articule las acciones de gobierno en materia de infraestructura, financiamiento en la identificación, formulación y ejecución de proyectos de inversión, información, ciencia y tecnología y educación superior y especializada.

Se propone formular e instrumentar una política industrial, de la que el país ha tenido carencias serias durante más de un tercio de siglo, y que los órganos ejecutores sean la banca de desarrollo orientada por sectores, regiones, localidades y vocación de atender mercados internos y de exportación. Estas políticas sectoriales constituirían los ejes atracadores del sistema nacional de innovación propuesto en el documento. El papel de la banca de desarrollo es fundamental para viabilizar este propósito. Deben tomarse en cuenta a las regiones que son clave para el desarrollo industrial y algunas cadenas de valor. Sin adecuada infraestructura, ciudades bien conectadas y, sobre

todo, puertos y aeropuertos modernos, equipados y capaces de competir internacionalmente, la política industrial no podrá tener éxito.

Estrategias. Se sugiere incluir en las estrategias una específica referida al financiamiento de las actividades manufactureras y de servicios intensas en innovación e incorporación del cambio tecnológico y científico, por constituir este un factor que viabiliza la innovación y ejecución de proyectos de alta productividad, y porque además puede constituir un medio propicio de convergencia y atracción de actores de la sociedad vinculados al conocimiento y las actividades productivas (instituciones, capital humano, infraestructura, inversionistas, creación y difusión del conocimiento y generación de productos creativos).

10. Derecho a la alimentación: En el PND deben establecerse estrategias para empatar el fomento productivo a nivel local, con el estímulo y garantía a la seguridad alimentaria y nutricional, y también incluir estrategias para mejorar la regulación los alimentos y bebidas “chatarra”, dotar de agua potable a todas las instalaciones públicas, sobre todo las escuelas, y cumplir el derecho al agua en todos los hogares

Acerca del Objetivo 2.3 “Promover y Garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 95).

En el caso de México, la inseguridad alimentaria está altamente correlacionada con la pobreza extrema en el medio rural y afecta de manera particularmente severa a las comunidades indígenas (30% de las mismas la padece). En el medio urbano, la inseguridad alimentaria es harto menor, pero aquí se hace notorio otro tipo de problema: los estragos de la malnutrición expresados en diversas enfermedades donde sobresale la diabetes y la obesidad. También se manifiestan insuficiencias nutricionales diversas, debidas a la ingesta insuficiente de determinados micronutrientes.

De trabajarse de manera focalizada y sistemática, en el actual sexenio se puede avanzar apreciablemente en el abatimiento de la inseguridad y deficiencias alimentarias, toda vez que México cuenta para ello con suficientes capacidades humanas, institucionales y técnicas. No solo es posible asegurar el derecho a la alimentación nutritiva y suficiente, sino que se puede cumplir, para este período, con las metas señaladas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas [ONU]). Se sugieren en consecuencia poner énfasis en algunas medidas, precisas y focalizadas, que a continuación se mencionan de modo sucinto:

En el medio rural de gran pobreza, se deben de empatar las estrategias de fomento productivo a nivel local, con las de estímulo y garantía a la seguridad alimentaria y nutricional. Esta es la expresión más concreta y eficaz en la lucha contra la pobreza extrema. No se trata de promover estrictamente el autoconsumo, sino el de detonar “producción-consumo” de alimentos populares básicos en muy

pequeñas localidades campesinas e indígenas. Se puede incidir en apoyar tanto el autoconsumo familiar, como a pequeños mercados locales.

Esto tiene que ver con atender con programas de fomentos productivo (semillas, fertilizante, acceso al riego, mejora de suelos, crédito popular, etc.) a pequeños minifundistas y equipar a sus comunidades, a menudo también muy pequeñas y dispersas. En este sentido, el apoyo a la milpa y otras formas de producción-consumo deben apoyarse. La construcción de caminos, el equipamiento de pequeñas ciudades rurales, sería central en la estrategia alimentaria y productiva. Este equipamiento a pequeños asentamientos, debe forzosamente incluir esquemas descentralizados de abasto comunitario de agua potable para el consumo humano. En las medidas para la seguridad alimentaria, no hay ninguna más estratégica que la de garantizar el acceso al agua.

Es importante que, en zonas de muy alta marginación, como en las zonas serranas de gran aislamiento y ruralidad profunda, se tengan en marcha y de modo continuado un mecanismo de monitoreo y observación de seguridad alimentaria con capacidad de atención remedial inmediata y suficiente en caso de emergencias alimentarias, que suelen detonarse con motivo de sequías y otros fenómenos meteorológicos y de otro tipo, inclusive de violencia.

En este sentido, llama la atención que no se mencione al respecto las tareas que cumple la SEGALMMEX. Debe tomarse en cuenta la enorme capacidad de la red de la DICONSA (y Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V.[LICONSA]) para atender alimentaria y nutricionalmente a zonas más remotas y aisladas del país. Dicha red es un instrumento vital de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, y la debe fortalecerse y ampliarse. Sin embargo, en el medio urbano marginal, también es estratégica la participación de DICONSA-LICONSA. La SEGALMMEX debe ser apoyada en estas tareas, que también coadyuvarán a la estrategia productiva que en adelante se delinea y que se vincula a la presente de modo estructural (Objetivo 3.8 en Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 175).

En el texto extenso del PND se señala la necesidad de atender y equipar a poblaciones de menos de 15 mil habitantes, lo cual es correcto, pero debe entenderse esto dentro de un marco territorial más amplio e incorporar en las estrategias alimentarias o de “producción-consumo” precisamente a las ciudades medianas-pequeñas de entre 15 y 50 mil habitantes, como articuladoras de “circuitos cortos” y proveedoras de servicios y bienes básicos a los poblamientos más pequeños y minifundios.

En el medio urbano es donde más se expresan los fenómenos llamados de “malnutrición” tales como la diabetes y la obesidad, que en México tienen ya un nivel alarmante, de crisis de salud pública. Se requiere una intensa campaña de orientación y educación nutricional, no solo en el medio urbano, pero si preferentemente. En este sentido, resultan críticamente importantes dos instituciones públicas de gran tradición y calado: en Nutrición (Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán) y en Salud Pública (Instituto Nacional de Salud Pública). Deben actuar de modo concertado en el análisis, evaluación y formulación de medidas y estrategias para el decidido abatimiento, tanto de la inseguridad alimentaria, como de la diabetes, la obesidad y otras deficiencias nutricionales observables en las ingestas (o carencia de las mismas) de determinados micronutrientes. La adición

de dichos nutrientes –como aminoácidos, minerales, vitaminas, entre otros– a alimentos populares no ha sido hasta ahora, ni suficiente ni debidamente valorada. Sin embargo, resultan de la mayor importancia para una dieta sana, nutritiva y equilibrada, como la consagra el principio constitucional de asegurar la satisfacción para todos del derecho humano al agua.

Por último, se debe mencionar e insistir en la necesidad de regular y normar tanto el consumo como la publicidad de los alimentos y bebidas conocidos como “chatarra” ricos en grasas, azúcares y productos químicos que inciden negativa y directamente en la salud pública de la población, particularmente en los niños. En este mismo sentido, hay que hacer hincapié en la absoluta conveniencia de dotar a las escuelas, plazas y otros lugares públicos de bebederos de agua potable, necesaria para la salud y para la preparación de alimentos. El agua embotellada, que en términos per cápita, nuestro país está en los primeros tres lugares, resulta en exceso cara, consume plástico desmesuradamente y distrae recursos escasos, necesarios para otros consumos de las familias.

II. Nueva ruralidad: El Plan debe expresar una política novedosa que dé cuenta de las grandes transformaciones que está experimentando el campo, la existencia de una nueva ruralidad, y que destaque la necesidad de bienes públicos para el desarrollo

Acerca del Objetivo 3.8 “Desarrollar de manera sostenible e incluyente los sectores agropecuario y acuícola en los territorios rurales” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 175).

En relación al fomento productivo de los sectores agropecuario y acuícola, el PND acertadamente, incorpora un enfoque territorial, sin embargo, es algo imprecisa su conceptualización del mismo y demasiado general como para expresar con contundencia un replanteamiento verdaderamente estratégico y novedoso.

El diagnóstico inicial, quizá excesivamente negativo, no diferencia entre maíz blanco, del cual México es autosuficiente, y el maíz amarillo, utilizado mayoritariamente por la industria pecuaria y que atiende al notable incremento en la demanda de proteínas y productos cárnicos. Es el maíz amarillo el que se importa masivamente. Por otro lado, no es correcto decir que México sea el principal importador mundial de maíz y mucho menos lo es en términos per cápita.

La estrategia delineada en el PND en el Objetivo 3.8 a pesar de sus aciertos en favor de pequeños productores y su enfoque relativamente territorial, no incluye algunos aspectos que serían muy importantes para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria de México que, a nuestro juicio, sucintamente, serían los siguientes:

En primer lugar, incorporar la necesidad, de prioridad entre sus programas, a aquellos que privilegien la entrega o provisión de bienes públicos. Nos referimos esencialmente a cuatro de ellos: i) la investigación agronómica aplicada y el desarrollo de variedades y prácticas agronómicas idóneas a la gran diversidad de condiciones en el territorio de México. Esto, de por sí muy importante, se

hace crucial ante el desafío del cambio climático. Se requiere, ante todo, reforzar las capacidades del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias y su vinculación con otras entidades públicas y académicas, productores de conocimientos aplicables al campo y al medio acuícola de México; ii), el extensionismo rural, aplicable a lo largo de toda la cadena de valor y no solo a la producción, un extensionismo sistémico y que sea un servicio público del estado mexicano (Secretaría Agrícola y Desarrollo Rural); iii) infraestructura pública rural, sobre todo de riego, bordos y pequeñas represas, caminos alimentadores, almacenes, entre otros. De entre estos, destaca el riego, sobre todo la pequeña irrigación. Un cuarto bien público, está cubierto por una institución de excelencia que es la Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; iv) equipar con comunicaciones, conectividad e infraestructura básica a las pequeñas y medianas ciudades, que, a su vez, con sede de la economía rural no agropecuaria y a menudo fungen como nodos articuladores entre el medio rural y la agricultura y el medio urbano.

Falta también, y esto es notorio, la alusión a una política integral de semillas para la población objetivo campesina. En México, ante el retiro del Estado, el sector de semillas quedó en manos de un pequeño oligopolio de empresas trasnacionales. El Estado debe apoyar a los campesinos en su proceso de selección, mejora y adaptación de semillas criollas y aún híbridas. Se debe reconstruir, una industria nacional de semillas, al igual que la de fertilizantes.

Poco o nada se dice también del crédito y del manejo de riesgos. Resultaría muy importante que el gobierno apoyara decididamente la provisión de crédito a los pequeños campesinos, ya sea a través de las propias instituciones estatales o fomentando las figuras mutuales y cooperativas de los propios productores, que a menudo carecen totalmente del crédito o lo consiguen sumamente caro, aún en condiciones de agio.

De nuevo, es conveniente mencionar el gran papel que pueden desarrollar las instituciones de SEGALMMEX, DICONSA y LICONSA en una estrategia de fomento productivo. La enorme capacidad de la red DICONSA (y hasta cierto punto LICONSA) puede no solo distribuir, sino acopiar productos provenientes de los pequeños productores. Su gran capacidad de compra y distribución, puede detonar la economía rural a nivel local, y dar vigor a las cadenas locales, o cadenas cortas campesinas. Este vínculo, además, se relaciona con el fomento de las pequeñas ciudades, como nódulos o detonadores de las economías regionales.

Por último, hay que señalar que se incorporan a las propuestas las relativas a la pesca y la acuicultura. Se trata de un sector muy importante, tanto para la alimentación, como para el empleo y los recursos naturales. Debería ser tratado en capítulo aparte, pues parece solo como una especie de apéndice del agropecuario y se descuidan muchas de sus peculiaridades y potencialidad.

12. Ordenamiento territorial. El Plan incluye la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, pero es necesario destacar más las necesidades de coordinación institucional para aplicarla, así como introducir estrategias no contempladas, como las de convergencia con el ordenamiento ecológico y las áreas naturales protegidas

Acerca del Objetivo 2.8 “Fortalecer la rectoría y vinculación del ordenamiento territorial y ecológico de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, mediante el uso racional y equilibrado del territorio, promoviendo la accesibilidad y movilidad eficiente” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 114).

Es importante señalar que el ordenamiento territorial, por vez primera en México, cuenta con un estatuto legal, vinculado al mandato de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y que pretende ser la expresión espacial o territorial del PND. Se trata de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT), que establece algunas de las medidas que alude el Objetivo 2.8 del PND referido. La ENOT está mencionada en el PND.

Si bien la ENOT es más amplia que los postulados del Ordenamiento Ecológico del territorio, debe insistirse en su necesaria convergencia y coordinación⁹. La ENOT señala taxativamente, la imperiosa necesidad de conservar, restaurar y fomentar la notable biodiversidad mexicana, expresada en bosques, selvas, montañas, manglares, y otros ecosistemas y paisajes frágiles. Existe la necesidad de una amplia convergencia, coordinación y compatibilidad entre la ENOT y el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (POEGT).

La necesidad de conservación y ampliación de las áreas naturales protegidas (ANP), inclusive dentro de mar patrimonial, es de gran relevancia, y no está mencionado en el PND. Debe incluirse una estrategia de áreas naturales protegidas. En todo este esfuerzo, destaca la labor pionera de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y su Estrategia Nacional en Biodiversidad (ENBIOMEX), mismas que deben ser tomadas en cuenta. Lo mismo puede decirse para la imperiosa necesidad de preservar, tratar y limpiar los recursos hídricos del país, crecientemente escaso en términos per cápita y que en gran medida se encuentran en zonas de propiedad social.

La necesidad, expresada solo enunciativamente en el Objetivo 2.8, de atender a la “tenencia de la tierra” es críticamente importante y no se desarrolla mayormente en el PND. Se hace crucial detonar un proceso amplio de reforma y revigorización de la figura del Ejido (y de las “comunidades agrarias”). Particularmente, se les debe habilitar mucho mejor para la tutela y gestión de los bienes comunes (y bienes públicos), así como las tareas comunes propias de la gestión de servicios ambientales y aquellas tareas que requiera de la acción colectiva. En particular, se debe democratizar y poner al día la figura del Comisario Ejidal. Los temas estrictamente agrarios, deben verse también

⁹ Compete estrictamente a la SEMARNAT y la Secretaría Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

a la luz de la preponderancia de los minifundios como forma de tenencia básica y de su equivalente en la dispersión de los pequeños asentamientos humanos.

El PND señala que el Sistema Urbano Nacional (SUN) de 401 ciudades, relevante a nivel internacional, pero es muy breve y poco diferenciado lo que ahí señala como objetivos puntuales.

Es correcta la mención que se hace reiteradamente a la movilidad y accesibilidad urbana. Pero sería necesario diferenciar un poco más por tipo y tamaño (rango de ciudades). Sobre todo, porque conforman una red urbana de gran relevancia para la vida social y económica del país. Se requieren estrategias diferenciadas por tipo y función de las ciudades en la red de ciudades del país. Podemos decir, muy someramente, que falta –y debe incluirse– una estrategia nacional urbana de sustentabilidad, con indicadores de aire, agua, suelo, residuos, transporte, zonas verdes, principalmente. También falta una estrategia para enfrentar el cambio climático en las ciudades, con medidas de adaptación y mitigación ante el mismo, así como la creación de resiliencia urbana, no solo para problemas climáticos y meteorológicos, sino de riesgo sísmico.

Es importante considerar mejor en el PND, pues no se hace adecuadamente, el equipamiento, la infraestructura y conectividad de las 74 zonas metropolitanas del país, principalmente la megalópolis central, la zona metropolitana del valle de México, que se acerca a nuclear una población superior a los 35 millones de habitantes. Garantizar su viabilidad económica, y bienestar social; su seguridad hídrica y su condición de hub nacional de transporte y conectividades múltiples es materia de interés y seguridad nacional.

Por su parte, las ciudades pequeñas (y aun medianas-pequeñas) y aún las muy pequeñas deberán jugar en el PND un muy importante papel dinamizador y articulador de los sistemas “urbanos-rurales” y para ello requieren no solo de caminos y accesibilidad, sino de inversiones en infraestructura, disponibilidad y tratamiento de agua, bodegas, etc. Son un elemento clave para la dinamización del mundo rural.

I 3. Empleo Informal: tanto el diagnóstico como las estrategias sobre informalidad en el PND privilegian un abordaje legalista e institucionalista del fenómeno, se centran en medidas que repiten los planteamientos de los últimos 30 años, y relegan una perspectiva estructural que daría cuenta de la precarización del mercado laboral en México. Así, las metas propuestas deberían apuntar a una reducción de la precarización del empleo, sea formal o informal, en lugar proponer dos metas en el mismo documento que están dentro del rango de movimiento del indicador

La informalidad dentro del PND se concibe como un problema estructural que aqueja al país como un resultado de la desigualdad de ingresos y la pobreza. Se hace una mención particular a la informalidad en el sector primario y se relaciona esta con la agricultura de subsistencia. Las dos referencias directas a la informalidad aluden a una visión de la informalidad centrada en el trabajador de ahí que la segunda parte del diagnóstico incluya a la informalidad el concepto de precariedad laboral. Es decir, la informalidad como concepto está centrada en las condiciones de los trabajadores, la oferta laboral en empleos formales y en el acceso a sus derechos laborales.

De ahí que el tema, aunque puede argumentarse que es abordado de manera transversal, queda contemplado en los objetivos 2.11 y 3.2 del PND. En particular el objetivo 2.11 retoma el diagnóstico de la informalidad a partir del argumento de que la desigualdad de ingresos, la pobreza y la discriminación, son obstáculos para “garantizar el acceso a un trabajo digno” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 124) con prestaciones sociales. Más a fondo, el objetivo 3.2 parte del argumento de que es la falta de crecimiento y creación de empleos lo que desincentiva la formalidad en el empleo (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 144-150).

Que la informalidad sea abordada desde el punto del empleo centra la mirada a solo un aspecto de este fenómeno estructural. Si bien a lo largo del texto se hacen referencias al “sector informal”, lo cual implica un cambio de marco analítico al asumir unidades productivas en lugar de trabajadores, tanto el diagnóstico, las acciones y las metas apuntan solamente a la informalidad del trabajador. Parecería que los trabajadores se insertan en el “sector informal”, en lugar de concebir que los trabajadores son parte central de un sector informal que, a lo largo de los casi 50 años de discusión sobre el tema, han constituido un elemento central del mercado laboral dual del país.

El PND es contundente al afirmar que “sector informal implica un impuesto implícito al trabajo formal y una competencia desleal a las empresas formales” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 145). Sin embargo, cabría el reconocimiento que el problema de informalidad parte de analizar los vínculos entre los dos sectores, que llevan a una perpetuación de un mercado laboral segmentado. Igualmente, debe entenderse que, en términos de calidad en el empleo, existe una alta heterogeneidad tanto en el sector formal como en el informal. Si bien el PND se centra en los extremos (jornaleros, informales precarios), el grueso de los empleos formales e informales adolecen de acceso a los derechos laborales que marca la ley.

En síntesis, el diagnóstico del PND privilegia un abordaje de lógica legalista y cultural de la informalidad, donde no hay una cultura de seguir las normas, y desde una visión institucionalista y empresarial, donde no hay un contexto favorable para la formalización y relega un abordaje estructural del fenómeno de la informalidad, donde coexisten dos economías que son funcionales al sistema de producción.

De lo anterior se desprende que bajo el enfoque institucionalista las soluciones al fenómeno de la informalidad parten de un mejor diseño de las leyes, trámites burocráticos simplificados y desregularización en el ámbito empresarial y laboral que permitan la incorporación de las empresas

informales al medio formal. También se considera el acceso al crédito como una medida necesaria para aumentar la productividad de las pequeñas empresas y en general, fomentar un mayor desarrollo institucional. Las acciones y metas en el texto del PND expresan esta visión institucionalista y empresarial del diagnóstico.

A partir de este diagnóstico, el PND marca un conjunto de acciones en pos de articular políticas y programas que, principalmente, incentiven la formalización y la creación de empleos de calidad. Las acciones presentadas siguen las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se ha impulsado en toda la región. En la actualidad, estas estrategias están comprendidas en el marco del Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC), bajo un enfoque integrado y un esquema de causalidades de la informalidad y líneas estratégicas para la formalización en las micro y pequeñas empresas.

Estas acciones podrían agruparse en: simplificación administrativa, incentivos tributarios, seguridad social y productividad e incentivos económicos no tributarios.

Dentro de simplificación administrativa el PND señala que “la simplificación de regulaciones, trámites y servicios complejos que tienen altos costos de cumplimiento y que son propensos a la corrupción” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 148). De lo anterior se deriva la estrategia 3.2.1 que apunta a la “mejora y simplificación regulatoria” a través del análisis de impacto regulatorio (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 150).

Las acciones de incentivos tributarios y de seguridad social están comprendidas en la estrategia 3.2.2. Parten directamente del diagnóstico donde lo que se pretende es incentivar la creación de empresas formales, la inclusión de empleados a la seguridad social y “fomentar el cumplimiento de obligaciones” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 150).

Por último, dentro de las acciones de productividad e incentivos económicos no tributarios, el PND propone como estrategia la capacitación y la promoción de la productividad empresarial. Además, en el diagnóstico se hizo hincapié en proponer la dirección de la causalidad entre sector informal y penetración financiera. Ya que, en el documento, es el sector informal el que contribuye al “reducido tamaño del sector financiero” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 138). Puede considerarse que la estrategia 3.1.1 de inclusión financiera (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 144) también forma parte de la canasta de acciones que agrupa el PND para activar la formalización.

El PND parte del supuesto de que estas estrategias propuestas coadyuvarán a solucionar la informalidad de todo tipo de trabajador informal: subordinados remunerados, empleadores e independientes y no remunerados. Además de que parten de la premisa que con solo acciones desde el ámbito federal se enfrentará este fenómeno social. Una revisión de los PND de 1994 a la fecha, podrá constatar que el diagnóstico sobre la informalidad sigue siendo el mismo, y que las estrategias articuladas han sido propuestas e implementadas en los últimos 30 años. De ahí que las metas propuestas deberían apuntar a una reducción de la precarización del empleo, sea formal o

informal, en lugar proponer dos metas distintas dentro del documento que están dentro del rango de movimiento del indicador.

I4. Política turística: dada la destacada relevancia económica del turismo en México, las estrategias previstas en el Plan para promover la actividad requieren mayor concreción, y también se requiere mejorar las consideraciones vinculadas a la conectividad aérea y la promoción turística. Esto parece indispensable para alcanzar las metas establecidas para la actividad turística

El objetivo 3.9 del PND plantea “Posicionar a México como un destino turístico competitivo, de vanguardia, sostenible e incluyente”, y señala que es “necesaria la implementación de políticas que distribuyan los beneficios del sector a las comunidades aledañas a los destinos turísticos” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 180-182).

Esta parece una tarea no solo adecuada desde el punto de vista de política social sino también atinada en términos de política turística ya que entre las tendencias previsibles dentro del comportamiento de los viajeros se encuentra la de dar prioridad a las experiencias locales como parte de la elección de destinos lo que apunta a la existencia de círculos virtuosos entre el mejoramiento urbano y social de las comunidades que dan vida a los destinos y su competitividad. Por lo que deben de conservarse prístinos los paisajes donde se despliegan las actividades turísticas y el ordenamiento ecológico de las mismas. Asimismo, es urgente el reordenamiento urbano y mejora de la imagen de las ciudades de gran afluencia turística. Esto es particularmente urgente tanto en la Riviera Maya como en el sur de la península de Baja California Sur (BCS).

La mejora en la calidad de vida de la población contribuiría a la competitividad del destino y esto generaría mayor derrama económica, una parte de la cual podría utilizarse en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Este hecho ofrece la base para establecer al desarrollo social como la razón del establecimiento de políticas públicas en materia de turismo. Las cinco estrategias que propone el PND para lograr el objetivo son, a nivel enunciativo, correctas, aunque no hay ninguna indicación de lo que se pretende hacer específicamente en cada rubro. Es de esperar que el Programa Sectorial correspondiente ofrezca estrategias y líneas de acción concretas que aprovechen realmente las potencialidades del turismo como detonador de desarrollo social.

Una primera omisión, a nivel tanto de diagnóstico como de estrategias, es la relacionada con la conectividad aérea de la actividad. Si bien ya se ha hecho pública y se incluye en la versión corta del PND, la decisión de cancelar el Aeropuerto de Texcoco y sustituirlo por el de Santa Lucía, el de Toluca y la ampliación del existente en la Ciudad de México. Sería bienvenida una explicación más amplia, en la versión extensa del documento, de cómo el nuevo esquema aeroportuario estará a la altura de los retos de conectividad que el crecimiento del turismo plantea a mediano plazo.

La segunda omisión se refiere a la política de promoción del turismo. Se hace alguna referencia al pasar en los párrafos de diagnóstico (al definir lo que se entiende por un sector turismo competitivo se dice que será uno que, entre otras cosas “utilice mecanismos de promoción digitales e innovadores”) y en la estrategia 3.9.3 que propone “Impulsar acciones innovadoras de planeación integral, promoción, comercialización y diversificación de mercados y oferta turística” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 184).

El turismo es un sector donde la competencia se da mediante la diferenciación del producto, lo que típicamente involucra un gasto elevado en publicidad. Al mismo tiempo, la inversión en promoción se asemeja a un bien público: en ausencia de intervención pública, el mercado asignará menos recursos a esta actividad que el óptimo desde el punto de vista social. Por esta razón es práctica común que el sector público aporte la mayor parte del gasto en promoción. En palabras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):

“En general la mayor parte del presupuesto para turismo tiende a asignarse a la promoción y el marketing... En casi todos los países, la mayor parte de los fondos para el turismo provienen del Gobierno central...” (OCDE, 2018:39; traducción propia).

En vista de esta realidad, y dada la decisión reciente de desaparecer el Consejo de Promoción Turística de México y dedicarle los fondos que se asignaban a la promoción al Tren Maya, es imprescindible tener una idea más precisa de lo que se pretende hacer en materia de promoción del turismo.

Lo anterior resulta particularmente importante para el cumplimiento de la primera de las dos metas propuestas en la versión extensa del PND –incrementar en 70% el ingreso de divisas por turismo internacional para 2024 en comparación con 2018—. Lograr este crecimiento dependerá crucialmente de la política de promoción. Dicho aumento supone una tasa de crecimiento anual de 9.2% anual, un desempeño muy similar al del período de auge del turismo 2012-2018 cuando la captación de divisas creció a una tasa anual de 9.9%.

En el contexto de la desaceleración económica de algunos de nuestros principales mercados emisores (la Organización Mundial del Turismo, pronostica un crecimiento de la salida de viajeros de Estados Unidos de América (EUA) y Europa del orden de 2.5% anual para los próximos diez años), de una política de alertas de viaje más agresiva en EUA y de factores naturales como el arribo de sargazo al Caribe, alcanzar una tasa de crecimiento como la propuesta en ausencia de un esfuerzo de promoción aún más intenso que en el pasado parece poco realista.

15. Protección ambiental: Se considera necesario que el Plan incorpore un nuevo principio rector sobre la protección y conservación del patrimonio natural de México, como marco para introducir nuevas estrategias para revertir el deterioro y la degradación ambiental, incluyendo indicaciones para mejorar la inversión pública y privada en protección ambiental. Sin protección ambiental el crecimiento económico no es sustentable y, por lo tanto, no es un verdadero desarrollo conducente al bienestar de largo plazo

En la sección Principios rectores de política (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 25-29) no se integra ningún criterio sobre la sustentabilidad del desarrollo, por lo cual se debe agregar otro principio acerca de la protección y conservación del patrimonio natural del país, sus ecosistemas y servicios ambientales, como una dimensión indispensable para asegurar la viabilidad del desarrollo y mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población, en un mejor entorno para la equidad y la cohesión social, y el cumplimiento a los derechos ambientales.

Es necesario que la sustentabilidad del desarrollo se considere un principio rector de la política nacional, para favorecer que en el “nuevo consenso nacional” y en la agenda gubernamental, se fortalezcan la jerarquía y el liderazgo de la estrategia ambiental, se refuercen sus instituciones y espacios de gestión y se potencien las capacidades y medios para la aplicación de las políticas ambientales.

El PND, como se mencionó ya en el punto 12 del presente documento, no menciona uno de los instrumentos ambientales y territoriales más relevantes, de las ANP. Por ello se sugiere incorporar en el Objetivo 2.5 “Garantizar el derecho a un medio ambiente sano...” al menos una estrategia de fortalecimiento, ampliación y mejora de la gestión de las ANP. Esta misma estrategia debe considerar el reforzamiento e innovación de las instituciones para la conservación, uso y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y la agrobiodiversidad; incrementar la superficie bajo protección con criterios de representatividad ecológica y con efectividad en el manejo, y consolidar el manejo de las ANP y establecer una estrategia productiva y social con las comunidades para lograr una vida digna y con bienestar de sus pobladores. Se debe incorporar en el Objetivo 3.3 un indicador de cobertura y calidad de manejo de las ANP (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 150).

Así mismo, el PND debe incorporar la necesidad de un programa de emergencia para la restauración y conservación de suelos, pues la erosión afecta ya más del 40% de los mismos.

El Plan debe considerar nuevos enfoques integradores para el manejo ambiental sustentable, y por ello se sugiere, en el Objetivo 3.3, introducir una estrategia de economía circular para el desacoplamiento crecimiento – impacto ambiental y para la mejora de los sistemas productivos y la gestión urbana. La economía circular está mencionada en una estrategia para comunidades rurales

(estrategia 3.8.7), pero debe ser considerada como estrategia para la promoción de la innovación, las cadenas de valor y las mejoras en todos los sectores (objetivo 3.3), y también como un enfoque integrador del manejo de residuos, energía, manufactura y, en general, de gestión integrada. Puede ser adoptado como criterio adicional en el Eje transversal III.3

Se requiere, además, incluir una estrategia explícita de manejo de materiales y sustancias tóxicas, e integrar una estrategia explícita de gestión ambiental urbana, que incluya manejo de residuos en sentido amplio.

Se propone incorporar en el Objetivo 3.1 “propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero...” (Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 137) una estrategia que se refiera explícitamente al financiamiento de actividades relacionadas con la economía circular, la infraestructura verde, las actividades productivas sustentables en el aprovechamiento de los recursos naturales, la comercialización de productos y servicios con sellos o certificaciones verdes, las energías renovables, en condiciones crediticias favorables y con visión de largo plazo.

En calidad del aire, se considera indispensable incorporar una estrategia explícita para dar fuerza a las políticas e instrumentos de reducción de la contaminación atmosférica hasta cumplir con los límites vinculados a la salud pública (o mejorar la estrategia 2.5.8). Como ocurre en otros casos, la estrategia de Promover la gestión, regulación y vigilancia para prevenir y controlar la contaminación (2.5.8 en Presidencia de la República, 30 de abril de 2019b: 107) es muy vaga, no va más allá de lo que ya se viene haciendo, con resultados muy limitados, no orienta hacia políticas más innovadoras, relacionadas con la movilidad sustentable, el reordenamiento urbano, entre otras. Tampoco está vinculada la estrategia con la salud pública ni con la política urbana.

Aunque ya se consideró en el punto 8 del presente documento, se reitera la necesidad de que el Plan haga explícito el compromiso de cumplir con los Acuerdos de París en cambio climático, y específicamente con lo que México comprometió acerca del cumplimiento de un conjunto de medidas en las “Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional”, destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Para cumplir con lo que el Plan se propone, incluso con las limitaciones marcadas, es indispensable mejorar las capacidades financieras del Gobierno Federal para enfrentar el deterioro del capital natural, pero también de los estados y municipios, y del sector privado. El gasto público ambiental como proporción del PIB se redujo en 2019 a un tercio del nivel que tuvo en 2014, con un impacto muy significativo en la capacidad de atender las necesidades de protección ambiental. Tal tendencia debe ser frenada y revertida. Para ello se debe agregar una estrategia para incrementar progresivamente el presupuesto del Ramo XVI del PEF para compensar los costos por el agotamiento y degradación ambiental.

**16. Propuestas para fortalecer la planeación del desarrollo:
Incorporar al Plan la creación de un Consejo Económico, Social y
Ambiental nacional como organismo permanente para auspiciar
la deliberación pública en torno a la planeación del desarrollo
con criterios de sustentabilidad y sostenibilidad de largo plazo,
y fortalecer el seguimiento y la evaluación de políticas y el
sistema nacional de información como instrumentos que faciliten
el mejoramiento de las políticas de desarrollo y faciliten un
seguimiento adecuado del cumplimiento del Plan**

Consejo Económico, Social y Ambiental

Revalorar y prestigiar la planeación como medio para orientar las potencialidades y los esfuerzos sociales, privados y públicos en la promoción del desarrollo nacional, el estímulo al crecimiento económico inclusivo y sustentable y la movilización de las energías colectivas para elevar las expectativas en la construcción de un mejor futuro para México.

La planeación ha devenido una rutina burocrática que no suscita el interés de la sociedad y que tampoco sirve de guía efectiva para ordenar y dar dirección y sentido al quehacer gubernamental. Se formulan planes y programas, en efecto, a los que se alude formalmente en la emisión de documentos e incluso en actos de gobierno, pero que constituyen más un ritual procedimental que una guía efectiva del trabajo público.

Tras décadas de mal desempeño económico y social, de deterioro de la seguridad pública y de la confianza en las instituciones, se impone revalorar y dar prestigio a la planeación como manera de orientar los esfuerzos nacionales en una ruta exitosa de desarrollo. Con modalidades renovadas, la planeación debe recoger y sistematizar la dirección a la que la sociedad busca dirigirse e identificar lo que como nación buscamos alcanzar. También debe proyectarse en escenarios y perspectivas de largo plazo, para adoptar medidas preventivas ante los grandes problemas nacionales que tienden a agravarse, así como perfilar las visiones de país para la próxima generación. De ser así, la planeación y sus instrumentos adquirirán un nuevo sentido.

Esta es una tarea tanto política como técnica. Política porque el propio Estado debe fortalecer sus capacidades de promoción del desarrollo, sus visiones estratégicas y poner al día las propias concepciones del desarrollo, sobre todo en una perspectiva de mejores equilibrios en las relaciones e interdependencias entre la sociedad, el Estado, los mercados y los agentes económicos. Es también una tarea técnica porque la mejor capacidad estratégica de orientación del desarrollo supone mejores servicios públicos y formas activas de planeación que integren a la sociedad, que involucren a sus agentes económicos y los comprometan en los procesos de inversión, innovación, creación de empleos, elevación de la productividad y la competitividad, en una cultura de cumplimiento tributario, entre otros aspectos clave del desarrollo.

Consideraciones y propuestas del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM para el Plan
Nacional de Desarrollo 2019 – 2024

En esta dirección, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 como los programas que se deriven deben ser concebidos como instrumentos atractivos de convocatoria pública a todos los grupos y sectores clave del desarrollo, diagnósticos, ejes, objetivos y estrategias creíbles y bien sustentadas. Sería muy valioso que dichas formulaciones suscitaran la atención de la sociedad y que el interés se mantuviera para dar seguimiento a los instrumentos de planeación. Los planes y programas son rígidos, inflexibles, y pronto quedan desfasados ante los cambios sociales y económicos dinámicos; por ello enfrentan el reto de mantenerse vigentes, de adaptarse al cambio sin perder la visión y el sentido de futuro.

Favorecer una intervención social más amplia y plural en la planeación del desarrollo con la creación de un Consejo Nacional Económico, Social y Ambiental, y con mecanismos similares para el desarrollo de los estados y regiones. Esta puede ser considerada una estrategia congruente con el sentido participativo enunciado, y se sugiere integrarlo como estrategia en el PND.

Se requiere un órgano de Estado que abarque todos los temas y áreas relevantes para el desarrollo económico, social y ambiental del país tanto a mediano como a largo plazo. Este órgano debe ser el vehículo para eliminar las interrupciones y reversiones destructivas del esfuerzo nacional, a resultas de una alternancia sin mayorías y de la fragmentación inconexa producto de la parcelación del control de las instituciones. Se trata de un órgano de Estado de integración participativa e incluyente, con carácter consultivo obligatorio, organizadora de procesos nacionales de participación, concertación y seguimiento de planes nacionales de desarrollo económico, social y ambiental, a partir de la definición concertada de las prioridades acordadas en los ámbitos nacional, territorial, sectorial y transversal basadas en las garantías individuales y colectivas contenidas en la Constitución.

El Consejo Nacional Económico, Social y Ambiental se integraría por ciudadanos representativos de los ámbitos principales de la vida nacional. Aportaría al Sistema Nacional de Planeación la definición y composición de las prioridades nacionales a mediano y largo plazo, las cuales serían objeto de revisión y actualización cada cinco años o en plazos inferiores de así requerirlo el ciclo económico o eventos extraordinarios. Haría una propuesta a los tres ámbitos de gobierno para la instauración generalizada del sistema de Gobierno Abierto, de manera tal que toda la ciudadanía tenga la posibilidad de acceder al conocimiento detallado y oportuno de los planes, programas y proyectos de todos los órdenes de gobierno; de los recursos públicos que tengan a su disposición para su implementación; de los términos en que tales recursos hayan sido empleados, y de los resultados obtenidos. Tendría la responsabilidad de asegurar, en colaboración con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que la información se encuentre disponible y accesible para cualquier ciudadano u organización que desee conocerla. Para este propósito colaborará también estrechamente con el INEGI. El Consejo Nacional podrá auxiliar a los estados de la república a crear y establecer su propio Consejo Estatal Económico, Social y Ambiental y otro de cobertura local en las ciudades calificadas como metrópolis, dado que idealmente cada estado tendría que contar con ellos.

Evaluación de políticas y sistema nacional de información

Por lo que se refiere a la evaluación, se requiere fortalecer al CONEVAL, aprovechar al máximo sus trabajos y reforzar los sistemas de evaluación, identificación de indicadores, y seguimiento y mejora del desempeño gubernamental.

También es necesario consolidar la autonomía del INEGI y auspiciar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica establecido en la Constitución, cuyos datos son oficiales y de uso obligatorio para las autoridades, con el fin de generar y utilizar información de la mayor calidad en la toma de decisiones públicas y privadas.

Como lo ha mostrado el CONEVAL, en los sistemas de planeación debe contemplarse la mejora de los indicadores para que se refieran a los resultados en lugar de a los insumos intermedios de los procesos; se requiere afinar los diagnósticos para identificar bien los problemas sobre los que incidirá la acción pública y es necesario establecer metas factibles a alcanzar en los plazos de gobierno; además, los programas deben contar con sus sistemas de seguimiento y monitoreo, entre otras oportunidades de avance. El mismo Consejo identificó que en el periodo de gobierno 2013-2018 el desempeño promedio de los programas sociales, visto por medio de sus indicadores, fue de 60%, aunque con marcadas diferencias entre instituciones.

Por su parte, y como resultado de sus tareas de fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación reveló que la mayoría de las dependencias revisadas no disponían de mecanismos para incorporar la información sobre su desempeño en las distintas etapas del ciclo de programación y presupuestación, y que en 44 programas no encontró información acerca del desempeño, lo cual se traduce en riesgos para el uso de los presupuestos. La misma auditoría al Sistema de Evaluación del Desempeño indica que los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública no se vinculan con indicadores, lo que impide una verificación adecuada del presupuesto.

Por estos y otros elementos, y a pesar de los indiscutibles avances que se han evidenciado en la evaluación, definición de indicadores y seguimiento del desempeño gubernamental, sigue siendo muy necesario poner atención a la calidad del ejercicio gubernamental y a la calidad en la aplicación de los presupuestos, además de que el diseño de estos se ajuste realmente a los programas.

Por lo que se refiere al INEGI, sin la captación, procesamiento y difusión de información confiable serían erráticas e inciertas las políticas públicas y muchas decisiones de las empresas, la información estadística y geográfica objetiva, transparente, independiente y captada sistemáticamente, da la pauta para orientar las políticas de desarrollo. El INEGI debe contar con el apoyo presupuestal necesario para realizar sus mandatos, siempre en el marco la autonomía y el resguardo de su credibilidad.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011 [1917]). Artículo 1°. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf

Diario Oficial de la Federación. (5 de enero de 1983). *Ley de planeación*. México: Cámara de Diputados. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf.

OCDE. (2018). *OECD Tourism Trends and Policies 2018*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/tour-2018-en>

Presidencia de la República. (30 de abril de 2019a). *Comunicación de la Secretaría de Gobernación, con la que remite el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Anexo XVIII*. Gaceta Parlamentaria. México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII.pdf>

Presidencia de la República. (30 de abril de 2019b). *Comunicación de la Secretaría de Gobernación, con la que remite el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Anexo XVIII-Bis*. Gaceta Parlamentaria. México: Cámara de Diputados. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-I.pdf>