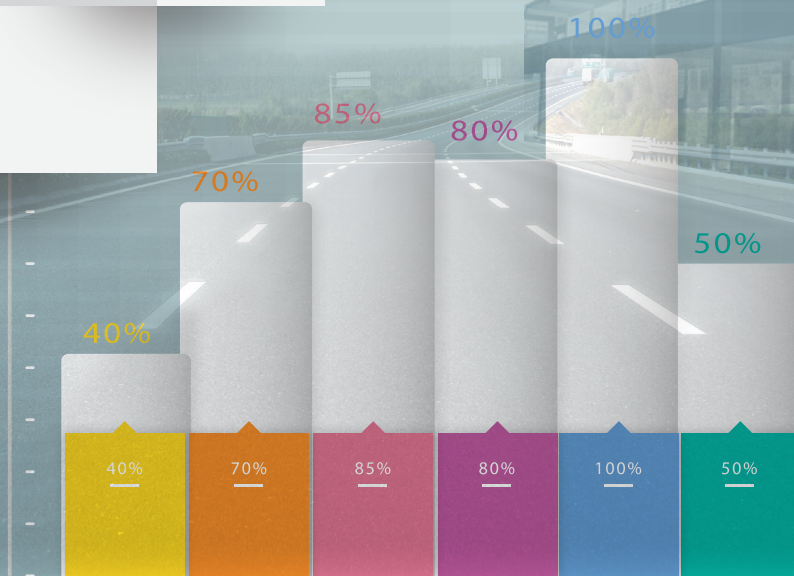


ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO PND 2019 - 2024

GRANDES TEMAS NACIONALES 2019



4



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ



ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO: PND 2019-2024

GRANDES TEMAS NACIONALES 2019

4



Senado de la República
Instituto Belisario Domínguez

Senador Miguel Ángel Osorio Chong
Presidente

Rodrigo Ávila Barreiro
Secretario Técnico

Martha Patricia Patiño Fierro
Directora General de Difusión y Publicaciones



**Análisis y perspectivas de la planeación
del desarrollo: PND 2019-2024**
Serie: GRANDES TEMAS NACIONALES 2019

ISBN: 978-607-8620-29-6

Primera edición: Diciembre de 2019

D.R. ©

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,

SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro,

Alcaldía Cuauhtémoc

06020, Ciudad de México.

Dirección General de Finanzas

Coordinación:

Jesuswaldo Martínez Soria

Autorías:

Rolando Cordera Campos

Jacqueline Peschard Mariscal

Alejandro Hope Pinson

Gonzalo Hernández Licona

Roberto Vélez Grajales

José Ignacio Casar Pérez

José Luis de la Cruz Gallegos

Juan Carlos Moreno Brid

Enrique Provencio Durazo

Gabriela Cabestany Ruiz

Participación Legislativa: Sen. Beatriz Elena Paredes Rangel

Apoyo a la investigación: Ernesto David Orozco Rivera

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Las opiniones expresadas por las y los autores de esta obra, no necesariamente reflejan la postura del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Crestomatía/Imagen: <http://bit.do/e4ot8->



<http://www.ibd.senado.gob.mx/>



IBDSenado



@IBDSenado

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO: PND 2019-2024

GRANDES TEMAS NACIONALES 2019

4

Rolando Cordera Campos • Jacqueline Peschard Mariscal • Alejandro Hope Pinson • Gonzalo Hernández Licona
• Roberto Vélez Grajales • José Ignacio Casar Pérez • José Luis de la Cruz Gallegos • Juan Carlos Moreno Brid •
Enrique Provencio Durazo • Gabriela Cabestany Ruiz • Jesuswaldo Martínez Soria (Coord.)



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
I. FORO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO: PND 2019-2024	13
II. SESIÓN DE APERTURA: "LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO: PRIORIDADES Y POSIBILIDADES"	14
ROLANDO CORDERA CAMPOS Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM	24
III. MESA 1: "JUSTICIA Y ESTADO DE DERECHO"	30
IV. MESA 2: "BIENESTAR"	38
V. MESA 3: "DESARROLLO ECONÓMICO"	45
REFERENCIAS	63
ANEXO I. PROGRAMA DEL EVENTO	67
ANEXO II. SEMBLANZAS DE LOS PARTICIPANTES	69

PRESENTACIÓN

Como parte de sus actividades, la Dirección General de Investigación Estratégica (DGIE) del Instituto Belisario Domínguez (IBD) ha promovido espacios de análisis y debate entre diversos especialistas del sector público, de la academia, de organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil, que tienen como propósito la reflexión sobre temas estratégicos para el desarrollo del país. Se trata con ello de gestionar el conocimiento que se genera a través de instituciones y de expertos con los que el IBD colabora para acercar información útil en el trabajo parlamentario. En el transcurso de 2019, la DGIE, en coordinación con la Secretaría Técnica y las áreas de apoyo del IBD, organizó cuatro foros de análisis sobre dos temas estratégicos para el desarrollo nacional: a) la planeación del desarrollo y la evaluación de las políticas públicas y b) la problemática y la reforma de la salud.

En el marco de los trabajos de preparación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), de cara a su presentación y aprobación en el Congreso de la Unión, se convocó a diversos especialistas para reflexionar sobre los objetivos, las estrategias, los indicadores y el carácter del PND en la definición de la política del desarrollo nacional. En la realización de este evento se contó con la importante colaboración del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM, a través de Rolando Cordera Campos y Enrique Provencio Durazo, a quienes se agradece la generosidad con la que siempre han respaldado los proyectos que han vinculado al PUED con el IBD.

En el programa del evento se establecieron los objetivos y los temas específicos a discutir en cada mesa conforme a los asuntos de mayor relevancia en la agenda legislativa, así como preguntas clave para promover la reflexión y datos de contexto para facilitar el intercambio de las opiniones. Tanto la dirección de estas tareas, como la planeación, la coordinación de la logística y la idea original fueron responsabilidad de Jesuswaldo Martínez Soria, quien

contó con el apoyo de Gabriela Cabestany Ruiz y de Ernesto David Orozco Rivera.

En la realización de este libro, se recogen las opiniones de los participantes al evento y se articulan con diversos recursos de información para facilitar la comprensión de las intervenciones de los expositores y reforzar el conocimiento de los temas discutidos, lo que agrega valor al documento. La integración y el cuidado de los contenidos fueron responsabilidad de Gabriela Cabestany Ruiz y Ernesto David Orozco Rivera. La coordinación en la edición de los textos fue realizada por Jesuswaldo Martínez Soria. La revisión de la redacción y la corrección de estilo fueron ejecutadas por Francisco Fierro Brito.

Con estos esfuerzos, se busca contribuir con la deliberación de los temas estratégicos de la agenda pública que son parte del trabajo legislativo en el Senado de la República.

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO: PND 2019-2024

INTRODUCCIÓN

El 30 de abril, el Poder Ejecutivo federal dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo PND 2019-2024, integrado por dos documentos: Un texto de 63 páginas elaborado por la Presidencia de la República¹ y un anexo de 225 páginas redactado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)².

En el primero se presenta la visión que se tiene de México y lo que se espera lograr para 2024, en virtud del cambio de paradigma propuesto por el nuevo gobierno federal; mientras que el segundo contiene los principios rectores de política y ejes generales y transversales que guiarán la actuación de la administración pública, planteando estrategias, indicadores y metas que permitirán medir el avance en el logro de los objetivos que se han propuesto alcanzar. Ambos documentos, fueron presentados ante el Congreso de la Unión, para su aprobación, sin embargo, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, decidió que solo se consideraría al primero de ellos (el de 64 páginas, redactado por la Presidencia de la República), como la entrega formal del “Plan Nacional de Desarrollo”, texto que se turnó a comisiones y se aprobó mediante el “Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024” (ver Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2019)³.

En el diagnóstico del país que plantea el PND 2019-2024 (documento de la SHCP) señala: “México enfrenta una serie de problemas estructurales de inseguridad, violencia, desigualdad, pobreza, baja

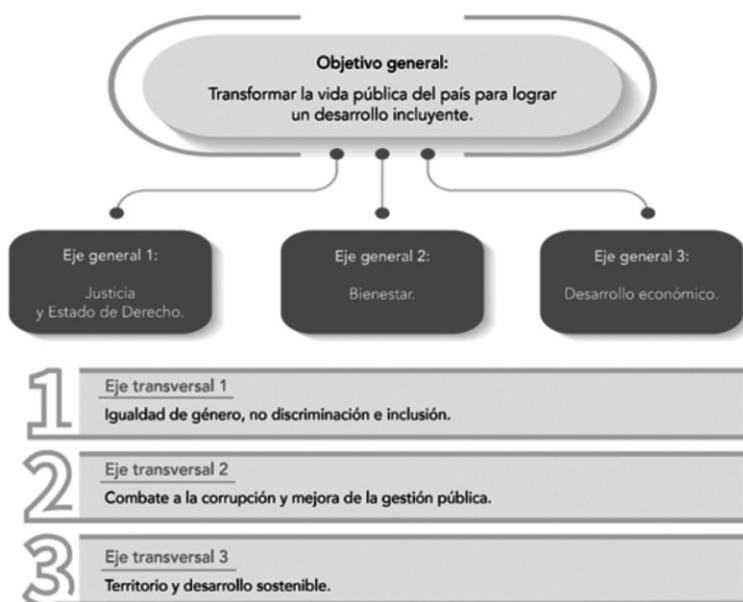
¹ El texto íntegro puede consultarse en: <http://bit.ly/2XoDALv>

² El texto íntegro puede consultarse en: <http://bit.ly/2IfHwYu>

³ El foro organizado por el IBD y el PUED de la UNAM ocurrió el 3 de junio, por lo que los panelistas no tenían conocimiento de que únicamente se consideraría al documento de la Presidencia de la República como el PND propiamente dicho. Por lo anterior, en sus reflexiones consideran los dos documentos elaborados por la Presidencia de la República, pero profundizan más en el “anexo” dado que cuenta con mayor precisión en cuanto a indicadores, estrategias y metas.

productividad y estancamiento del crecimiento económico, que se retroalimentan entre sí y que han impedido lograr un desarrollo pleno para toda la población” (SHCP, 2019:10). Por ello, se propone una “reconstrucción de la vida pública” (SHCP, 2019:16) para hacer de México un país más próspero, seguro y justo. La figura 1 sintetiza el contenido del PND 2019-2024 con base en su objetivo general y sus ejes generales y transversales.

Figura 1: Contenido del PND (2019-2024).



Fuente: elaboración propia con información de SHCP (2019:29)

Con la finalidad de analizar las fortalezas y debilidades del PND 2019-2024, en cada uno de sus ejes el Instituto Belisario Domínguez (IBD), en colaboración con el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se dio a la tarea de organizar el foro “Análisis y perspectivas de la planeación del desarrollo: Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024”

I. FORO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO: PND 2019-2024

El evento se llevó a cabo el 3 de junio para reflexionar en torno a:

- a) Los objetivos y las estrategias contenidos en el PND 2019-2024;
- b) Las medidas ausentes de política pública;
- c) La pertinencia, alineación y coherencia de acciones, indicadores y metas propuestos, y
- d) La importancia de los instrumentos de planeación y evaluación en el diseño de las políticas del desarrollo.

El foro se dividió en una sesión inaugural y tres mesas de trabajo en las que especialistas de los sectores público, privado y académico analizaron los ejes generales del PND 2019-2024. En este documento se recogen las principales aportaciones y argumentos expresados por los participantes.

Participantes

Se contó con la presencia de los siguientes especialistas:

1. Beatriz Elena Paredes Rangel, senadora por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).
2. Rolando Cordera Campos, coordinador del PUED de la UNAM.
3. Jacqueline Peschard Mariscal, profesora titular "B" de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
4. Alejandro Hope Pinson, socio de Grupo de Economistas y Asociados (GEA).
5. Gonzalo Hernández Licona, secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
6. Roberto Vélez Grajales, director ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).
7. José Ignacio Casar Pérez, investigador asociado del PUED de la UNAM.
8. José Luis de la Cruz Gallegos, director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C. (IDIC).
9. Juan Carlos Moreno Brid, profesor titular "C" de la Facultad de Economía de la UNAM.
10. Enrique Provencio Durazo, investigador del PUED de la UNAM.

II. SESIÓN DE APERTURA: “LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO: PRIORIDADES Y POSIBILIDADES”

Participantes:

- Beatriz Elena Paredes Rangel
Senadora por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- Rolando Cordera Campos
Coordinador del PUED de la UNAM.

Moderador:

- Rodrigo Ávila Barreiro
Secretario Técnico del IBD

El moderador de la sesión condujo la discusión con base en las siguientes preguntas:

- ¿Las acciones gubernamentales que se proponen en el PND 2019-2024 guardan correspondencia con el diagnóstico de la situación nacional?
- ¿Los objetivos, metas y estrategias del PND están adecuadamente alineados y articulados para atender las prioridades nacionales?
- ¿Las estrategias, indicadores y metas de los dos documentos del PND se articulan coherentemente entre ellos?
- ¿Los indicadores y metas establecidos para medir el progreso en el cumplimiento de los objetivos son pertinentes y realistas?
- ¿Las políticas y directrices en el nuevo PND constituyen un cambio de paradigma?
- ¿Se cuenta con los recursos presupuestales suficientes para ejecutar las estrategias del PND en cada uno de los ejes?

En la apertura del acto, se contó con la participación de la Senadora Beatriz Elena Paredes Rangel, cuyas reflexiones se reproducen de manera íntegra a continuación.

Muchísimas gracias, muy buenos días a todos. Gracias por su presencia, por su participación.

La materia que hoy nos convoca es el que podamos compartir algunas reflexiones sobre los procesos de planeación del desarrollo.

Quiero decirles que mis comentarios son estrictamente a título personal, no reflejan el punto de vista de mi Grupo Parlamentario, ni mucho menos el del Senado de la República; son opiniones estrictamente personales, bajo mi responsabilidad.

Pero les confieso, amigos que están aquí reunidos y público en general, que me sentí en la obligación de hacerlos. Hace tiempo que decidí que si no soy capaz de expresar en público lo que sostengo en privado, tengo que revisar qué le sucede a mi congruencia. Así es que, siendo congruente, quiero compartir con ustedes algunas ideas.

Creo en la planeación. Tuve el privilegio de ser legisladora cuando se establecieron los principios de rectoría del Estado y las bases para establecer el Sistema Nacional de Planeación.

Estoy convencida que planear supone un esfuerzo analítico sobre los recursos existentes, obliga a una jerarquización de los problemas, demanda una definición de prioridades, requiere de una perspectiva temporal, lo inmediato, lo de corto plazo, lo de mediano y largo plazo; demanda una precisión de objetivos y de propósitos. Y cuando de un Estado democrático se trata, este proceso de planeación se da en el marco del mandato constitucional, del acuerdo social que está plasmado en las leyes y que le da legitimidad democrática al Estado de que se trate.

Desde esa perspectiva el esfuerzo de planeación realizado con una visión democrática supone necesariamente la comprensión del entorno social y un esfuerzo cotidiano por alinear los actos gubernamentales a la legislación y en lo posible que esta legislación refleje un conjunto de acuerdos sociales o de consensos.

El proceso de planeación del Estado nacional requiere para objetivarse de hechos, de programas, y esa objetivización en programas se realiza a través del aparato del Estado. Nosotros le llamamos al aparato del Estado, el gobierno.

Desde esa lógica la planeación es un instrumento de los gobiernos democráticos para conducir e impulsar el desarrollo, pero supone la

existencia de gobiernos, supone la existencia de gobiernos legítimos y en el sistema político mexicano supone la existencia de tres órdenes de gobierno, el Gobierno Federal, el gobierno estatal y los gobiernos municipales.

En nuestro sistema de planeación se establece que la planeación sea obligatoria para el Gobierno Federal, se conviene y se concerta con los gobiernos estatales y municipales y es inductiva para la sociedad.

Con este marco de referencia, con estos parámetros comprenderán el sentido de mis comentarios sobre la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Porque queremos una planeación democrática, aspiramos a hacer de la planeación un ejercicio participativo de concertación y análisis que permita la corresponsabilidad, con un esfuerzo de conciencia ciudadana, de asunción cívica de la sociedad y con un esfuerzo de coparticipación y corresponsabilidad de los otros órdenes de gobierno, conscientes todos que la realidad existe.

Fíjense ¡¡qué sorpresa!! la realidad existe, y la realidad nos impone condicionantes, y establece límites y posibilidades.

En ese sentido es crucial que los instrumentos analíticos de la realidad se sustenten en datos, en información.

El artículo 26 constitucional, señala:

Artículo 26.-

“A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

“Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”

El inciso B, del propio artículo 26, el inciso B, ligado al Plan Nacional, al Sistema Nacional, señala:

El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.”.

Ya tenemos los referentes principales: un Sistema Nacional de Planeación Democrática y un sistema que recoge datos, lo que llaman los científicos datos duros, datos consolidados, que son el nutriente de la toma de decisiones.

Porque algo que caracteriza a la decisión de tener un sistema de planeación es que se descarta el voluntarismo, se descarta el providencialismo. El esfuerzo para planear en el que devino la civilización occidental en las sociedades democráticas tiene que ver precisamente con eso, con que sean datos duros, soportes científicos, elementos de la realidad, análisis de la realidad, los que guíen el ejercicio del gobierno, y así le estás dando ciertos soportes, se le está dando certidumbre a la sociedad.

La convicción de la necesidad de la planeación, se aleja mucho de los regímenes despóticos o autoritarios y se aleja mucho de las ideas mesiánicas para resolver los grandes problemas nacionales.

Se requiere un criterio científico y se requiere la profesionalización del aparato de Gobierno.

Y es aquí que quiero encender muchas luces de alerta. La primera luz de alerta se relaciona con un texto que cuando me dijeron mis asesores que estaba en el Plan Nacional de Desarrollo, les dije: “No, no puede ser, están jugando conmigo”, es el texto que señala que habrá la disminución de cuando menos un 70 por ciento de las plazas de confianza.

Puedo estar de acuerdo o no con el Plan, pero eso no es el tema principal, ante otras cuestiones relevantes. Desde luego, tengo algunas reservas sobre el estilo de la política social, no solo de ahora, de tiempo atrás: no estoy muy de acuerdo con las transferencias directas, a mí me gusta más un esquema de procesos participativos que incorporen a la economía a los sectores marginales, pero, esa es una discusión conceptual, que tenemos que dar.

Tengo alguna visión diferente sobre la política agropecuaria. En fin, pero esos son problemas menores si pongo énfasis en que lo que mas me preocupa, por ahora, es el funcionamiento del aparato de gobierno.

En el funcionamiento del aparato de gobierno me parece crucial que se entienda cómo se da el ejercicio efectivo del gobierno de manera cotidiana.

Y el ejercicio efectivo de manera cotidiana tiene que ver con que las instituciones funcionen y para que las instituciones funcionen se necesita que haya liderazgo gerencial, capacidad de gestión funcional, aunque parezca de Perogrullo, se necesita que quienes están en el gobierno puedan operar el gobierno, puedan operar la gestión del gobierno.

Y resulta que en la historia de la Administración Pública mexicana quienes han operado las instituciones son los empleados de confianza; no son los grandes directivos, no son necesariamente los secretarios o los subsecretarios, es un equipo intermedio; todos los que han trabajado en el gobierno lo saben, es un equipo intermedio que va adquiriendo el conocimiento de la gestión pública, se vuelven expertos, se vuelven conocedores, a veces son personal de confianza, y en ocasiones son personal de base, pero muy pocas veces; en general son personal de confianza.

La reducción a este grado del personal de confianza me parece dramática, me parece que pone en un alto riesgo la capacidad de operación institucional. Y si a este alto riesgo de la operación institucional le adicionas que hay un nuevo enfoque en un conjunto de programas, evidentemente tengo una preocupación que no señalo ni como denuncia ni de manera alarmista, mi participación es una participación constructiva de una gente que cree en la planeación, que espera que al país le vaya bien, que cree que en un régimen democrático podemos aportar y prendo una luz de alerta en cuanto al enorme riesgo que puede suponer dejar al aparato del Estado, al gobierno, sin cuadros que sepan conducirlo.

Esta preocupación ya me venía angustiando cuando revisamos el proyecto de nueva Ley Orgánica de la Administración Pública. Cuando analizamos el proyecto de nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, del cual por cierto yo voté en contra en varios

artículos en lo particular y propuse adiciones, propuse una reforma importante y yo diría que sencilla, al artículo que concentra las adquisiciones, en decisiones de la Oficialía mayor de Hacienda. Recuerdo que en mi argumentación para sostener la importancia de la reforma, que era una reforma sencillísima a la afirmación genérica de concentrar las adquisiciones, dije: “Habrán excepciones que puedan acordar los secretarios específicos en función de cuestiones esenciales”, así; ni siquiera les modificaba el espíritu, aunque no estoy de acuerdo con el espíritu.

En mi argumentación, dije: “Hay cuestiones tan importantes que se tienen que comprar, como las vacunas y las medicinas, y que un proceso de concentración de las adquisiciones no corresponde a la evolución de la administración pública; no tiene que ver ni con la evolución de la administración pública, ni tampoco con la transparencia.

Hay una confusión en el análisis, la transparencia puede aplicarse mucho más fácilmente de manera descentralizada. El monopsonio en las compras es un asunto que intentamos en distintas etapas en la administración pública mexicana y no siempre fue exitoso. Son otras variables las que te permiten incidir en los precios de las adquisiciones.

En fin, me parece que confundieron una táctica con una estrategia y con un mandato legal y que eso está incidiendo de manera muy negativa en la operación del aparato del gobierno y ya tenemos crisis dramáticas en áreas estratégicas de las adquisiciones del país, y se los advertimos a tiempo y se los advertimos con toda la suavidad posible y quisimos complementarles una legislación para que tuvieran un margen de maniobra para poner a prueba si su hipótesis era correcta, aunque la historia de la administración pública nos ha demostrado en muchos países, incluso de menor tamaño que México, que no es la mejor opción, la que impulsaron.

Pero hay otra cosa que me preocupa enormemente y puedo comprender como una afirmación política, pero que no corresponde, desde mi perspectiva, a un proceso de planeación serio, consistente, con datos suficientes y objetivos.

Hay un principio transversal en este Plan. La aplicación de una política de austeridad que permitirá, junto con el combate a la co-

rrupción, contar con un presupuesto suficiente para promover el desarrollo, la producción y el empleo para de esta manera garantizar el bienestar de todos.

Con esta estrategia-dicen- no habrá necesidad de aumentar impuestos en términos reales ni de crear nuevas contribuciones, demostrando así que sí es posible invertir sin recurrir al endeudamiento.

Entonces, a partir de esta afirmación se habla de cuáles van a ser las fuentes de ingresos:

- A. Reducción hasta el 75 por ciento de plazas de mando, esto está en la página 146, 105 mil millones de pesos.
- B. Reasignaciones presupuestarias a prioridades, esto es posible, página 34, 395 mil millones.
- C. Concluir con los sobornos, página 34, 764 mil millones de pesos. No sé cuál fue la base de datos, no sé a partir de qué lógica, no sé con qué soporte.
- D. Combate al lavado de dinero, 30 mil millones de pesos. Ahí me parece que están bajitos, pero en fin.
- E. Delitos tributarios, evasión, 700 mil millones de pesos.
- F. Extorsión en licitaciones y obras, 165 mil millones de pesos.

Yo tengo por entendido, he sido miembro de la Comisión de Presupuesto y de Hacienda todas las veces que he sido legisladora, que es indispensable tener fuentes presupuestales, analizadas con el mayor rigor metodológico y que son la columna vertebral de cualquier esfuerzo de planeación. Lo que allí se planteó, no me parece viable.

Estimadas amigas, estimados amigos:

Gobernar es un esfuerzo cotidiano que requiere un soporte de conocimiento, de valoración informada. No solo con las emociones se gobierna, es un esfuerzo de racionalidad y en los estados democráticos es un esfuerzo de concordancia entre lo que ordena la legislación y lo que realizas como gobernante.

Tengo confianza en la capacidad de la sociedad mexicana, que en diversos momentos de su historia, ha sabido plantear ante la autoridad sus preocupaciones y sus perspectivas.

En este momento tengo una enorme preocupación: La precarización de los ingresos de los servidores públicos, la desaparición de las plazas de los cuadros medios de confianza que conducían cotidianamente la gestión institucional y la falta de claridad y rigor en la perspectiva de ingresos me ponen ante la perspectiva dramática de que el plan no tenga sustento y de que el ejercicio institucional sea muy deficiente. Ojalá no sea así, por el bien de México.

Muchas gracias.

Recuadro 1. Instrumentos nacionales e internacionales para la promoción del desarrollo

En el nivel internacional, en 1986, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció formalmente el Derecho Humano al Desarrollo (ONU, 1986), que se fundamenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En la declaración correspondiente, se afirma que “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable” y que “la igualdad de oportunidades para el desarrollo es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que componen las naciones”.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha brindado numerosos elementos para monitorear el nivel de avance de los países, entre los que destaca la publicación periódica del Informe sobre el Desarrollo Humano (disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf). El instrumento presenta una medición (el Índice de Desarrollo Humano) que incorpora variables relacionadas con la salud, educación e ingreso y pretende servir como orientación para vislumbrar los niveles de desarrollo alcanzados por cada país, y que ha servido de base para la publicación de muchos otros estudios similares, que presentan incluso enfoques regionales y locales (CNDH, 2016).

Otro de los esfuerzos internacionales en la materia, ha sido el de la elaboración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000 y posteriormente la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (las principales diferencias y coincidencias entre ambos pueden consultarse en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1913>). A través de dichos instrumentos, las naciones se han comprometido a materializar el derecho al desarrollo mediante la realización de metas en diferentes rubros entre los que destacan: la erradicación de la pobreza, la educación, la igualdad de género, la salud, el empleo, la sostenibilidad ambiental entre otros.

En el ámbito nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), reconoce en su artículo 25 que: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución...”. En otros artículos de la Constitución, se reconocen garantías vinculadas estrechamente con el cumplimiento del derecho al desarrollo, así como el derecho a un medio ambiente sano, al agua y a la educación, entre otros.

Asimismo, existen numerosas leyes específicas que, en concordancia con la CPEUM, articulan distintas disposiciones asociadas al derecho al desarrollo. Entre ellas destacan: la Ley de Planeación, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, y la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por mencionar algunas de las más relevantes.

LA LEY DE PLANEACIÓN

La Ley de Planeación (DOF, 2018), sostiene en su artículo 2° que “la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Se reconoce que la planeación del desarrollo debe estar basada en los principios de fortalecimiento de la soberanía, perfeccionamiento del régimen representativo, democrático, laico y federal de México, el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, el equilibrio de los factores de la producción, la perspectiva de género y la factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.

En dicho instrumento jurídico, la planeación nacional del desarrollo se define como: “La ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen” (Artículo 3°).

La ley funge como un instrumento que señala los mecanismos para alcanzar los objetivos planteados, pues incluye la necesidad de fijar metas, estrategias, y priori-

dades; de asignar recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución, de coordinar acciones y de evaluar los resultados de las políticas.

En relación al mecanismo de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; se estipula la realización de dicho proceso mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En este sistema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene como facultad la coordinación de las actividades y, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias de la administración pública federal, de los órganos constitucionales autónomos, de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los planteamientos que deriven de los ejercicios de participación social; tiene la atribución de elaborar y someter a consideración del Presidente de la República, el proyecto de PND.

Posteriormente, al Ejecutivo Federal le corresponde la elaboración final del documento y su envío a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a la toma de posesión del Presidente de la República) para su aprobación (que debe ocurrir dentro del plazo de dos meses contado a partir de su recepción). Al órgano legislativo, con base en sus atribuciones constitucionales y legales, le corresponde formular las observaciones que estime pertinentes.

Según el Artículo 21 Ter. de la Ley de planeación, el PND debe contener por lo menos lo siguiente:

- I.- Un diagnóstico general sobre la situación actual de los temas prioritarios que permitan impulsar el desarrollo nacional, así como la perspectiva de largo plazo respecto de dichos temas;
- II.- Los ejes generales que agrupen los temas prioritarios referidos en la fracción anterior, cuya atención impulsen el desarrollo nacional;
- III.- Los objetivos específicos que hagan referencia clara al impacto positivo que se pretenda alcanzar para atender los temas prioritarios identificados en el diagnóstico;
- IV.- Las estrategias para ejecutar las acciones que permitan lograr los objetivos específicos señalados en el Plan;
- V.- Los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan, y
- VI.- Los demás elementos que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.

Referencias

Ver al final del documento

Fuente: elaboración de Gabriela Cabestany Ruiz

ROLANDO CORDERA CAMPOS

Coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM

Rolando Cordera abrió su participación destacando la importancia de hacer política con base en la evidencia y aplaudió que la Comisión de Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados haya convocado a todos los actores interesados a reflexionar sobre el contenido del PND 2019-2024 bajo un esquema de parlamento abierto¹. No obstante, consideró que el proceso de aprobación está insuficientemente desarrollado, ya que no define con claridad el futuro de un PND no aprobado o parcialmente aprobado, por lo que hizo un llamado a los legisladores actuales a subsanar esos vacíos legales.

Posteriormente, indicó la relevancia de gobernar, además, con base en la evidencia, en concordancia con una visión de mediano y largo plazo para la evolución política del pueblo mexicano, como hubiera dicho don Justo Sierra. El propósito de planear –dijo– ha recorrido un largo camino en nuestro país; como mandato constitucional se introdujo en 1983,

“Hay que gobernar, no solo con base en la evidencia, sino en concordancia con una visión de mediano y largo plazo para la evolución política del pueblo mexicano”

en una circunstancia en la que el Estado en su conjunto se veía sometido a graves circunstancias de crisis financiera, provocada por la llamada crisis de la deuda, que luego derivó en una crisis económica propiamente dicha con la caída absoluta de la actividad económica, el sacrificio sostenido de los ingresos del trabajo y con la -en ese momento contracción más no eliminación- de uno de los compromisos históricos más fundamentales del Estado: la realización de la justicia social.

El académico expresó, que no solamente tenemos a la planeación como un mandato constitucional, sino que incorporamos al Poder

¹ Cabe recordar que, por primera vez, un documento de este tipo será sometido a la aprobación de la Cámara Baja, en virtud de lo mandatado en la reforma político-electoral de 2014. En la reforma al artículo 74, se adicionó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “aprobar el PND en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado”.

Legislativo, en este caso a la Cámara de Diputados, como el organismo del Estado que debe aprobarle el Plan Nacional de Desarrollo al gobierno en turno. En esta larga marcha, la planeación se ha vuelto realmente un componente central, quizá podríamos ya decir estratégico, del ejercicio del Estado por parte de los gobiernos federal y locales.

No obstante, la experiencia y el estudio de cómo se ha concretado el mandato constitucional en el PND 2019-2024, obligan a señalar que no existe una planeación como tal, sino que -en el mejor de los casos- la práctica planificadora corrió en paralelo con el resto de las prácticas en materia de política económica, social y de relaciones internacionales que los gobiernos del Estado mexicano han llevado a cabo en los últimos 30 o 40 años.

Ante la evidencia de que los planes y proyectos emanados de aquellas crisis financieras y económicas de los ochenta no cumplieron con sus propósitos, de que la promesa del cambio estructural no trajo realidades como las esperadas (un crecimiento alto, sostenido, redistributivo y una mayor estabilidad externa), la planeación debe convertirse en un

“Hagamos el gran esfuerzo político e intelectual de recuperar la idea del desarrollo, entendido como un proceso de cambio social y aprendizaje democrático...”

componente central del ejercicio del gobierno en México. Tenemos que decir: Asumamos que fallamos y pongámonos a trabajar para corregir, para dejar atrás las omisiones o los excesos en que incurrimos como sociedad y hagamos el gran esfuerzo político e intelectual por recuperar la idea del desarrollo, entendido como un proceso de cambio social y aprendizaje democrático, como alguna vez lo propuso el Premio Nobel Joseph Stiglitz, cuando era vicepresidente del Banco Mundial.

Recuperar la idea del desarrollo y volverla mandato histórico del momento implica -como ya dijo Beatriz Paredes- planear.

Porque es eso, esta ambición de inventar el futuro y al mismo tiempo inscribir este futuro que no existe, supone dar cuenta de objetivos, producto de la meditación y de la deliberación de los más amplios auditorios, de los contingentes sociales y políticos, para darle realidad a la pretensión de que sea una planeación democrática.

Recuadro 2. ¿Qué es el desarrollo?

El desarrollo supone la generación de un nivel aceptable de ingreso junto con otras condiciones que permitan alcanzar el bienestar para las personas. En este sentido, en la discusión teórica se ha señalado que éste implica que los ingresos no deben considerarse como un fin en sí mismo, sino solo como un medio para lograr mejoras en los estándares de vida de la población (PNUD, 1990), y como un proceso que permita la expansión de las libertades reales de las que se disfruta (Sen, 2000). Según esta concepción, el bienestar depende entonces en parte de los recursos económicos, pero también de otras características de la vida de las personas, por ejemplo, de su posibilidad de realizar actividades o de la valoración de su vida y de su entorno natural (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2008).

Para dar cuenta de estas otras dimensiones, los expertos han señalado la necesidad de recurrir a una definición pluridimensional del bienestar en la que se incluyan: las condiciones materiales (ingreso, consumo y riqueza); la salud; la educación; las actividades personales (y dentro de ellas el trabajo); la participación en la vida política y la gobernanza; los lazos y relaciones sociales; el medio ambiente (en su estado presente y futuro) y la seguridad tanto económica como física (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2008).

Una característica fundamental planteada por esta tradición, consiste en afirmar que el desarrollo no es una realidad que sucede de manera espontánea, sino que es pertinente buscar medidas que intencionalmente ayuden a las naciones a alcanzarlo y a que, de encontrarse en una situación de rezago, puedan salir del "subdesarrollo". Los mecanismos para lograr lo anterior, se han planteado tanto en el nivel global, como en las esferas nacionales y locales.

Referencias

Ver al final del documento

Fuente: elaboración de Gabriela Cabestany Ruiz

En palabras del especialista, el ejercicio planificador no se puede quedar en la emisión de grandes objetivos, sin someterlos a la prueba de ácido de las potencialidades con que en un cierto momento cuenta la sociedad, la imposición de la realidad en materia de restricciones y escaseces. Y luego también, a las debilidades institucio-

nales en materia de organización interna del Estado y de sus recursos humanos. De ahí la potencialidad disruptiva, por un lado, pero enormemente constructiva, por otro, de un proceso de definición de objetivos, prioridades, instrumentos como es el que se supone que debe hacerse cuando uno dice que va a planear.

No se puede estar a la altura de las exigencias de racionalidad histórica e instrumental, si no se hacen bien las cuentas con los recursos con que se dispone, incluyendo los cuadros del Estado. Esto lo sabemos por experiencia y lo sabemos también gracias a otros que han recorrido estos caminos, incluso de manera más exitosa que nosotros.

De ahí la conveniencia de que entremos en una discusión reflexiva sobre lo que aquí yo llamaría, por comodidad del lenguaje, el “Estado necesario” que resultó de los cambios estructurales y de apertura externa y globalización apresurada, convirtiendo al Estado postrevolucionario en una especie de Estado de necesidad, un conjunto instrumental útil para la contingencia o la emergencia, pero no mucho más allá de eso. Este Estado de necesidad se prometió en otro momento sería enriquecido, ampliado y transformado gracias a la reforma democrática del Estado mismo, a la apertura, a la pluralidad y luego no solo a eso, sino a la aceptación y asunción pacífica, civilizada del cambio en los poderes entre partidos.

El Estado que necesita este país tiene que ser el resultado de un esfuerzo consciente y coordinado de políticos, empresarios, académicos, sociedad, etcétera. Hay que redefinir los objetivos, términos y reglas de comportamiento de los gobiernos y de que necesitamos entrarle a la dura, desafiante, pero inevitable tarea de reformar al Estado. No solo su administración, sino retomarlo en serio y asumir que en una globalización como la que vivimos, las naciones solo pueden pensar en sobrevivir y mejorar si cuentan con un Estado sólido, fortalecido, que además responda a los criterios y rigores del código democrático.

Algunos de nosotros insistimos, esto es el Estado social-democrático o el Estado democrático-social, es el Estado que un país como este requiere. Y como lo muestra la experiencia reciente de los países

más avanzados, es lo que en realidad el mundo requiere, después de la dura lección de 2008, 2009 y su secuela de estancamiento relativo y aguda caída en los niveles de vida de prácticamente todo el planeta.

Esto es un buen punto de partida para evaluar lo que tenemos entre manos como Plan Nacional de Desarrollo, y proponernos la imaginación por lo pronto y la construcción subsecuente de un Estado que realmente pueda planificar y que efectivamente pueda asumir como compromisos presentes lo que han sido mandatos históricos: un desarrollo económico pujante, sostenido, que le dé materialidad y sostén a estos grandes compromisos que han marcado nuestro siglo XX y que que deberían marcar el XXI, es decir, grandes compromisos con una soberanía efectiva y con una justicia social habitable.

Por último la importancia de estos cuadros del Estado, el personal de confianza, tienen que ser retomados y evaluados al calor de la discusión sobre el plan. En la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2020, por ejemplo, va a tener que entrar esta discusión y otras referentes al federalismo fiscal, y al que llamaría “federalismo social”.

Hay que reiterar que lo que esperamos muchos mexicanos son órganos colegiados representativos del Estado, los congresos, y otros organismos del Estado, abocados al estudio sistemático de la realidad y sus cambios para modularla y transformarla con el derecho, la política y el código democrático.

Tenemos que darle dignidad al propósito de construir una sociedad mejor -más justa y habitable- y al mismo tiempo hacer el gran esfuerzo de compatibilidad entre los objetivos, metas, prioridades, instrumentos que eventualmente se aprobarán por parte de la Cámara de Diputados y el gobierno tendrá que convertir en su referencia obligada para el diseño de sus políticas.

Asimismo, conviene, hacer el gran esfuerzo de compatibilizar esto con nuestros grandes compromisos internacionales que hemos firmado en París para enfrentar la amenaza real del cambio climático y en la Asamblea General de las Naciones Unidas para los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Ya aprendimos que éstos

son compromisos constitucionales. Hagamos honor a eso y reivindicemos, por último, la indispensable participación dentro de este proceso de objetivos, metas, instrumentos, evaluación.

La evaluación no puede verse como una práctica secundaria o contingente, sino como un componente obligado de cualquier proceso de planificación, de formulación de políticas o de hacer política con base en la evidencia. Contamos con algunos órganos de gran valor para la evaluación de procesos y políticas, como es el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, pero yo diría que tenemos que empezar a suponer, realistamente, que los órganos colegiados del Estado, el Senado y la Cámara, se van a convertir en órganos de estudio y reflexión de la realidad, en la compañía o apoyados y auxiliados por éstos a los que debería unirse también la participación de los grupos de reflexión, estudio, investigación de las universidades de nuestro país.

EL VIDEO DE LA SESIÓN INAUGURAL PUEDE CONSULTARSE EN:
<http://bit.ly/2xqAiP> (minutos 0-1:14:36).

III. MESA 1: “JUSTICIA Y ESTADO DE DERECHO”²

Participantes:

- Jacqueline Peschard Mariscal
Profesora titular “B” de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- Alejandro Hope Pinson
Socio de Grupo de Economistas y Asociados (GEA).

Moderadora:

- Perla Carolina Gris Legorreta
Investigadora del Instituto Belisario Domínguez

En aras de lograr que la justicia y el Estado de Derecho rijan el funcionamiento de la sociedad y que la ley se aplique a todos por igual, el objetivo de este eje es “garantizar la construcción de la paz, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano” (SHCP, 2019:44). Para tal efecto, en el PND se plantean nueve objetivos específicos:

- 1) fortalecer la gobernabilidad democrática,
- 2) fortalecer la cultura democrática y abrir el gobierno a la participación social;
- 3) promover y respetar los derechos humanos;
- 4) construir la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos;
- 5) preservar la seguridad nacional;
- 6) conducir la política exterior en apego a los principios constitucionales;
- 7) implementar una política migratoria integral apegada a los derechos humanos;
- 8) mejorar la capacidad de prevenir y combatir la corrupción y la impunidad; y,
- 9) construir un país más resiliente, sostenible y seguro.

² El Instituto Belisario Domínguez cuenta con numerosas publicaciones en las que se analizan temas vinculados a este eje. Pueden consultarse en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4325>

Las interrogantes clave que la moderadora utilizó para conducir el debate entre los panelistas de esta mesa fueron:

- ¿Es viable levantar la estrategia prohibicionista en materia de estupefacientes ilegales?
- ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de penalizar el incumplimiento de recomendaciones a derechos humanos? ¿Existen casos o ejemplos internacionales?
- ¿Una vez aprobada la Guardia Nacional como instrumento de seguridad, se tiene una estrategia adecuada para atender los altos grados de inseguridad del país?
- ¿Resultan adecuadas las estrategias para mejorar la coordinación y capacitación de las policías municipales y estatales?
- ¿Qué cambios se proponen o qué aspectos se fortalecerán en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción?
- ¿Cómo se fomentará mayor transparencia en temas sensibles como compras gubernamentales y licitaciones?

Jacqueline Peschard señaló que no es casualidad que el eje de “Justicia y Estado de Derecho” sea el primero en aparecer en el PND 2019-2024, ya que engloba buena parte de los objetivos trazados en los otros ejes para lograr un Estado de Derecho funcional que garantice el ejercicio de los derechos humanos y asegure que la ley se aplique a todos por igual. Después aclaró que centraría su participación en el combate a la corrupción que es su área de especialidad y resaltó que además existe un eje transversal al respecto: “Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública”.

A su juicio, los elementos con que se hace el diagnóstico de la problemática en materia de anticorrupción resultan limitados, porque se utilizan como indicadores la percepción y la victimización, lo cual resulta poco serio e insuficiente. Si bien, esos indicadores abarcan las principales dimensiones y problemáticas del fenómeno, de ninguna manera realizan un diagnóstico adecuado, el tema de la corrupción se concibe desde el gobierno federal en términos de los valores in-

dividuales para lograr honestidad y honradez, pero en realidad se trata de un asunto estructural que va más allá de los valores de los individuos.

Expresó que se conoce que la corrupción es el gran inhibidor de la inversión que distorsiona la economía, que disminuye la confianza en el gobierno y en las instituciones, que trastoca el Estado de derecho, impide el ejercicio pleno de los derechos humanos.

“Está identificada toda la problemática que genera la corrupción, pero de ninguna manera está bien diagnosticada”

En palabras de la especialista, algunas de las estrategias puntuales que señala el PND son en realidad grandes metas, se centran en combatir los efectos, pero no las causas de la corrupción. Por ejemplo, se destaca la necesidad de impulsar la coordinación entre poderes y órdenes de gobierno, pero no existe un aterrizaje concreto en torno a cómo hacerlo. También subraya la necesidad de una mayor colaboración con instancias internacionales o garantizar la honestidad e integridad en el servicio público, lo que en realidad se trata de grandes objetivos en sí mismos, más no de estrategias que puedan traducirse en acciones concretas. Por tanto, Peshchard estima que las estrategias del PND en materia anticorrupción están planteadas de forma muy general y a partir de un diagnóstico muy poco elaborado de un fenómeno complejo.

En el eje transversal “Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública” se indica que es necesario: Implementar y evaluar la política nacional anticorrupción. No obstante, la implementación y evaluación no son acciones del gobierno, sino que están encomendadas al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) (ver figura 2), y lo que le toca al gobierno como parte de ese Sistema es contribuir a que se realice la coordinación entre las distintas entidades que tienen competencia en la prevención, detección, investigación o sanción de la corrupción. En otras palabras, el papel del gobierno debe centrarse en esta-

“El problema con el Sistema Nacional Anticorrupción es que el gobierno no es la institución más importante, sino solo una más”

blecer una estrategia para activar esa coordinación entre los distintos elementos del SNA. El problema ahora es que desde la perspectiva de este plan el combate a la corrupción es una acción de gobierno y aunque se menciona la Plataforma Digital Nacional y el Plan Nacional Anticorrupción, realmente no hay una idea de qué se va a hacer con el Sistema Nacional Anticorrupción, en donde el gobierno es una parte, pero no es la cabeza.

Figura 2. Organización del Sistema Nacional Anticorrupción.



Fuente: Sistema Nacional Anticorrupción (2019)

Peschard concluyó enlistando las grandes ausencias en materia anticorrupción dentro del PND:

- 1) la definición de acciones concretas para aprobar y poner en práctica una ley del servicio profesional de carrera;
- 2) no se hace referencia a las nuevas formas de hacer política pública como el gobierno abierto;
- 3) no existen reglas en torno a los procesos de nombramiento y selección de los titulares de los órganos internos de control del ejercicio de recursos públicos ni de los jueces o titulares de las Fiscalías federal y estatales;
- 4) no hay claridad en el tema de las responsabilidades de los funcionarios para lograr una rendición de cuentas efectiva, y
- 5) la aprobación de legislación en materia de gestión documental que establezca normas claras respecto a la construcción, preservación y depuración de archivos.

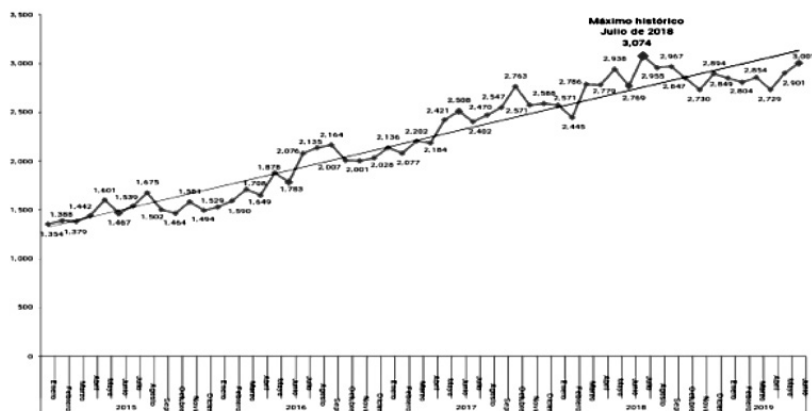
Alejandro Hope inició advirtiendo la confusión que causó la existencia de dos documentos con el título de “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024” elaborados por la Presidencia de la República y la SHCP. El Gobierno de la República envió, como es mandato constitucional, el día 30 de abril, casi por vencerse el plazo legal, a la Cámara de Diputados algo que tituló Plan Nacional de Desarrollo, pero resulta que ese algo no era una cosa, sino dos cosas; primero, una suerte de manifiesto político sin marco lógico aparente, con título de secciones que parecían más de slogan de campaña, y segundo, un documento con formato tradicional con más de 200 páginas, con objetivos, estrategias, metas e indicadores.

Nada de eso hubiera sido problemático, expresó, si existiera congruencia entre ambos textos, ya que se advierten discrepancias en el tema de seguridad y justicia. En el de Presidencia se ofrece una versión resumida de la recientemente aprobada Estrategia Nacional de Seguridad Pública en la que los objetivos son conceptos generales que se mezclan con las estrategias que, a su vez, no están conectadas con los indicadores para medir los avances, y en las ocho páginas donde se habla sobre el tema sólo se ofrecen tres cifras: 140 mil elementos para la Guardia Nacional, 266 regiones y 32 entidades federativas. Por su parte, el texto de la SHCP ubica los temas de seguridad y justicia dentro del eje general de “Justicia y Estado de Derecho”, contiene datos más numéricos, pero no tiene conexión alguna con el PND de Presidencia, y no se habla de la Guardia Nacional ni de las coordinaciones territoriales, política de drogas o modelo nacional de policía. De hecho, los únicos puntos de traslape entre los dos documentos son cuestiones como políticas de prevención, derechos humanos y sistema penitenciario.

Empero, el principal problema se presenta al contrastar las metas de ambos documentos. En el de Presidencia, se afirma en la sección final que en, 2024, “los índices delictivos –de homicidios dolosos, secuestros, robo de vehículos, robo a casa habitación, asalto en las calles y en el transporte público y otros– se habrán reducido en 50% en comparación con los de 2018”. Sin embargo, no se aclara cómo se medirán los delitos; por ejemplo, existen dos dependencias que mi-

den los homicidios: el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), pero sus datos nunca encajan plenamente porque no miden exactamente lo mismo³ (ver gráfica 1)

Gráfica 1. Víctimas de homicidio doloso en México (Cifras mensuales 2015-2019)

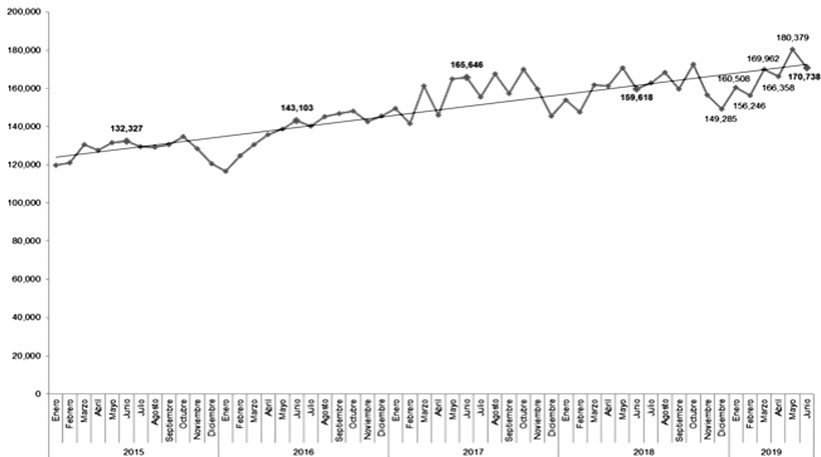


Fuente: SESNSP-CNI con información reportada por las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas.

En cuanto a la medición de los delitos de robo a casa habitación o asalto en las calles no se aclara si se medirá la incidencia denunciada o la derivada de las encuestas de victimización. En contraste, en el documento de la SHCP las metas son más modestas, ya que plantean como indicadores reducir en 15.6%, para 2024, el número de delitos por cada 100 mil habitantes medidos en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) publicada anualmente por el INEGI (ver gráfica 2 sobre incidencia delictiva mensual).

³ La discusión sobre las fuentes oficiales de datos sobre homicidios, se profundiza en el Reporte de Temas Estratégicos no. 66 del Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4219/Reporte66_HomicidiosDatos2017.pdf;sequence=1&isAllowed=y

**Gráfica 2. Incidencia delictiva mensual
(Presuntos delitos 2015-2019)**



Fuente: SESNSP-CNI con información reportada por las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas. Nota: La incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas.

Posteriormente, Hope reiteró que las menciones que se hacen a la política de seguridad en el PND se derivan de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, pero existe un problema de fondo, no hay conexión obvia entre el diagnóstico y los objetivos, ya que éstos están planteados como conceptos generales. En ese sentido, citó algunos ejemplos: “seguridad pública, seguridad nacional y paz”, “reformular la política de drogas” y “emprender el camino de la paz”. Por su parte, las estrategias específicas tampoco están muy conectadas con los objetivos, por ejemplo se menciona “un modelo nacional de policía” o “diseñar una política de prevención”, pero no se señala cómo encajan dentro de los objetivos trazados.

“El problema es que los objetivos son conceptos generales y en todo el texto no hay ningún indicador para medir el avance del plan”

Otra problemática es el poco cuidado a la redacción y edición del PND de Presidencia, pues existen contradicciones como por ejemplo “el mando operativo de la Guardia Nacional estará a cargo oficial del Ejército mexicano o en las zonas costeras de la Armada de México”, a pesar de que en buena parte del documento se busca demostrar que se trata de una institución de carácter civil. En cuanto al texto de la SHCP, los objetivos y estrategias resultan bastante genéricos, por ejemplo en el objetivo 1.4: “Construir la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos”, se plantean estrategias como “mejorar la coordinación territorial entre instancias y los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad” o “asegurar la capacitación entre los miembros de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos y perspectiva de género, y su actuación en apego a éstos”, pero no se plantea cómo hacerlo, por lo que se trata de buenos deseos carentes de un andamiaje institucional programático. De igual forma, existen indicadores que carecen de una teoría de impacto sobre cómo es que las estrategias específicas van a incidir, como, por ejemplo: ¿Cuál es el impacto de una mayor coordinación territorial en la incidencia delictiva?

Finalmente, Hope exhortó al gobierno federal a resolver la confusión en torno a las contradicciones entre los dos documentos, porque a raíz de eso debe hacerse un aterrizaje programático y presupuestal, y desde el documento elaborado por Presidencia de la República resulta imposible.

“Aquí hay un problema de fondo: que no hay conexión obvia entre el diagnóstico y los objetivos”

EL VIDEO DE LA SESIÓN INAUGURAL PUEDE CONSULTARSE EN:
<http://bit.ly/2WIAcxW> (minuto 0 1:14:36).

IV. MESA 2: “BIENESTAR”

Participantes:

- Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- Roberto Vélez Grajales
Director Ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).

Moderador:

- Itzkauhtli Zamora Saenz
Investigador del Instituto Belisario Domínguez

El eje de Bienestar tiene como objetivo “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios” (SHCP, 2019:83). En consecuencia, enlista 11 objetivos específicos:

- 1) brindar atención prioritaria a grupos discriminados;
- 2) garantizar el derecho a la educación laica, gratuita, incluyente, pertinente y de calidad;
- 3) garantizar el derecho a la alimentación;
- 4) garantizar el acceso efectivo, universal y gratuito de la población a los servicios de salud;
- 5) garantizar el derecho a un medio ambiente sano;
- 6) garantizar el acceso incluyente al agua potable;
- 7) apoyar el acceso a una vivienda adecuada y accesible;
- 8) fortalecer la vinculación del ordenamiento territorial y ecológico de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra;
- 9) garantizar el derecho humano de acceso a la cultura;
- 10) garantizar la cultura física y el deporte para el desarrollo integral; y,
- 11) garantizar el acceso a un trabajo digno, con seguridad social y sin discriminación.

La discusión, guiada por el moderador, giró en torno a las siguientes preguntas clave:

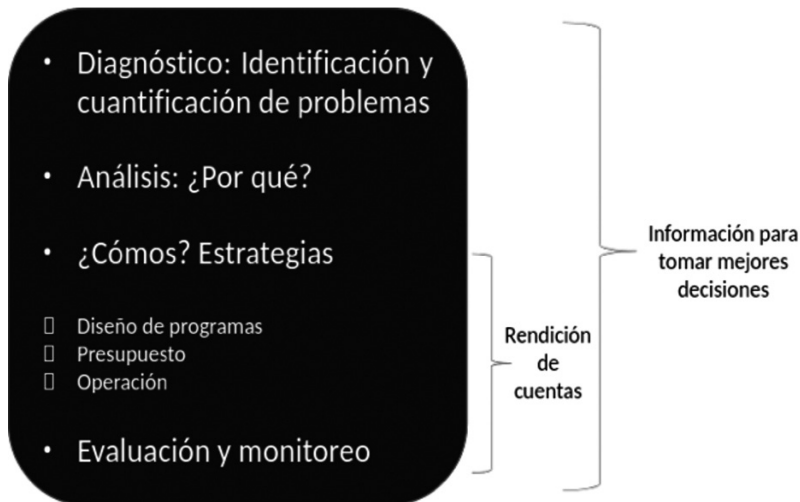
- ¿Cuál será el impacto de los programas sociales en la reducción de la pobreza extrema y la brecha de desigualdad? ¿Los programas son sostenibles en el largo plazo?
- ¿El programa “Jóvenes construyendo el futuro” permitirá cumplir con las estrategias planteadas en el PND en torno a generar competencias y mejorar las condiciones de empleabilidad de ese sector de la población?
- ¿Cómo abordarán los servicios de salud y pensiones el proceso de envejecimiento que atraviesa la población que implica que la base de trabajadores activos cotizando se reduce, al mismo tiempo que el número de pensionados aumenta?

Gonzalo Hernández Licona abrió el debate argumentando que la planeación nacional es la forma en que un gobierno nuevo se las arregla con los recursos existentes para poder cumplir con la Constitución en un México democrático.

Posteriormente, enumeró los pasos de la planeación (ver la figura 3), destacando que la evaluación y monitoreo son la parte moderna del proceso de planeación en los Estados democráticos porque cierran el ciclo y permiten revisar de forma permanente si los instrumentos seguidos por el gobierno están mejorando los problemas identificados en el diagnóstico y análisis, y mejoran la rendición de cuentas.

“El reto es cómo ir cumpliendo la Constitución, la planeación tiene que ver con eso, aunque cada gobernante le va dar prioridades particulares”

Figura 3: Etapas del proceso de planeación en un régimen democrático.



Fuente: Hernández Licona (2019)

A su parecer, tanto el diagnóstico social y económico, como los objetivos de cada uno de los tres ejes generales del PND resultan adecuados, toda vez que enfatizan el acceso efectivo a los derechos como hilo conductor. Evidentemente, el gran reto en la práctica de la operación del PND en los próximos cinco años es la manera en que los instrumentos concretos que el gobierno pone a consideración del público estarán o no acercándose a esos objetivos.

Uno de los mayores retos de la planeación en México es combinar el liderazgo presidencial con evidencia técnica que pueda corregir y mejorar las problemáticas identificadas para cumplir con los objetivos planteados en el PND. Por ejemplo, se requiere generar información en torno a la viabilidad de las grandes obras de infraestructura propuestas por el Ejecutivo federal, para corroborar si la decisión presidencial es adecuada.

El CONEVAL sugiere que el ejercicio efectivo de los derechos para tener una igualdad de oportunidades debe ser una ruta importante de las políticas públicas, por lo que expresó su beneplácito por el hecho de que el PND 2019-2024 es el primer documento de ese tipo en incluir indicadores de brechas de grupos sociales, ya que México es uno de los países donde la desigualdad y la falta de movilidad social son más acentuadas. De ahí que, para generar un país más igualitario, los indicadores que plantea el PND representan un buen comienzo.

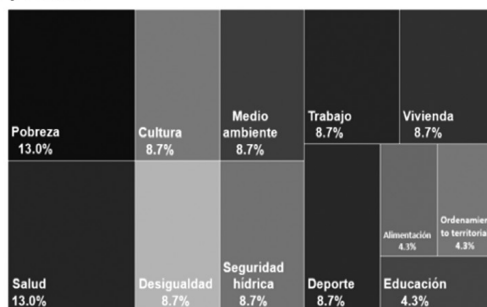
“La combinación de tener un liderazgo presidencial fuerte, con información que vaya mejorando la toma de decisiones, podría ser un círculo virtuoso para el bienestar del país”

No obstante, Hernández Licona reconoció que existen indicadores que se pueden mejorar (ver figura 4), por ejemplo, la meta de reducir en 20 y 5 millones el número de personas en pobreza y pobreza extrema, respectivamente. Si bien se trata de metas ambiciosas, no se señala un año base, por lo que se desconoce con respecto a qué periodo se planificaron, pero se cuenta con datos oficiales sobre la medición de la pobreza. Por tanto, sugirió incluir esa cifra para que al cabo de cinco años sea posible medir el avance en su cumplimiento.

Figura 4. Análisis de indicadores del Eje 2. Bienestar

Análisis de indicadores

- 21 indicadores para el seguimiento de los objetivos específicos:
 - El 22% tienen oportunidad de mejora, ya que no miden resultados
 - El 65% son indicadores de calidad adecuada
 - Más de la mitad (52%) no cuentan con fuentes de información precisas para replicar y verificar



Fuente: Hernández Licona (2019)

Roberto Vélez Grajales resaltó que en el eje de Bienestar se menciona de forma recurrente al problema de la persistencia intergeneracional de la pobreza, una de las principales manifestaciones de la baja movilidad social en México. En el documento elaborado por Presidencia de la República se hace referencia a la necesidad de garantizar los derechos y, en aras de romper con el pasado y construir un nuevo país, se relaciona a las oportunidades con el neoliberalismo al sostener que son azarosas y no todos tendrán acceso a ellas.

“México es un país donde las oportunidades en algunos casos no existen y en otros casos están mal distribuidas”

En ese sentido, los conceptos “derechos” y “oportunidades”, no son incompatibles entre sí, ya que el PND plantea garantizar una serie de “derechos” que en muchos casos se tratan de “pisos de arranque y avance” en la vida. Y, las “oportunidades” son un concepto más amplio, por lo que si el gobierno federal sólo se compromete a lograr lo establecido en la Constitución en términos de derechos, está aceptando que ese es el perfil de país que quiere, por lo que la pregunta que surge es qué, si además de definir esos “pisos de arranque y avance en la vida” en términos de que se garantice el ejercicio de los derechos: ¿Se quiere también construir una serie de oportunidades que, de manera pareja, la gente pueda aprovechar para generar efectos positivos en la economía?.

El segundo aspecto al que se refirió Vélez fue a la causalidad entre igualdad/desigualdad y crecimiento económico. Últimamente han surgido estudios a nivel internacional que analizan la correlación entre desigualdad de resultados y crecimiento económico, y en los años más recientes (2018-2019) se comienzan a utilizar como aproximación a la medición de los mecanismos de redistribución del crecimiento económico la desigualdad de oportunidades o las tasas de movilidad social intergeneracional, concluyendo que se observan efectos positivos en el crecimiento económico cuando se generan mecanismos de redistribución de las oportunidades para empujar la movilidad social. Por tanto, una recomendación para el PND es pensar en los mecanismos de redistribución de oportunidades para impulsar el crecimiento económico del país, y no sólo quedarse del lado donde el crecimiento

económico empujará a construir mecanismos de redistribución para garantizar justicia social y alcanzar una sociedad más igualitaria.

Si bien, en el PND 2019-2024 se esboza la generación de mecanismos de redistribución del crecimiento económico, a juicio de Roberto Vélez, se debe plantear también ¿qué hacer con la restricción presupuestal? Por ello, sugiere que en la discusión de los objetivos trazados en el PND no se debe asumir la restricción presupuestal como dada, sino establecerla una vez que se discuta qué características tendrá la Hacienda Pública. Es cierto que se podría omitir esa discusión, pero el discurso planteado en el PND en términos de sus objetivos va a resultar complicado, más allá de que se haga un buen ejercicio de eficiencia y efectividad en el uso de los recursos con que actualmente se cuenta. Dos ejemplos de ello son:

- 1) el propósito de “la universalización del sistema de salud”,⁴ al momento de analizar cómo ha sido el gasto para ese fin, se queda corto, y
- 2) el indicador de “reducir de la informalidad”, con el que se deja de lado toda discusión sobre la problemática de la dualidad del mercado laboral mexicano desde la definición del indicador.⁵

Un aspecto destacable del PND 2019-2024 es la discusión sobre el salario mínimo,⁶ ya que actualmente no solamente se está manifestando en decisiones políticas sobre la materia, sino también mediante la discusión sobre la adopción de reglas provenientes del ámbito internacional, las cuales México debe armonizar con su legislación nacional, y a la larga podrían tener un impacto positivo en el poder adquisitivo de los trabajadores mexicanos.

⁴ Esta posibilidad se discute de manera amplia en el libro: *Hacia un Sistema Nacional Público de Salud en México*, coordinado por Ciro Murayama y Santos M. Ruesga, publicado por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el año 2016

⁵ El tema de la reducción de la informalidad se analiza de manera detallada en el libro: *Informalidad implicaciones legislativas y políticas públicas para reducirla* de Martínez, et. al. 2017. Publicado por el Instituto Belisario Domínguez y disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3853>

⁶ Un documento de análisis sobre el salario mínimo, elaborado por el Instituto Belisario Domínguez, puede consultarse en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1901>

Finalmente, Vélez se refirió a la propuesta del CEEY que coincide con el planteamiento del PND 2019-2024 respecto a la persistencia en la composición de la pobreza en términos intergeneracionales, por lo que sugirió que los mecanismos para romper con esa problemática tienen que tener un enfoque de “ciclo de vida”, pero de “varias vidas”, y deben pensarse en términos de sostenibilidad fiscal para las generaciones venideras. En ese sentido, el CEEY notó que, aunque en el PND se hace un planteamiento general de cambio, cuando se analizan los instrumentos, están pensados en términos de programas y no de sistemas universales de protección social, educación o salud, siendo que no son incompatibles entre sí, sino más bien complementarios. Por tanto, debe ser prioridad discutir las fuentes de financiamiento y establecer mecanismos que resulten efectivamente sostenibles en el tiempo.

“Existe la necesidad de preservar la generación de información para poder darle seguimiento, no solo a este Plan Nacional de Desarrollo, sino a la política pública en general...”

EL VIDEO DE LA MESA 2 PUEDE CONSULTARSE EN:

<http://bit.ly/318k0oU> (minutos 0-51:29).

V. MESA 3: “DESARROLLO ECONÓMICO”⁷

Participantes:

- José Ignacio Casar Pérez
Investigador asociado del PUED de la UNAM
- José Luis de la Cruz Gallegos
Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C. (IDIC)
- Juan Carlos Moreno Brid
Profesor titular “C” de la Facultad de Economía de la UNAM
- Enrique Provencio Durazo
Investigador del PUED de la UNAM

Moderador:

- Jesuswaldo Martínez Soria
Investigador del Instituto Belisario Domínguez

En el PND se reconoce que “el crecimiento económico, el incremento de la productividad y la competitividad no tienen sentido como objetivos en sí mismos, sino como medios para lograr un objetivo superior: el bienestar general de la población” (SHCP, 2019:7), por lo que el objetivo central de este eje es “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” (SHCP, 2019:133).

En ese sentido, se establecen 10 objetivos específicos:

- 1) propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero;
- 2) propiciar un ambiente que incentive la formalidad y la creación de empleos;

⁷ El Instituto Belisario Domínguez cuenta con diversas publicaciones en las que se analizan temas asociados al desempeño económico de México. Todos los productos pueden consultarse en el repositorio digital institucional. Algunos de los documentos más relevantes sobre el tema en cuestión se encuentran en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3407> <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1923>, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1906>

- 3) promover la generación de un mayor valor agregado en todos los sectores productivos;
- 4) propiciar un ambiente de estabilidad macroeconómica que favorezca la inversión;
- 5) establecer una política energética soberana;
- 6) desarrollar una red de comunicaciones y transportes que conecte a todas las personas y facilite el traslado de bienes y servicios;
- 7) facilitar el acceso a las redes de radiodifusión y telecomunicaciones;
- 8) desarrollar los sectores agropecuario y acuícola-pesquero;
- 9) posicionar a México como un destino turístico vanguardista; y,
- 10) fomentar un desarrollo económico que promueva la reducción de emisiones.⁸

Las preguntas clave para promover el debate entre los panelistas de esta mesa fueron:

- ¿Son consistentes las metas y objetivos en materia económica con las promesas de crecimiento del PIB? ¿Qué hay del desfase entre esta meta y los pronósticos de los organismos internacionales y las calificadoras actuales?
- ¿Qué áreas de oportunidad se tienen para que el gobierno y el sector privado trabajen conjuntamente en la atracción de mayores inversiones?
- ¿Es conveniente limitar la política fiscal a los esfuerzos de eficiencia en el gasto, sin fortalecer la política tributaria?
- ¿De qué manera se combatirá la baja recaudación tributaria?
- ¿Cómo se incentivará la incorporación de unidades productivas informales a la economía formal?
- ¿La política energética seguida por el gobierno federal fomenta la producción nacional de energía de manera sostenible? ¿Promueve su generación con fuentes renovables?
- ¿Se robustecerá la protección a los derechos de propiedad industrial e intelectual, y estará alineado con lo estipulado en el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC)?

⁸ La reducción de emisiones resulta fundamental si se consideran los compromisos internacionales de México, elaborados en el marco de la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático (COPXXI). Al respecto se sugiere consultar: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3203>

- ¿Cuál será el impacto de la recientemente aprobada reforma laboral exigida por Estados Unidos como parte de la negociación del T-MEC?

“El crecimiento de la actividad económica es el factor principal para explicar el crecimiento de la productividad”

José Ignacio Casar Pérez externó su preocupación debido a que, a su juicio, el objetivo central del eje “Desarrollo económico” se basa en la proposición de que el crecimiento económico depende del crecimiento de la productividad, que, a su vez, depende de una asignación eficiente de recursos. Esto se confirma al constatar que el indicador elegido para la meta general de la estrategia económica no es el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), sino el de la productividad total de los factores. En consecuencia, resulta exigua en términos cuantitativos, pues propone un incremento sexenal de 1.4% en la productividad total de los factores para 2024.⁹ Al respecto, Casar recordó que existen argumentos teóricos sólidos para sostener que el crecimiento de la actividad económica es el factor principal para explicar el incremento de la productividad, entre los que se puede mencionar:

- 1) el tamaño del mercado determina la división del trabajo y la especialización de trabajadores y empresas; y,
- 2) un mayor crecimiento permite aprovechar las economías de escala, entre otros.

Posteriormente, refirió que el PND incurre en un diagnóstico debatible en lo referente a la informalidad laboral, ya que asevera “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” (SHCP, 2019:134). La idea de que el tamaño del sector informal de baja productividad e ingreso depende de la estruc-

⁹ El indicador E3. A “Productividad total de los factores” mide la productividad de los diferentes factores que intervienen en el proceso de producción, específicamente el cambio en el producto que no está explicado por el incremento en los factores de producción. La línea base (2017) es: 100 y la meta para 2024 es: 101.4 (SHCP, 2019:136).

tura de incentivos en la asignación de capital y trabajo que plantea el PND, resulta limitada. Si bien, esos incentivos pueden tener un efecto sobre el peso relativo de los sectores formal e informal, resulta evidente que buena parte de las actividades informales con una baja o nula dotación de capital por trabajador son de carácter residual y obedecen estrategias de sobrevivencia ante la falta de oportunidades de empleo en sectores más productivos. Por ende, el límite al crecimiento del PIB debe buscarse en el crecimiento de la dotación en la economía, ya que la falta de oportunidades de empleo productivo es achacable al bajo ritmo de crecimiento de la economía que impide absorber productivamente la fuerza de trabajo disponible.

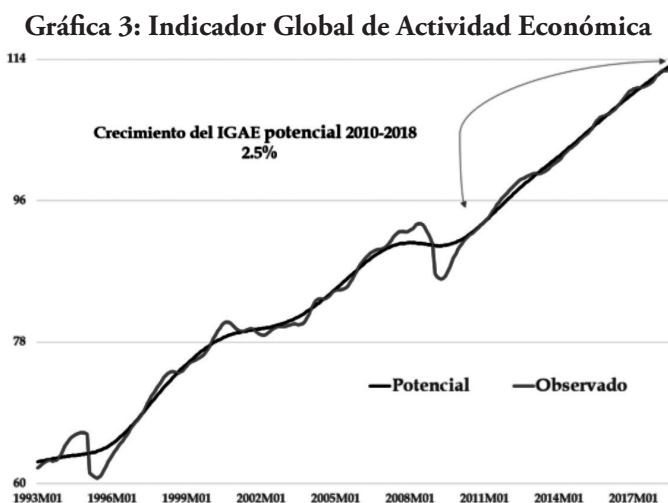
Casar continuó su intervención identificando que, entre los 10 objetivos de este eje, algunos recogen temas vinculados a la asignación de recursos, mientras otros apuntan a cuestiones relacionadas directamente con la actividad económica. De igual forma, enlistó los objetivos trazados en el documento de Presidencia de la República (mantener finanzas sanas, preservar la autonomía del Banco de México y no incrementar impuestos en términos reales ni precios de combustibles por encima de la inflación, entre otros), los cuales, a su juicio, son parte de una política económica que renuncia explícitamente a usar los instrumentos convencionales de la política fiscal y que apoyará la continuación de la política monetaria vigente.

Como política de corto plazo, ese esquema elimina la posibilidad de usar los instrumentos de política económica para hacer frente al ciclo económico, como lo hacen la mayor parte de los gobiernos, a fin de mantener la economía lo más cerca de su crecimiento potencial. En contraste, a largo plazo, al renunciar a una posible reforma fiscal -pese a que el PND sostiene que la carga tributaria es baja y la dependencia a los ingresos petroleros excesiva-, cancela la posibilidad de elevar significativamente la inversión pública y privada. Casar cree que también limita buena parte de los objetivos de la política de bienestar, por ejemplo, pensar que México tendrá un sistema de salud pública similar al de Noruega, con una recaudación fiscal tan baja, resulta iluso.

“Es importante acercar la carga fiscal a la normalidad internacional para poder proveer los bienes públicos y la inversión, que el país requiere”

Casar terminó argumentando que, en el contexto de la renuncia a la reforma fiscal, cumplir con la meta de deuda conducirá a no cumplir con la meta de aumento del coeficiente de inversión a PIB. La única opción para aumentar la recaudación de ingresos públicos será reducir la evasión, pero será insuficiente para aumentar la inversión pública. Por su parte, para incrementar la inversión privada, el PND ofrece como solución crear un clima de confianza basado en las finanzas públicas sanas y el respeto a los contratos y al Estado de Derecho, lo que es exactamente la misma política económica seguida por casi 20 años, con altibajos, pero sin resultados tangibles.

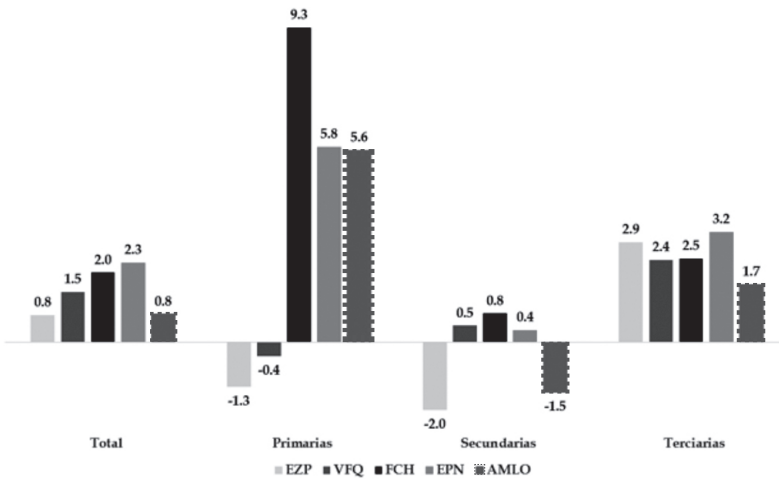
El segundo panelista fue José Luis de la Cruz Gallegos, quien señaló que se referiría a algunas propuestas realizadas por la institución que dirige, el IDIC. Contextualizó con la gráfica 3 la evolución del PIB potencial de México (línea negra) y el PIB observado (línea roja) a través del Indicador Global de Actividad Económica (IGAE). El comportamiento de las líneas es similar, y representa la estabilidad macroeconómica del país en los últimos seis años sin grandes fluctuaciones. Sin embargo, la tasa de crecimiento de ese periodo es de 2.5%, lo que implica que esa esa ha sido la capacidad de crecimiento del país, a lo que se refirió como “la trampa de la economía mexicana”, ya que con los ajustes en materia de política social se recoge a “los damnificados” de un modelo económico no funcional.



Fuente: De La Cruz (2019)

Posteriormente aseguró que el crecimiento acumulado en lo que va de la presente administración es de 0.4% y lo ejemplificó con la gráfica 4, donde se muestra por sectores (barras punteadas) que el crecimiento de los primeros tres meses de 2019 ha sido el más bajo de los últimos cinco sexenios, e incluso el 57% del PIB ya presenta tasas de crecimiento negativas.

Gráfica 4: IGAE por componente (promedio de variación anual al primer trimestre de gestión <ajustada por estacionalidad>)

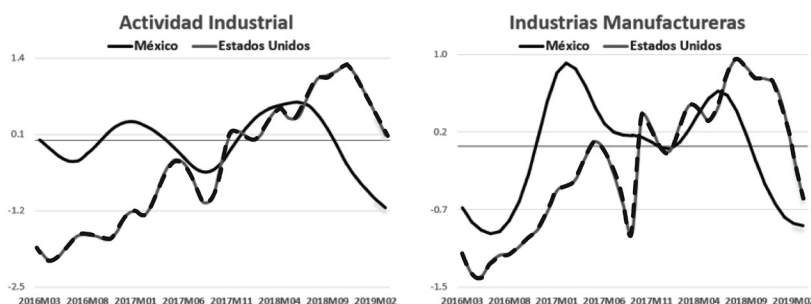


Fuente: De La Cruz (2019)

La gráfica 5 expone los ciclos industriales de México (línea negra) y Estados Unidos (línea punteada) en la parte total (izquierda) y manufacturera (derecha), lo que pone de manifiesto que la economía interna y externa en la parte industrial, ya presenta una tendencia a la baja, lo cual es resultado del crecimiento del PIB de 0.2% en México durante el primer trimestre de 2019.

“México tiene una economía estructuralmente de bajo crecimiento económico que, además no cuenta con un entorno externo favorable actualmente”

**Gráfica 5: Ciclos industriales de México y EUA 2016-2019
(total y manufacturero)**

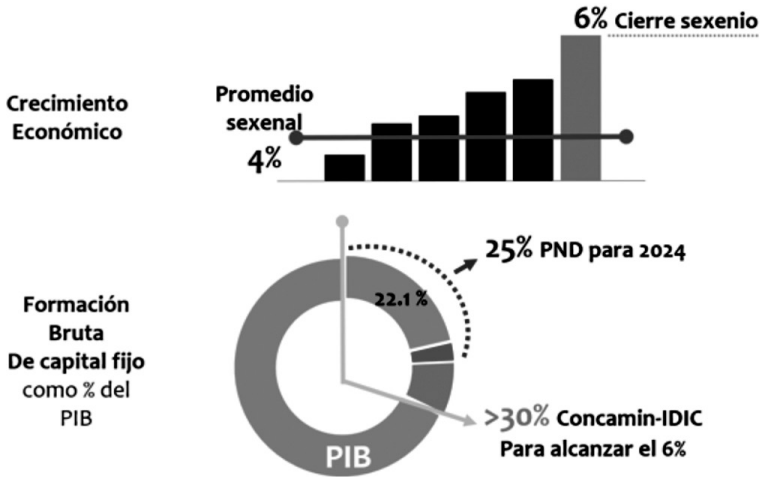


Fuente: De La Cruz (2019)

Tras revisar el PND 2019-2024, De La Cruz resaltó que un problema central es el escaso crecimiento de México, lo que genera un círculo vicioso que se traduce en un bajo valor agregado, una capacidad de transformación limitada y poco empleo formal bien remunerado que pueda resolver los problemas sociales. Alcanzar un crecimiento promedio de 4% a lo largo del sexenio y 6% al cierre de la administración, tal y como lo plantea el PND es altamente desafiante,

“El escaso crecimiento de México, genera un círculo vicioso que se traduce en un bajo valor agregado, una capacidad de transformación limitada y poco empleo formal bien remunerado que pueda resolver los problemas sociales”

desde hace 20 años la evidencia histórica pone de manifiesto que no se ha alcanzado esa cifra (véase gráfica 6). En las primeras páginas se trazan esos objetivos del 6% y 4%, pero al referirse a la inversión (formación bruta de capital) se plantea un crecimiento de 22% a 25% como proporción del PIB, lo cual resulta incongruente, ya que, a su juicio, se necesitan por lo menos 30% inversión como proporción del PIB para que ello ocurra (gráfica 6). Empero, el problema es que hoy en día, ese 22% proviene de: 3% de inversión extranjera directa; 2.5% de inversión pública; y, más de 16% de inversión privada nacional. Las estadísticas sobre este último tipo de inversión son prácticamente inexistentes.

Gráfica 6: Objetivos a 2024 trazados por el PND.

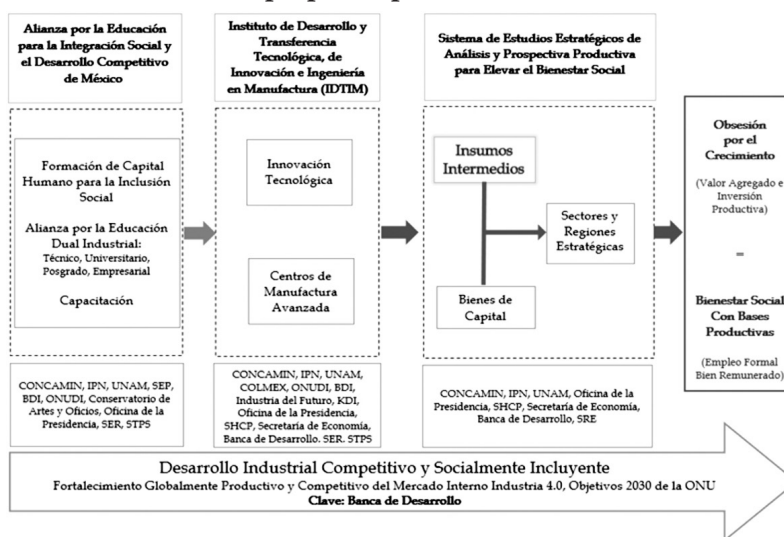
Fuente: De La Cruz (2019)

A raíz de lo anterior, el motor para lograr el crecimiento formulado en el PND tiene que ser la inversión, dado que el objetivo de incrementar la productividad total de los factores resulta ínfimo. Por ello, la directriz de este esfuerzo tiene que ser la medición de la inversión, y de ahí generar evaluaciones. Asimismo, es necesario que el PND establezca bases productivas, ya que el gasto social no alcanzará para resolver el problema de las 53-54 millones de personas viviendo en situación de pobreza, ni para mejorar el ingreso de los 60 millones de mexicanos viviendo con un ingreso inferior a la línea básica de bienestar según CONEVAL.

Las transferencias planteadas en el PND van a eliminar estadísticamente el problema de pobreza, mientras el gasto público las respalde. Sin embargo, cuando suceda lo contrario volverá a incrementarse, por lo que se debe generar bienestar social con bases productivas, para lo que se necesita crecimiento económico impulsado por la inversión (véase figura 5). En ese sentido, De La Cruz sugiere comenzar a invertir en sectores y regiones estratégicas, pues el PND únicamente menciona al sector automotor, tímidamente al turismo y agrícola, así como al sur-sureste, por lo que preguntó ¿qué pasa con

el resto del país? A su juicio, los sectores “estratégicos” son aquellos que generan economías de arrastre y empuje, que sean capaces de generar efectos multiplicadores.

Figura 5: Estrategia de desarrollo socialmente incluyente propuesta por el IDIC.



Fuente: De La Cruz (2019)

Para conseguir lo anterior, se refirió a un estudio realizado por el IDIC y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) en el que se recogen 22 propuestas para el PND 2019-2024 (15 relativas al crecimiento económico y 7 al desarrollo social, pero entrelazadas entre sí), su fundamento básico es generar los mecanismos de inversión donde el gobierno no tiene la capacidad de hacerlos por sí mismo.¹⁰ Finalmente, cerró su intervención destacando que la lógica de sus propuestas está alineada con los 22 ODS de la ONU, aunque ordenados en función de tres básicos: “educación de calidad”, “industria, innovación e infraestructura” y “alianzas para lograr los ODS”.

¹⁰ Si se desean conocer a detalle las 22 propuestas, véase De La Cruz (2019), diapositivas 20 a 29.

Juan Carlos Moreno Brid enfatizó que en el diagnóstico ofrecido en el PND 2019-2024 resaltan dos palabras clave “corrupción” y “neoliberalismo”, pero al analizarlo, sus propuestas en términos de política macroeconómica y en algunos aspectos también la social, son incluso similares a las que se aplicaron en nuestro país a partir de mediados de los años 80 del siglo pasado y hasta el sexenio anterior con las reformas de mercado. Los PND de ese largo periodo, digamos neoliberal, coinciden en muchas de las metas generales e incluso en su instrumentación.

Por ejemplo en cuanto a la política monetaria:

- 1) En el actual régimen se centra en metas de inflación, exactamente como lo ha hecho desde hace varios sexenios;
- 2) la regulación de comisiones bancarias, propuesta por MORENA, se abandonó por declaración expresa del Ejecutivo en la Convención de Banqueros más reciente afirmando que su evolución que se dejaría (como antes) a las fuerzas del mercado; y,
- 3) en el PND prácticamente no hay mención al papel que debe tener el fortalecimiento de la Banca de Desarrollo como palanca de crecimiento. Por tanto, toda la política monetaria y financiera del PND no contiene diferencias significativas respecto a la de sus predecesores.

Moreno Brid prosiguió argumentando que la política fiscal actual es incluso más ortodoxa (neoliberal) que la del sexenio de Peña Nieto (2012-2018). En efecto, plantea de manera firme su convicción de lo importante que es asegurar finanzas públicas sanas, entendiendo por ello: conseguir un superávit primario, no endeudar al país ni tampoco elevar los impuestos. Así, en el PND se sostiene, implícita o explícitamente, que los recursos públicos para financiar los ambiciosos programas sociales y los de infraestructura (al menos 6% del PIB) procederán de la reasignación del gasto y de los ahorros a obtener merced al combate a la corrupción. Dichos supuestos son sumamente cuestionables. Surge la duda si la definición de salud y

estabilidad en las finanzas públicas que adopta el PND basada en la Austeridad Republicana así entendida -sin aplicar una reforma fiscal de fondo- y que se ha traducido en recortes del gasto y subejercicio presupuestal resulta por una parte sostenible y por otra parte conducente a las metas de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Otro aspecto que merece atención de la actual estrategia de desarrollo es su política social en lo que concierne a la desigualdad. Como antecedente, las cifras del índice de Gini de la distribución del ingreso de todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) no ubican a México en una posición especialmente desigual frente al resto. Pero al partir de los datos del ingreso después de impuestos, el índice Gini baja considerablemente para la vasta mayoría de los países de la OCDE, pero no para México. Es decir, en México, los impuestos no inciden en generar una sociedad más igualitaria en la distribución del ingreso. Sorprende entonces que, dada la reconocida insuficiencia ya de larga data de los ingresos públicos y el impacto considerable que una política tributaria progresiva puede tener sobre la desigualdad, el gobierno federal de la nueva administración haya decidido no emprender una reforma tributaria en los primeros tres años del sexenio. Tal decisión va en contra de las recomendaciones de grupos importantes de análisis económico -como el del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (UNAM), del Centro de Estudios Espinoza Yglesias (CEEY) y del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) – así como de organismos internacionales -como la OCDE, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial-.

Posteriormente, se refirió a las principales políticas sectoriales propuestas por el PND 2019-2024, recalcando sus semejanzas con las instrumentadas bajo los regímenes anteriores (que identifican como neoliberales):

- En términos de comercio exterior, el Ejecutivo federal ha sostenido que no entrará en confrontación con su homólogo estadounidense y ratificaría el T-MEC. Esta política

es básicamente la misma de Peña Nieto. Más aun, la política actual de freno a la inmigración es más dura que la de sexenios anteriores, y responde a exigencias del presidente Trump.

- La política industrial brilla por su ausencia en el PND 2019-2024. De hecho, en su texto son muy pocas las menciones a “manufactura”, “innovación” o “desarrollo tecnológico”. Sin embargo, desde las perspectivas heterodoxas -no neoliberales- la política industrial y de innovación y desarrollo son fundamentales para impulsar el cambio estructural y el crecimiento económico de largo plazo.
- La política laboral de la nueva administración es la única que sí difiere marcadamente de las aplicadas antes. Aquí sí se ven planteamientos de cambio notable. La reforma laboral puesta en marcha va muy en la línea de las políticas modernas, progresistas como señalan los convenios promovidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El alza de los salarios mínimos también va en la misma dirección.
- En cuanto a los demás aspectos de la política social, considero paradójico o contradictorio con una visión de una izquierda moderna comprometida con una economía basada en derechos y en la igualdad, que en vez de avanzar hacia la construcción de un sistema universal de protección social la línea que impera ahora es la de extender, ampliar las transferencias en dinero o en especie a grupos seleccionados de la población no necesariamente pobres, aunque sí marginados por diferentes razones. Esta visión es muy similar a los programas de transferencias condicionadas impulsados por gobiernos previos; si bien ahora con un giro adicional: Los recursos se entregan directamente a la población y se minimiza por no decir cancela la participación de las Asociaciones Civiles.

Moreno Brid terminó su intervención haciendo referencia a las amenazas por parte del Ejecutivo de Estados Unidos en torno a incrementar los aranceles para productos provenientes de México. Ponen en entredicho al T-MEC, dado el amplio margen de maniobra del presidente Trump alegando a “motivos de seguridad nacional”. De hecho, al parecer el motor externo de desarrollo del PND 2019-2024 está centrado en el T-MEC. No se encuentra precisada en el documento una estrategia de diversificación del comercio exterior y de la inserción de la economía mexicana en la economía internacional. Las referencias que puede haber a la intención de recolocar al mercado interno como el motor dinámico de expansión de la economía mexicana carece de asidero, en tanto que no hay medidas para la igualdad, más allá de incrementar el salario mínimo. De hecho, reducir los impuestos en la frontera norte apunta en dirección contraria. Y recortar de manera generalizada la plantilla del sector público -sin un análisis profundo de puestos, funciones y capacidades de los funcionarios- no es una medida a favor de la redistribución y corre el riesgo de minar la eficiencia y eficacia del sector público. Reducir el tamaño del sector público y por los tres años siguientes, rechazar toda propuesta de reforma fiscal que eleve la carga tributaria, abstenerse de aplicar una política industrial activa, y recargarse en transferencias en vez de políticas universales suena más a receta neoliberal que a otra cosa, independientemente de la retórica oficial al respecto.

“El tipo de política que estamos viendo es muy parecida a la que se hizo antes, con un discurso distinto, pero con un curso muy similar”

Enrique Provencio Durazo cerró el foro tocando algunos temas complementarios que no fueron mencionados por los participantes anteriores y enlistó ocho asuntos relevantes:

- 1) La política de ciencia, tecnología e innovación está insuficientemente tratada en el PND de Presidencia, mientras que en el SHCP hay varios objetivos de innovación, pero faltan asuntos como recuperar la alusión explícita a un indicador

del esfuerzo nacional en ciencia y tecnología, por lo que sugiere reformular el objetivo 3.3¹¹ como eje transversal entre las actividades de innovación, su institucionalidad y el papel que tiene en la promoción del desarrollo inclusivo.

- 2) El PND 2019-2024 sostiene que la promoción de la inclusión debe hacerse con un enfoque de cumplimiento y garantía de los derechos humanos. Empero, el eje transversal 1 que relaciona pobreza, desigualdad e inclusión contiene múltiples inconsistencias entre los documentos de Presidencia y SHCP. Por tanto, sugirió aclarar si el objetivo es reducción o eliminación de la pobreza, y reforzar el proceso e institucionalidad de la política social para que el enfoque de derechos humanos se articule en el diseño, implementación y monitoreo con una estrategia de transversalidad en el cumplimiento de los derechos. También es necesario mejorar la formulación de los indicadores; por ejemplo, en materia de derecho al agua se propone aumentar la cobertura suministrada diariamente de 62% a 64%, lo que deja a la población no cubierta en 47.6 millones en 2024, las mismas de la línea base de 2018.
- 3) En términos de desarrollo territorial y rural, se carece de un planteamiento sobre la provisión de bienes públicos necesarios para la superación de la pobreza, sobre todo en el campo. Y en el apartado de política agropecuaria se dejan de lado varios instrumentos clave como manejo del crédito y manejo de riesgos, entre otros.
- 4) Hace falta incorporar en los ejes general 3 y transversal 3 un principio rector sobre protección y conservación del patrimonio natural, y es imprescindible un mayor énfasis del tema de sustentabilidad como una connotación esencial del desarrollo productivo en México en los próximos años. También sugirió incorporar el concepto de “economía cir-

¹¹ “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” (SHCP, 2019:50).

cular”, aunque se menciona en el diagnóstico no está adecuadamente recuperado en las estrategias.

- 5) Debe retomarse el cumplimiento del Acuerdo de París, con el propósito de acelerar la transición energética para cumplir con los objetivos de mitigación, lo que daría oportunidad de elevar la productividad económica a través de actividades menos intensivas en energía.¹²
- 6) Las desigualdades regionales se mencionan a lo largo del PND 2019-2024, pero no existe una estrategia explícita de desarrollo regional. Se requiere hacerlo porque está asociado a la inversión pública y a diversos programas.
- 7) Hace falta considerar con mayor amplitud el ordenamiento territorial y las políticas urbanas, sobre todo en materia de: impulso a la movilidad urbana, calidad del aire, servicios públicos y gestión integral de riesgos, pues el indicador en materia de ciudades del PND 2019-2024 (ocupación del suelo) se queda corto; y,
- 8) Existen tres asuntos de orden institucional por los que los programas y los Planes de este tipo tienen altos índices de incumplimiento; a saber:
 - 1) carencia de un mecanismo explícito de seguimiento y revisión;
 - 2) necesidad de un mecanismo que se aproxime a un Consejo Nacional Económico, Social y Ambiental que acompañe de manera permanente el proceso de ejecución del PND y,
 - 3) existencia de dos planes paralelos que no cumplen con los requisitos que tiene la planeación formalmente.

EL VIDEO DE LA SESIÓN INAUGURAL PUEDE CONSULTARSE EN:

<http://bit.ly/2QNWed3> (minutos: 0-1:25:20).

¹² Al respecto, se sugiere consultar el texto La XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático (COP21) y sus implicaciones para México publicado por el Instituto Belisario Domínguez y disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3203>

Un análisis global de los indicadores del Eje 3. Desarrollo Económico puede verse en la figura 6.

Figura 6. Análisis de indicadores del Eje 3. Bienestar

Análisis de objetivos



7 (70%) tienen enfoque parcial a resultados; hacen referencia a procesos o gestión, por lo que es posible mejorar su planteamiento



3 (30%) se orientan a resolver el problema que quieren solucionar

Las temáticas identificadas en los objetivos son las siguientes:



Fuente: Hernández Licona (2019)

Recuadro 3. Recomendaciones bibliográficas sobre el desarrollo en México

Existe un importante cuerpo de literatura que da cuenta de los principales avances y desafíos en materia del desarrollo en México, entre los principales estudios destacan los Informes sobre el desarrollo elaborados por el Programa Universitario de Estudios sobre el Desarrollo (PUED), de la UNAM (Cordera y Provencio, 2018; 2017;2016). En dichos estudios se plantea que algunos de los rasgos estructurales de la economía mexicana han condicionado sus resultados sociales y sus capacidades para estimular el desarrollo. Bajo esta perspectiva, se analizan las políticas de combate a la pobreza, las relacionadas con el mercado laboral, la sustentabilidad y la perspectiva territorial. Asimismo, se dedica un volumen al análisis de los retos, dificultades y posibilidades que tiene México para alcanzar los objetivos planteados en la agenda 2030 de desarrollo sostenible. Por último, se estudian las necesidades de reformas institucionales y de política, que se consideran pertinentes para superar los rezagos que tiene el país en los ámbitos social, económico, ambiental e institucional, entre otros. Y se hacen una serie de propuestas en esta materia.

Referencias

Ver al final del documento

Fuente: Elaboración de Gabriela Cabestany Ruiz

Reflexiones finales

El 30 de abril, el Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión el “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024” mediante los dos documentos descritos con anterioridad. Debido a la discrepancias entre ambos planteamientos, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, decidió que solo se consideraría al primero de ellos (el de 64 páginas, redactado por la Presidencia de la República), como la entrega formal del “Plan Nacional de Desarrollo”, texto que se turnó

a comisiones y se aprobó mediante el “Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024” (ver Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2019). La situación de contar con un “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024” elaborado en dos documentos inconexos, de los cuales solo uno tiene validez legal, resulta problemático en términos jurídicos, metodológicos y de contenido.

La aprobación en exclusiva del documento elaborado por la Presidencia de la República, no cumple estrictamente con lo estipulado en la Ley de Planeación en tanto que no garantiza que en el PND formalmente válido estén incluidas la visión de la propia SHCP, ni de las dependencias que ésta tiene facultad de coordinar en términos de los trabajos para la planeación del desarrollo: otras dependencias de la administración pública federal, órganos constitucionales autónomos, gobiernos de las entidades federativas, ejercicios de participación social. De hecho, en el PND aprobado, no hay evidencia de la inclusión de las consultas a pueblos y comunidades indígenas, ni de los ejercicios de participación ciudadana requeridos para contar con un proceso de planeación democrático y deliberativo.

El documento aprobado, tampoco cuenta con todos los requisitos formales establecidos en la Ley de Planeación para el PND: Objetivos específicos para impactar en la atención de los temas prioritarios, estrategias para ejecutar las acciones en aras de lograr dichos objetivos, indicadores de desempeño y metas que permitan el seguimiento de la política pública. La ausencia de estos elementos formalmente requeridos, dificultan enormemente la planeación y ejecución de estrategias para el desarrollo nacional en tanto que, del PND deberían derivarse los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se requieren para poner en marcha las acciones de gobierno. Esta problemática, complica de manera importante las posibilidades de coordinación entre dependencias y con los gobiernos de las entidades federativas.

Las deficiencias en el PND aprobado, probablemente llevarán a los tomadores de decisión a consultar y considerar la información del documento elaborado por la SHCP (el “anexo”) para guiar la ejecución de las acciones de gobierno. Lo anterior implica caer en un “vacío legal” en tanto que se estarán implementando y evaluando políticas que no tienen ninguna validez formal.

REFERENCIAS

- Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU) (2015). Los 8 objetivos del milenio. Disponible en: http://www.cinu.mx/minisitio/ODM8/los_8_objetivos_del_milenio/
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2016), Derecho humano al desarrollo. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/derecho-humano-al-desarrollo>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM).
- Cordera, R. (2016). *Más allá de la crisis: el reclamo del desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.
- Cordera R. y E. Provencio (2018). Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo PUED (UNAM).
- _____ (2017). Perspectivas del desarrollo a 2030. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo PUED (UNAM).
- _____ (2016). Informe del desarrollo en México 2015. Programa Universitario de Estudios del Desarrollo PUED (UNAM).
- De La Cruz, José Luis (2019). Plan Nacional de Desarrollo. IDIC. Presentación durante el foro “Análisis y perspectivas de la planeación del desarrollo: Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024” Disponible en: <http://bit.ly/2QNWed3>
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019). Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024). Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565598&fecha=12/07/2019
- _____ (2014). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Disponible en: <http://bit.ly/2wSUndH>
- Easterly, W. (2002). *The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics*. MIT press.

- Hernández Licona (2019). Análisis general del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. CONEVAL. Presentación durante el foro “Análisis y perspectivas de la planeación del desarrollo: Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024”. Disponible en: <http://bit.ly/318k0oU>
- Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. Última reforma publicada en el DOF el 16 de febrero de 2018.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015), Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Disponible en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S
- _____ (1986), Declaración sobre el derecho al desarrollo. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>
- _____ (1966), Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- _____ (1966), Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- _____ (1948), Declaración universal de Derechos Humanos, Disponible en: [https://undocs.org/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/A/RES/217(III))
- Presidencia de la República (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en: <http://bit.ly/2XoDALv>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990), Informe sobre el desarrollo humano. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf
- Sen, A. (2000), *El desarrollo como libertad*. Gaceta Ecológica (55), 14-20. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/539/53905501.pdf>
- SHCP (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en: <http://bit.ly/2IfHwYu>

Sistema Nacional Anticorrupción (2019).

Disponible en: <https://www.gob.mx/sesna/es/articulos/el-sistema-nacional-anticorrupcion?idiom=es>

Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2008). Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social. línea] <http://www.ambafrance-es.org/Informe-de-la-Comision-Stiglitz>.

Stiglitz, J. E. (1997). *The role of government in economic development*. In Annual World Bank Conference on Development Economics (Vol. 1996, pp. 11-23). Washington DC: World Bank.

ANEXO I. PROGRAMA DEL EVENTO

El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República
y el Programa Universitario de Estudios para el Desarrollo (PUED) de la UNAM
le hacen una cordial invitación al foro

**Análisis y perspectivas de la
planeación del desarrollo:
PND 2019-2024**

Lunes 3 de junio, 9:30 hrs.

Senado de la República
Salas 3 y 4, planta baja, Hemiciclo
Reforma 135, Col. Tabacalera,
Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México

Favor de confirmar su asistencia
al teléfono 51.30.22.00, extensiones: 2023, 2024 y 2027
o al correo electrónico apoyotecnico.ibd@senado.gob.mx

@IBDSenado
IBDSenado
www.ibd.senado.gob.mx

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO: PND 2019-2024

Horario: 10:00 a 10:40 hrs.

Sesión inaugural:

Senadora Beatriz Paredes Rangel
Rolando Cordera Campos

PRI
PUED-UNAM

Panel 1

Justicia y Estado de derecho

Horario: 10:50 a 11:40 hrs.

Panelistas:

Jacqueline Peschard Mariscal
Alejandro Hope

UNAM
GEA

Panel 2

Bienestar

Horario: 11:50 a 13:00 hrs.

Panelistas:

Gonzalo Hernández Licona CONEVAL

Roberto Vélez Grajales CEEY

Panel 3

Desarrollo económico

Horario: 13:10 a 14:20 hrs.

Panelistas:

José Casar Pérez PUED-UNAM

José Luis de la Cruz IDIC

Juan Carlos Moreno Brid FE-UNAM

Enrique Provencio Durazo PUED-UNAM

ANEXO II. SEMBLANZAS DE LOS PARTICIPANTES

Rolando Cordera Campos

Nació en Manzanillo, Colima, el 31 enero de 1942. Es licenciado en Economía por la UNAM y cuenta con estudios de posgrado en la London School of Economics, Inglaterra. Desde 2011 funge como coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM.

En 1998 fue galardonado con el Premio Universidad Nacional en el área de Ciencias Económicas-Administrativas. Desde 2002 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel III) y desde 2007 profesor emérito de la facultad de Economía de la UNAM. En 2010, fue distinguido con un doctorado honoris causa por la Universidad Autónoma Metropolitana, y en 2014 estuvo a cargo de la Cátedra Raúl Prebisch de la CEPAL (2014).

Es miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, de la Academia Mexicana de Economía Política, del Seminario de Cultura Mexicana y del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo de la UNAM. Colabora semanalmente con *La Jornada* y *El Financiero*, y es miembro del consejo editorial de la revista *Economía UNAM*, así como director de la revista *Configuraciones*.

Sus publicaciones más recientes son: *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*, coordinado en conjunto con Enrique Provencio y publicado por la UNAM en 2018; *La perenne desigualdad*, publicado en 2017 por el Fondo de Cultura Económica; y la coordinación con Enrique Provencio del *Informe de Desarrollo en México 2015*.

Jacqueline Peschard Mariscal

Es doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán, así como socióloga y maestra en ciencia política por la UNAM. Se desempeña como profesora titular “B” de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y desde 2013 funge como coordinadora

del seminario universitario de transparencia de dicha universidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel II) e integrante del órgano de gobierno del CIDE y de El Colegio de Michoacán.

En el sector público ha ocupado el cargo de consejera electoral del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral entre 1996 y 2003, así como el de comisionada del entonces IFAI de 2007 a 2014, presidiéndolo de 2009 a 2013.

Es Integrante de la Asamblea Consultiva, del CONAPRED; del Consejo de Ética y Transparencia, de la Industria Farmacéutica (CERTIFARMA), y del Consejo Rector de Transparencia Mexicana.

Entre sus publicaciones destacan el libro *Transparencia: promesas y desafíos*, publicado en 2017 por la UNAM y el COLMEX, así como la coordinación de los libros: *El federalismo mexicano*, publicado en 2008 por la UNAM y editorial Porrúa, y *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, publicado en 2016 por el Seminario Universitario de Transparencia y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Alejandro Hope Pinson

Es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Pennsylvania, Estados Unidos, y cuenta con estudios doctorales en la misma materia en la Universidad de Princeton.

Desde 2001, es socio de Grupo de Economistas y Asociados (GEA); entre 2014 y 2016, fue editor de Seguridad y Justicia del portal de Internet eldailypost.com y, de 2011 a 2014, fungió como director de proyectos de seguridad en el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

Ejerció diversos cargos directivos en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) entre 2008 y 2011. Fue coordinador de asesores del senador Adolfo Aguilar Zinser y colaboró en el equipo de transición del entonces presidente electo Vicente Fox (1998-2000).

Es colaborador de medios nacionales como *El Universal*, *Animal Político* y la revista Nexos y coautor del libro *La Mentada Estrategia: Dos ensayos y 39 preguntas sobre seguridad, justicia, violencia y delito* (Senado de la República, 2015).

Gonzalo Hernández Licona

Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (Hasta el 22 de julio de 2019). El objeto del CONEVAL es evaluar la política y los programas de desarrollo social, así como llevar a cabo la medición de la pobreza en el país.

Es doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra; maestro en Economía por la Universidad de Essex, Inglaterra y licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. (ITAM)

Es miembro del Comité Asesor de Evaluación, Global Alliance for Vaccine Immunisation (GAVI Alliance). Es miembro del Grupo Independiente de Científicos y Expertos que elaborarán el Informe Global de Desarrollo Sostenible (IGDS) del 2019 para las Naciones Unidas. Es miembro de la Junta de Gobierno del Colegio de México (COLMEX). Es Profesor e Investigador del Departamento Académico de Economía del ITAM desde 1991.

Fue Director General de Evaluación y Monitoreo de SEDESOL. Fue catedrático del Departamento de Economía del ITAM, de 1991 a 1992 y de 1996 a 2002, y fue director de Economía en la misma institución. Desde 1996 a 2000, fue representante Académico ante la Comisión de Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

Roberto Vélez Grajales

Es economista por la Universidad de las Américas-Puebla, cuenta con una maestría en la misma disciplina por El Colegio de México, y realizó estudios de doctorado en historia moderna por la Universidad de Oxford.

Actualmente es Director Ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). Anteriormente, en el mismo CEEY se desempeñó durante 7 años como director del Programa de Movilidad Social. Desde esa posición fungió como coordinador general de la

Encuesta ESRU de Movilidad Social en México en sus versiones 2011 y 2017, así como autor principal del “Informe de Movilidad Social en México: Imagina tu Futuro” (2013).

En 2016, fungió como asesor principal y coautor del Informe sobre “Desarrollo Humano México 2016: Desigualdad y Movilidad del Programa de las Naciones Unidas-PNUD”. En el año 2017 también fue coordinador general de la Encuesta de movilidad social de los jóvenes en la zona metropolitana de la Ciudad de México 2017 (EMOVI-Jóvenes 2017).

Más recientemente, participó como coautor del libro blanco del CEEY, “El México del 2018: movilidad social para el bienestar”, así como coordinador general y coautor del “Informe movilidad social en México 2019: hacia la igualdad regional de oportunidades”. A nivel de publicaciones ha coordinado, y asesorado estudios sobre movilidad social, desarrollo humano y antropometría histórica.

José Ignacio Casar Pérez

Economista (M.A.) por la Universidad de Glasgow, Escocia. Docente e investigador de 1977 a 1995, en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (1977-1986), donde fue subdirector del Departamento de Economía Mexicana.

Investigador en el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (1986-1993), del cual fue director a partir de 1989. Ha sido Catedrático de la UNAM y la UAM. Es autor de 6 libros y de más de 40 artículos de tema económico en publicaciones nacionales y extranjeras. Actualmente es investigador asociado al Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM.

En la administración pública fue Coordinador General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal, de 1995 a 1997. En la Secretaría de Turismo se desempeñó como Coordinador de Asesores del Secretario de diciembre de 1997 a marzo de 2001, y como Director General de Información y Análisis, antes Política Turística, de marzo de 2001 a junio de 2005. De julio de 2005 a

abril de 2011, fue Asesor de la Dirección General, a cargo de la Coordinación de Asesores de la Comisión Federal de Electricidad. Entre mayo de 2011 y julio de 2016, prestó sus servicios a Petróleos Mexicanos como Asesor del Director General.

José Luis de la Cruz Gallegos

Actualmente ocupa el cargo de director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C. También se desempeña como presidente de la Comisión de Estudios Económicos de la CONCAMIN. Es profesor de cátedra del Doctorado de Ciencias Financieras de la EGADE Business School en el campus Ciudad de México y de la Escuela de Negocios del Tec de Monterrey, campus Estado de México.

Entre 2010 y 2013, desempeñó las funciones de director del Centro de Investigación en Economía y Negocios y del Departamento de Economía y Finanzas en el Tec de Monterrey, campus Estado de México. Realizó sus estudios de Maestría en Economía en el COLMEX y de Doctorado en Administración en el Tec de Monterrey, campus Ciudad de México.

Desde 2006 pertenece al Sistema Nacional de Investigadores (SIN) del CONACYT y ha realizado estancias de investigación en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard y en el Instituto Lawrence Klein de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido reconocido como parte de los profesores “Que dejaron Huella” en el marco del 70 Aniversario del Tecnológico de Monterrey (2013), como mejor profesor investigador (2010), así como el mejor profesor de la División de Negocios (2007) del Tecnológico de Monterrey, campus Estado de México.

Ha publicado más de 30 artículos científicos arbitrados en revistas de México, EUA, Brasil, España y Colombia. De igual forma elabora artículos de análisis y opinión en revistas especializadas. Su más reciente libro es: *México: crisis social de un modelo económico*, y participó en la coordinación del libro *A XV años del Tratado de Libre Comercio*.

Tiene presencia diaria en los medios de comunicación más relevantes-del país. Escribe una columna semanal en El Universal y participa en “Foro TV” (Televisa) en la mesa sobre economía.

Juan Carlos Moreno Brid

Es licenciado en Matemáticas por la UNAM, maestro en Economía por el CIDE y doctor por la Universidad de Cambridge. Actualmente es profesor titular “C” de la Facultad de Economía de la UNAM y tutor de doctorado y maestría en campos de conocimiento de desarrollo económico e historia económica. Es miembro del SNI.

De 2000 a abril de 2015, fue director adjunto y coordinador de investigación de la sede en México de la CEPAL, donde se incorporó después de cinco años como investigador asociado del David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard.

Ha publicado múltiples capítulos y artículos en revistas internacionales. Sus libros recientes son *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y República Dominicana* (CEPAL, 2014) y *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica* (Fondo de Cultura Económica, 2014; Oxford University Press 2009).

Enrique Provencio Durazo

Es licenciado en Economía por la UNAM. Actualmente imparte, como profesor de asignatura, el curso de Diseño y Evaluación de Políticas en la Especialización de Economía Ambiental y Ecológica del postgrado de la Facultad de Economía. Ha sido profesor de asignatura en las materias de: Desarrollo Sustentable (en 2006 y entre 1992 y 1996) y Estado y Política Económica (entre 1984 y 1991).

En el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM fue coordinador de un diplomado sobre economía y gestión ambiental (2002- 2010). Es instructor del diplomado de políticas ambientales del Programa Universitario de Medio Ambiente de la UNAM (2008-2012). También imparte cursos breves en postgrados de otras institu-

ciones académicas y participa como conferencista o ponente en múltiples actividades académicas y como instructor en seminarios y talleres.

Ha sido investigador del Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable de El Colegio de México (1992-1994), y del Programa de Aprovechamiento Integral de Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias de la UNAM (1989-1993). Es presidente del Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (CEIBA, A.C.). Forma parte del Consejo Asesor de la revista *Economía UNAM*, y del Consejo Editorial de la revista *México Social*. Presidió el Consejo Económico y Social de la CDMX, entre 2013 y 2016.

Es integrante del Comité de Evaluación Externa del Centro de Investigación en Geografía y Geomática Jorge L. Tamayo, Centro GEO, y del Órgano de Gobierno del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, ambos del sistema del Sistema de Centros CONACYT. Ha sido integrante de la Junta de Gobierno de El Colegio de Sonora. Ha sido director de la revista *Economía Informa*, de la UNAM (1990-1993). Fue integrante del Comité Editorial de la revista *Investigación Económica*, de la Facultad de Economía de la UNAM.

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS
DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO:
PND 2019-2024



Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2019 en los talleres de navegantes de la comunicación gráfica, s.a. de c.v., ubicado en Antiguo Camino a Cuernavaca no. 14, Col. Guadalupana San Miguel Topilejo, Alcaldía de

Tlalpan 14500, CDMX

navegantes0009@gmail.com

La edición estuvo a cargo de

Jesuwaldo Martínez Soria

Se imprimieron 500 ejemplares.

ISBN 978-607-8620-29-6



9 786078 620296