

México ante la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo

Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal

Ciudad Universitaria, a 26 de marzo de 2012

Participantes:

- Eugenio Anguiano Roch
- Ariel Buirá Seira
- Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
- Rolando Cordera Campos.
- Saúl Escobar Toledo
- Gerardo Esquivel Hernández
- Carlos Heredia Zubieta
- David Ibarra Muñoz
- Leonardo Lomelí Vanegas
- Mauricio de María y Campos
- Ciro Murayama Rendón
- Jorge Eduardo Navarrete López
- Jaime Ros Bosch
- Norma Samaniego Breach
- Jesús Silva Herzog Flores
- Francisco Suárez Dávila
- Carlos Tello Macías
- Enrique del Val Blanco

Coordinador del Trabajo: Rolando Cordera Campos

Grupo redactor:

Rolando Cordera Campos, Leonardo Lomelí Vanegas, Ciro Murayama Rendón, Jorge Eduardo Navarrete López, Norma Samaniego Breach.

Agradecimientos:

Los autores de este manifiesto agradecen las contribuciones de los siguientes especialistas:

José Sarukhán Kermez y Julia Carabias Lillo, en sustentabilidad ambiental; Jorge Carpizo McGregor y José Woldenberg Karakowsky, sobre la reforma del Estado; David Kershenobich Stalnikowitz y José Narro Robles, en política de salud; Arturo Menchaca Rocha y Rosaura Ruiz Gutiérrez, en ciencia y tecnología; Francisco Labastida Ochoa, Rogelio Rueda Sánchez y Ma. de los Ángeles Moreno Uriegas, en materia de política energética y reforma fiscal; Luis Foncerrada Pascal, sobre el potencial de crecimiento de la economía mexicana; Santos Miguel Ruesga Benito, sobre la experiencia del Consejo Económico y Social en España; Roberto Ham Chande y Berenice Ramírez López, sobre universalización de la seguridad social; Raúl Trejo Delarbre, en apagón analógico y política de telecomunicaciones; José Antonio Mendoza Zazueta y Gustavo Gordillo, en seguridad alimentaria y desarrollo rural, y Carlos Hernández en desarrollo regional.

MÉXICO ANTE LA CRISIS
HACIA UN NUEVO CURSO DE DESARROLLO
Lineamientos de política para el crecimiento sustentable
y la protección social universal

(Sumario)

1. Presentación

Quienes firmamos este documento postulamos hace tres años y medio, en los momentos más álgidos de la Gran Recesión, la necesidad urgente de que el Estado mexicano emprendiera acciones anticíclicas e iniciara una revisión responsable y a fondo de una pauta de crecimiento sostenida desde el último cuarto del siglo pasado, que ha condenado a la economía nacional a una trayectoria de lento crecimiento, incapaz de generar los empleos requeridos por una fuerza de trabajo que crece con celeridad. Nuestra conclusión de septiembre de 2009, que ahora ratificamos y ampliamos, es que México necesita construir un curso de desarrollo diferente, que se caracterice por un crecimiento sustancialmente mayor al de los últimos decenios y, sobre todo, por su capacidad para generar excedentes que sustenten una redistribución sostenida del ingreso y las oportunidades, para dar lugar a un régimen de protección social universal.

Este documento convoca a cambiar el rumbo y a asumir objetivos que comprometan a todos, pues su logro no está garantizado ni será fruto de la inercia. Lo que está en juego hoy, en el trance de la sucesión presidencial y ante un entorno externo difícil y demandante, es la capacidad nacional de responder a circunstancias nuevas y adversas y generar capacidades productivas y sociales que den solidez al crecimiento, generen formas de existencia social robustas y generosas, por equitativas y solidarias, y clausuren la reproducción inaudita de la violencia. Es en combinaciones económicas y sociales como las que aquí se sugieren y proponen—cuya integralidad es esencial y que pueden, por tanto, aplicarse en forma secuencial, pero no de manera selectiva—que tendrán que descansar las esperanzas de un México cada vez más igualitario y por ende más democrático.

2. Un entorno global difícil y demandante

En éste y los próximos años, hasta mediado el decenio o incluso más allá, México deberá hacer frente a un entorno económico y financiero internacional en extremo desfavorable. Tras una recuperación débil y titubeante, iniciada a principios del año anterior e incapaz de abatir los niveles de desempleo, 2011 terminó mal. La marcada desaceleración registrada en su último trimestre dio lugar a situaciones recesivas en Japón y algunos países de la zona del euro. Afectó también la perspectiva de crecimiento del mundo en desarrollo, retrayendo el avance incluso de las economías emergentes más dinámicas. En este primer trimestre de 2012 se han conocido algunos indicadores positivos, aunque fragmentarios y provisionales. En Europa, diversas acciones del Banco Central Europeo han alejado el espectro de un colapso, pero falta restaurar el dinamismo económico. En Estados Unidos, tres fuertes incrementos mensuales sucesivos en la creación de empleos han reducido la tasa de desocupación a los niveles más bajos en casi tres años, pero aún superiores al 8%. El crecimiento económico ha sido calificado de desalentadoramente bajo y muy vulnerable ante choques externos.

Las previsiones divulgadas a principios de 2012—revisadas a la baja tras la recaída de otoño arriba señalada—apuntan en lo inmediato a otro bienio de estancamiento o de crecimiento muy modesto, sobre todo en los países avanzados en los que persistirán altas tasas de desempleo. En el mediano plazo, hasta 2016, se espera, en el mejor de los casos, un crecimiento modesto, inferior al 2.5% en las naciones avanzadas y mucho mayor, pero muy concentrado en Asia, de las economías emergentes, que actuarán como principales propulsoras de la actividad mundial. La OIT estima en 200 millones el número actual de desocupados en el mundo, jóvenes más de un tercio de ellos. El desempleo seguirá expandiéndose, aún con un crecimiento global de 4%, hasta 206 millones en 2016. Como señalamos en septiembre de 2009, “la crisis está siendo para el mundo entero... la crisis del empleo”.

3. El reto del empleo y el imperativo del crecimiento

Contrariamente a lo que se esperaba hace un año, en México la recuperación iniciada en 2010 no ha sido suficiente para alcanzar niveles de producto por persona superiores a los registrados antes de la crisis. El ritmo de crecimiento en las últimas tres décadas se sitúa por debajo del nivel potencial asequible a través de un mejor aprovechamiento de los recursos productivos del país, en especial, la abundante oferta de mano de obra. Tres décadas de magro crecimiento se han traducido en una débil creación de empleo formal frente a un desbordamiento de la ocupación informal—a la que se acoge más de la mitad de la fuerza de trabajo—y la emigración laboral. México debe fortalecer la formación de capital y crecer a tasas significativamente mayores, para asegurar un ritmo suficiente de creación de puestos de trabajo: añadir un millón de empleos formales al año, para absorber a la nueva fuerza de trabajo, demandaría crecer a una tasa real superior al 6% anual.

Junto al débil crecimiento del empleo de calidad, el salario ha sufrido una erosión prolongada respecto a sus niveles reales de hace tres décadas. Se requiere de estrategias que combinen un crecimiento sostenido del salario real con aumentos mayores de la productividad total de los factores, para abrir espacios efectivos a una creciente formación de capital. El componente complementario tendrá que ser una política de expansión de un nuevo salario social que sienta las bases de una redistribución consistente por la vía fiscal, de creación de bienes públicos—en especial salud y educación—y de protección social generalizada.

4. Hacia un régimen de protección social universal para el siglo XXI

La noción de protección social universal que se propone supone adecuar a nuestro tiempo—a los riesgos y necesidades de hoy—el esquema limitado de seguro social que México adoptó en los años cuarenta, restringido al trabajo formal y cuyos supuestos han sido claramente rebasados. Representa un cambio de fondo en la orientación focalizada de los múltiples programas de atención a la pobreza que han proliferado en las últimas décadas, para atender al amplio segmento de población no amparada por los criterios tradicionales de seguridad social y que padece de múltiples carencias económicas y sociales, algunas de ellas en grado extremo. Este régimen de protección social universal descansa en

dos pilares: *un sistema de salud pública de cobertura universal* que, sin excluir los servicios provistos por el sector privado, se finque en un sistema público no fragmentado, de genuina cobertura universal y financiado a través de impuestos generales; y, *un sistema de protección al ingreso* de los individuos y las familias frente a los costos o la pérdida de ingresos provocados por eventos como maternidad, enfermedad, incapacidades, edad avanzada, viudez y orfandad, bajo un esquema de prestaciones no vinculadas al trabajo formal y sustentadas en impuestos generales. Debe también incluir atención a los hijos de trabajadores y a la población de edad avanzada.

El servicio nacional de salud que se propone tendría las siguientes características: único, público, de cobertura universal, descentralizado, que privilegie lo preventivo, la atención primaria y la hospitalización, y que esté escalonado. Este sistema debe ser construido a partir de la reforma del ahora existente. Su edificación requiere mayores recursos, por lo que deberá establecerse el compromiso de Estado de incrementar sistemáticamente en términos reales la inversión pública en salud a lo largo de esta década. Se tendría que duplicar el gasto en salud como porcentaje del PIB para ofrecer una cobertura de salud universal y de calidad.

El sistema de protección al ingreso supondría, entre otros aspectos: a) desvincular los servicios de salud de los de pensiones, jubilaciones y protección al ingreso para avanzar hacia un sistema de protección universal no restringido al empleo formal; b) en materia de jubilaciones y pensiones, rectificar el viraje hacia sistemas de capitalización individual, mediante la creación de pensiones universales no contributivas y el restablecimiento de sistemas de reparto reformados; c) de manera gradual, habría que financiar los sistemas de protección al ingreso con impuestos generales, complementados con esquemas mixtos de planes ocupacionales y programas de ahorro para el retiro para trabajadores de ingresos medios y altos; y, d) un esquema sustentable de seguro de desempleo, de alcance nacional.

Dado el enorme esfuerzo fiscal que implicarán estas reformas, deben emprenderse como parte de una estrategia para universalizar las prestaciones,

articuladas a la reforma hacendaria que se plantea y vinculadas a la transformación de fondo de la legislación laboral y de seguridad social. Sería conveniente, en el ánimo de transitar de los múltiples enfoques residuales y programas focalizados basados en carencias extremas a un esquema de derechos básicos exigibles, estudiar la pertinencia de un esquema de ingreso básico universal, puesto en práctica de manera gradual.

5. Educación, ciencia y tecnología

El gasto federal en educación es del 3.8% del PIB, monto similar a la que se destinaba en 1980 (3.7%) y muy por debajo del 8% que debería canalizarse por el Estado de acuerdo al artículo 25 de la Ley General de Educación. El limitado nivel de gasto afecta, en mayor o menor medida a todos los niveles educativos. Un primer acercamiento objetivo al panorama de la educación en México pasa por reconocer sus insuficiencias financieras.

A pesar de los altos niveles promedio de cobertura en los primeros niveles educativos, quedan muchos pendientes, sobre todo desde una perspectiva regional, pues la aguda desigualdad en las tasas de cobertura sigue presente en el panorama educativo nacional. La escolaridad promedio de los mexicanos en 2011 fue de 8.5 años, aún por debajo de los 12 que se considera el umbral mínimo para que los individuos tengan un perfil educativo que les permita salir de una situación de pobreza. Al tema de la cobertura, hay que agregar el de la calidad de la educación. El mal desempeño educativo de los niños y jóvenes mexicanos ha sido documentado desde hace más de dos décadas.

En el bachillerato, al que se asiste mientras transcurre la adolescencia, es en el que se presenta la mayor deserción escolar de todo el sistema educativo mexicano. Es también en estos estudios donde los indicadores de cobertura para México se rezagan respecto a otros países latinoamericanos.

Es evidente que México necesita replantear la educación como derecho básico efectivamente ejercido. Se trata de evitar la exclusión formal de la escuela y de acabar con la exclusión real del conocimiento que padecen millones de educandos en el país. No escapa el hecho de que los estudiantes sufren amplios rezagos sociales. Sin embargo, el propio sistema educativo tiene la

responsabilidad de generar experiencias escolares legítimas y valiosas para los alumnos, más allá de las carencias económicas de sus familias o localidades. En suma, la reforma educativa que México necesita debe ser integral. Es decir abarcar desde la primaria hasta los estudios universitarios. Cada ciclo escolar tiene sus propios problemas y sus propios desafíos. Tendrán que resolverse y abordarse en cada uno de ellos sin excluir el planteamiento de conjunto indispensable en el México de hoy. En la educación se necesita una auténtica política de Estado.

Igual necesidad se advierte respecto de la ciencia y la tecnología para asegurar que éstas se vinculen con áreas clave para el desarrollo del país. Estas áreas, que deberían concentrar la elaboración de proyectos y la canalización de recursos, deben incluir por lo menos los tres siguientes temas: a) seguridad alimentaria, b) seguridad energética y cambio climático, 3) salud pública y transición epidemiológica y 4) infraestructura. México cuenta, como nunca antes, con recursos humanos de alto nivel formados en disciplinas científicas y tecnológicas. No obstante, hay pocos espacios en los centros de investigación para la incorporación de los científicos jóvenes. Esto alimenta la “fuga de cerebros” y el uso subóptimo de profesionales altamente capacitados.

Debe promoverse una política de creación y ampliación de centros de investigación a nivel nacional que responda a las necesidades regionales. Es preciso descentralizar más las actividades de investigación, tanto científicas cuanto tecnológicas. Asimismo, se debe contar con una estrategia de captación y retención de recursos humanos de alto nivel.

Para que la ciencia y la tecnología tengan un lugar relevante en la planeación del desarrollo nacional se requieren importantes reformas a la institucionalidad vigente. La separación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de la Secretaría de Educación Pública no sirvió, como se había previsto, para dotar de mayor fuerza a las actividades científicas. Es necesario que México cuente con una secretaría de Estado para la ciencia y la tecnología. Contar con una política de ciencia y tecnología en el siglo XXI es condición necesaria de un proyecto nacional.

6. Reforma hacendaria y financiera

La reforma hacendaria que se propone debe ser integral, incluir cambios en materia de gasto, ingreso y crédito y promoverse de manera coordinada en los tres niveles de gobierno. Requerirá de un proceso de cambio institucional que abarque, entre otros, la revisión del actual federalismo fiscal y la transformación del sistema de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en un mecanismo de amplia coordinación hacendaria, así como la reforma de un conjunto de ordenamientos legales y procesos administrativos en materia de ingreso, gasto y crédito, para lograr mejoras sustantivas en la administración y simplificación tributarias, el control de la evasión y la elusión fiscales, la planeación y ejercicio presupuestal, el control, transparencia y rendimiento de cuentas en todos los niveles de gobierno, así como en la adecuada regulación de las instituciones financieras.

En México las tasas de *inversión y gasto públicos* respecto al PIB son inferiores a las que alcanzan los países industrializados e incluso las naciones emergentes con mejor desempeño económico. A la insuficiencia en el volumen hay que añadir las deficiencias en la ejecución, que deben corregirse. En primer término, para eliminar los gastos superfluos y onerosos se debe recortar las abultadas estructuras administrativas; evitar que los sueldos y salarios de los mandos superiores sean significativamente mayores a los que perciben sus pares en países desarrollados y la desigualdad extrema en los ingresos de los servidores públicos; prohibir la compra de publicidad gubernamental, incluida la de las entidades federativas, en los medios electrónicos, y reducir el abultado y poco transparente gasto en asesorías y estudios. Además, debe racionalizarse la ejecución del gasto público necesario y hacerse más transparente, al tiempo que se fortalecen la auditoría y la rendición de cuentas. El contribuyente necesita tener certeza acerca del destino y buen uso de sus impuestos. El incremento en el gasto debe canalizarse al combate efectivo a la pobreza; a garantizar el acceso real a la salud de calidad para todos los mexicanos; a la educación, con el fin explícito de mejorar la calidad, la infraestructura y los servicios escolares; al desarrollo

científico y tecnológico; a la construcción y rehabilitación de infraestructura básica en agua, energía, transportes y comunicaciones, y al desarrollo rural. Debe aspirarse a que el volumen de gasto del Estado mexicano alcance hacia 2018 el 35% del PIB. Dentro de esto, la inversión pública requiere duplicarse de sus niveles actuales de 4 o 5% hasta el 10% del PIB. Esta necesidad es más imperiosa si se considera que, excluyendo la actividad petrolera, la actual formación pública de capital es del orden del 2% del PIB.

Reforma tributaria

En parte por haberse abordado como un ejercicio independiente de la reforma hacendaria que México necesita desde hace varios decenios, la reforma tributaria—uno de los componentes centrales de aquella—ha sido un objetivo que se ha eludido por un tiempo ya demasiado largo. En paralelo a las medidas de reforma tributaria y para elevar su factibilidad y grado de aceptación social, se requiere mejorar sustancialmente la administración tributaria, transparentar el ejercicio del gasto público y abatir el gasto fiscal y la evasión impositiva.

Las medidas centrales que en este rubro se proponen son las siguientes: a) *Impuesto sobre la renta de las personas físicas*: Elevar la progresividad de la tarifa, llevando la tasa marginal máxima a niveles no inferiores a la media actual de los demás países de la OCDE y aumentar el número de tramos de la tarifa. Establecer una sobretasa extraordinaria aplicable al 1% de los perceptores de más alto ingreso gravable. b) *Impuesto sobre la renta de las empresas*: Siendo causantes todas las empresas, sin importar tamaño, localización o rama de actividad, se aplicará una tasa única sobre las utilidades, comparable al promedio de los países de la OCDE, con tratamiento especial para las PYMES. c) *Impuesto al valor agregado*: Elevación gradual de la tasa, en seis años, hasta niveles comparables a otros países, de 17 a 20%; mantener la actual exención a alimentos y bebidas durante los primeros tres años y aplicarlo a partir del cuarto año de manera generalizada (excepto a una canasta básica de alimentos y una lista acotada de medicinas), eliminando la tasa cero; eliminar el tratamiento especial para la zona fronteriza, y establecer mecanismos explícitos de compensación a las personas de menores ingresos. Con estas acciones y algunas

adicionales de menor alcance podría financiarse el nivel de gasto e inversión pública, cuantificado en 35% del PIB hacia 2018.

Reforma de las instituciones financieras

En esta materia se propone *reformular la Ley Orgánica del Banco de México*, recuperando los objetivos de mantener la estabilidad de precios y promover el crecimiento y el empleo, adicionando el de vigilar la estabilidad del conjunto del sistema financiero nacional; *fortalecer la banca de desarrollo*, replanteando su concepto y atribuciones y restituirle facultades; definir el modelo deseable para los *intermediarios financieros no bancarios* y unificar y simplificar su marco normativo, dotándolo de una regulación adecuada; orientar prioritariamente los *recursos del sistema de ahorro para el retiro* a proyectos rentables de largo plazo en infraestructura, energía y vivienda, entre otros, y *promover la mexicanización gradual del sistema bancario*, a través de mecanismos de mercado, prever que los bancos extranjeros coticen en la Bolsa mexicana y regular las operaciones entre subsidiarias en México y matrices en el exterior.

7. Desarrollo productivo

Industrialización y desarrollo tecnológico

Al abordar el futuro del sector industrial en México debe reconocerse que, por una parte, se está configurando un nuevo mapa industrial del mundo y, por otra, tras decenios de abandono, se revaloriza el papel central que corresponde a la política industrial. Se propone la elaboración de un plan de desarrollo industrial—que incorpore las dimensiones sub-sectorial y regional—para el México del siglo XXI, orientado a los próximos dos decenios, con los siguientes lineamientos, entre otros: hacer de la expansión del mercado interno el instrumento central de la industrialización, incluyendo una amplia participación de la inversión pública y privada que son complementarias; buscar nuevas oportunidades de inserción dinámica de las manufacturas mexicanas en los mercados externos, renovando las políticas de comercio exterior; modernizar y fortalecer las pequeñas y medianas empresas; asegurar una regulación efectiva de oligopolios y monopolios; determinar criterios de desempeño de la IED; utilizar el poder de compra de los distintos niveles de gobierno y de las entidades del sector público

en favor de la industria nacional, e impulsar el desarrollo tecnológico y la innovación.

En primer término, debe otorgarse prioridad al desarrollo de ramas de tecnología avanzada y amplio horizonte de crecimiento, en función de las nuevas cadenas productivas en la globalidad, entre otras: biotecnología, nanotecnologías, bienes para la salud, equipo ferroviario moderno, aeronáutica, tecnologías de la información, fuentes de energía de bajo impacto ambiental y desarrollo de nuevos materiales. Por otra parte, es indispensable otorgar mayores apoyos a la industria manufacturera nacional para asegurar la modernización y consolidación en el nuevo marco global de sectores y ramas maduras y en reconversión. Al mismo tiempo, en la presente década, México requiere duplicar, cuando menos, la inversión en investigación, desarrollo e innovación.

En el sector de las telecomunicaciones se propone una política de Estado incluyente, transversal y suficientemente debatida entre todos los actores de la comunicación (gobierno, legisladores, empresas, operadores y sociedad) que rijan el destino de la radiodifusión, las telecomunicaciones y la implantación de la sociedad de la información y el conocimiento en México.

Desarrollo rural y desafío alimentario

Habida cuenta de los profundos cambios registrados en el medio rural, debe partirse de la familia rural como unidad de análisis y punto de convergencia de las políticas públicas. Habría que avanzar hacia una política de ingresos rurales, revisable periódicamente, cuya continuidad esté garantizada por ley y se integre a los derechos sociales exigibles. Esa política de ingresos le daría al productor la libertad de elegir su propia mezcla de cultivos y actividades productivas, fortalecería los ingresos rurales y fomentaría un desarrollo sustentable que permitiera diferentes acciones, tomando en cuenta las características de los productores, sus estrategias productivas y los desequilibrios regionales. Esta política de ingresos favorecería la pluriactividad rural, las reconversiones a nivel de parcela y de comunidad, sobre todo si están fuertemente vinculadas a generar valor vía servicios ambientales, y los encadenamientos productivos regionales.

Dado que el campo mexicano es extraordinariamente diverso, aunque predominan los sistemas de producción de pequeña escala, a esta característica deben ajustarse las reformas institucionales, los trabajos de extensión e investigación, y los mecanismos de financiación y asistencia técnica. Para una modernización justa e incluyente se requiere una transformación a fondo del gasto público destinado al campo, que hoy privilegia el impulso a bienes privados y que concentra más del 70% de los subsidios en los estratos de más alto ingreso. Se requieren presupuestos multi-anales, que den certidumbre en especial a los pequeños productores, y se necesita corregir el sesgo que discrimina a favor de los grandes productores del noroeste y norte del país. De esta suerte, se colocaría en el centro a las familias rurales, a los sistemas productivos de pequeña escala y a un estilo de desarrollo regional que estimule una modernización incluyente. Dicho de otra manera, se articularía el derecho a la alimentación con la soberanía alimentaria.

En los próximos años deberán canalizarse mayores volúmenes de crédito y capital de riesgo al sector, en particular a los productores pequeños y marginales, así como restablecer un seguro agropecuario de amplio alcance. Para ello sería necesario fortalecer y racionalizar el sistema institucional de apoyo y las políticas correspondientes. Al mismo tiempo, se requiere una política comercial pragmática, orientada a reforzar la capacidad nacional de almacenamiento de alimentos, proteger a los productores mexicanos de la competencia desleal y promover su mayor productividad y competitividad por la vía de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

8. Infraestructura y dimensión regional

Es todavía muy amplia la brecha que, en materia de infraestructura, separa a México no solamente de los países desarrollados, sino de la mayor parte de las economías emergentes dinámicas. México ocupó el lugar 73 de 142 países en el rubro de infraestructura total en el *Informe Anual de Competitividad Global* presentado en septiembre de 2011 por el Foro Económico Mundial. En todos los segmentos el país se colocó en el segundo tercio de la lista: carreteras, 55; ferrocarriles, 68; aeropuertos, 65; puertos, 75; telefonía fija, 72; telefonía móvil, 96

y calidad de la oferta de electricidad, 82. Esto ubicó a México en la posición 58 en competitividad global, por debajo no solamente de las economías emergentes más dinámicas, como China e India, sino de países latinoamericanos como Brasil y Chile.

Para cerrar la brecha en materia de infraestructura, se necesita un esfuerzo en materia de inversión muy superior al realizado. El rezago es demasiado alto para ser revertido en el corto plazo con niveles de inversión similares a los actuales y la experiencia de los últimos años ha demostrado que la inversión privada en el desarrollo de infraestructura en los sectores de los que se retiró la inversión pública fue claramente insuficiente. La inversión pública debe alcanzar por lo menos niveles comparables a los que alcanzó durante el desarrollo estabilizador, cuando se situó entre el 6 y el 7% del PIB.

La dimensión regional.

México es un país que crece lenta y desigualmente, con enormes contrastes y un gran rezago en diversas regiones, especialmente en el sur. Además desaprovecha el vasto potencial de su extenso litoral. Subsisten grandes contrastes entre entidades federativas y dentro de ellas mismas.

En formación de capital, PIB y productividad, indicadores básicos del crecimiento económico, se encuentran las mayores diferencias entre las regiones avanzadas y rezagadas. En éstas, la pobreza y la marginación siguen siendo problemas lacerantes que afectan en particular a la población rural, especialmente a pequeñas comunidades indígenas que se encuentran dispersas y aisladas de los centros urbanos, así como a la población que vive en asentamientos irregulares en la periferia de éstos.

La dinámica migratoria interna de los últimos años ha exacerbado dos fenómenos demográficos que explican, en parte, las manifiestas desigualdades que hay en la distribución del bienestar entre los mexicanos: una elevada concentración de la población en un número reducido de zonas urbanas y la fragmentación de una parte importante de aquélla en gran cantidad de pequeñas localidades dispersas por todo el territorio nacional.

México tiene que cerrar las brechas que caracterizan su desarrollo regional, estableciendo una visión integral de largo plazo, objetivos precisos y políticas e incentivos para alcanzarlos. Los planes oficiales de desarrollo deberían tomar en cuenta estas diferencias, integrando una visión regional que coordine a los tres niveles de gobierno y que incluya programas específicos de mediano y largo plazo, para reducir las diferencias existentes entre regiones, entidades, municipios y ciudades. El sur debe ocupar un lugar prioritario en este ejercicio porque es ahí donde el contraste es mayor entre sus potencialidades y los niveles de pobreza y marginación que se registran.

A escala nacional, la obra pública debe programarse en función de su impacto en el desarrollo de las regiones, entidades federativas y municipios, considerando los efectos multiplicadores de esta inversión en una perspectiva de mediano y largo plazos. La planeación regional del desarrollo exige incluir una política de reordenamiento territorial de la población, evitando las tendencias extremas de los últimos lustros hacia la alta concentración demográfica en zonas metropolitanas saturadas y la dispersión en pequeñas comunidades para las que se dificulta la provisión de servicios públicos.

Los rezagos existentes y la creciente demanda de vivienda que surge de la dinámica demográfica, demandan una estrategia de edificación inscrita en planes de desarrollo regional y urbano, y con criterios de sustentabilidad ambiental, características ausentes de los desarrollos inmobiliarios de los últimos diez años.

En suma, debe recuperarse la dimensión territorial de la planeación, asignación de recursos públicos y promoción de la inversión privada, así como la participación organizada de la sociedad civil. Ello exigirá un rediseño institucional en los tres ámbitos de gobierno y el rescate del concepto de cuencas hidrológicas como unidades de planeación, con el fin de lograr un desarrollo regional más eficaz, equitativo e incluyente en el nuevo entorno nacional y global.

9. Restablecer la seguridad energética y proteger el medio ambiente

Se requiere de una política energética nacional que asegure el abasto competitivo y preserve los recursos para atender las necesidades futuras del desarrollo nacional; es decir, que permita aprovechar de la manera más racional los recursos

de que dispone el país en función de un crecimiento económico sostenido y acelerado respecto del observado en los dos últimos decenios. Al definirla, debe otorgarse alta prioridad al objetivo de abatir los costos ambientales asociados al uso de la energía. La política energética debe orientarse a garantizar la seguridad energética de la nación, componente indispensable de la seguridad nacional. Debe también propiciar un renovado proceso de transición energética como herramienta central para alcanzar el objetivo ambiental señalado.

La política petrolera mexicana requiere ser replanteada desde sus bases. En primer término, debe corregirse el excesivo sesgo exportador que la ha caracterizado. La perspectiva energética oficial prevé mantener casi invariable la parte de la extracción de crudo destinada a satisfacer las necesidades de otros países: 48.4% en 2020 y 50.3% en 2025. A medida que la recaudación se eleve en función de, Conviene, para asegurar el abasto en el largo plazo, reducir progresivamente hasta no más de 25% en 2020-25 la parte de la producción de crudo que se exporta. Un segundo imperativo es procurar la expansión de las reservas probadas, para contar con un índice de cobertura de por lo menos 25 años, cercano al promedio en otros países petroleros importantes. El muy rápido crecimiento de las importaciones de gasolinas apunta a la necesidad, además de las acciones de racionalización del consumo dispendioso en transporte, de elevar la capacidad de refinación y la producción nacional de gasolinas poco contaminantes. Es también esencial restituir la capacidad técnica y de diseño y ejecución de proyectos de Pemex. Acciones como las señaladas permitirán al organismo público descentralizado Petróleos Mexicanos convertirse en palanca principal de la diversificación y desarrollo industrial de México.

Es en la capacidad adicional de generación eléctrica donde debe abrirse espacio a las tecnologías de generación no contaminantes: la solar, la geotérmica y la eólica. El aliento de esta generación alterna supone reconocer el impacto ambiental positivo que ejerce para facilitar su incorporación a la red de distribución.

En el resto del decenio se requiere implementar un conjunto de políticas que aceleren decididamente el tránsito hacia el desarrollo sustentable. Para ello:

es urgente concretar la integración, coordinación y transversalidad de las políticas sobre conservación y uso de la biodiversidad, producción de alimentos, uso de energía y agua, y ocupación del territorio; lograr un consenso de la sociedad sobre las superficies del territorio que deben ser conservadas mediante el conjunto de instrumentos públicos, sociales y privados disponibles, y alcanzar, en un proceso paulatino pero acelerado, la tasa de deforestación cero; concretar las vías institucionales que permitan valorar la biodiversidad y el campo mexicanos a partir de la premisa de que los servicios ambientales son la relación más importante entre “lo rural y lo urbano”, así como retribuir a los propietarios tanto del suelo como de los recursos naturales por el mantenimiento de estos servicios; y, frente a la crisis alimentaria mundial, deben aprovecharse las ventajas competitivas derivadas de la enorme diversidad de especies del territorio nacional y las tradiciones de uso de recursos naturales que, por siglos, han desarrollado las culturas indígenas y campesinas.

Son indispensables cambios de política económica que desacoplen el crecimiento económico del incremento del consumo de energía y recursos naturales. El crecimiento económico y el empleo deben lograrse con inversiones públicas y privadas que reduzcan las emisiones de carbón y la contaminación, promuevan la eficiencia en el consumo de energía y de recursos y prevengan la pérdida de la biodiversidad y de los servicios ambientales. Los subsidios deberían aplicarse a las actividades productivas sustentables, intensivas de mano de obra, en regiones prioritarias de alto interés por su riqueza natural y por sus condiciones de marginación. Ello permitiría crear una base productiva sólida y sustentable que se mantenga en el largo plazo. El desarrollo regional basado en estos criterios permitiría fortalecer la base productiva regional sustentable y contribuir a superar la pobreza.

México ante la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo

Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal

En octubre de 2008 el mundo empezó a conocer las profundidades de una crisis financiera que en pocos meses se volvió caída económica pronunciada de la producción y del empleo y afectó, aunque de manera desigual, a prácticamente todo el planeta. Se trataba así de la primera crisis global, luego de que a fines del siglo XX el mundo hubiera tenido que encarar los primeros estragos de la globalización, tanto en Asia y Rusia, como en Brasil y Argentina. En 1994-1995 a México le tocó vivir la primera crisis de una globalización que se presentaba no sólo como impetuosa o imparable sino como un sistema capaz de gestar un nuevo orden internacional y una economía por fin liberada de las acechanzas de las fluctuaciones y recesiones periódicas, e incluso de las grandes depresiones como la vivida por el mundo entre 1929 y 1932.

Quienes firmamos el presente texto, postulamos en los primeros meses de la crisis la necesidad urgente de que el Estado emprendiera acciones anticíclicas e iniciara una revisión responsable y a fondo de la pauta de crecimiento adoptada en los últimos lustros del siglo pasado, que habían llevado a la economía nacional a una trayectoria de lento crecimiento, incapaz de generar los empleos requeridos por una fuerza de trabajo que crecía y lo hace aún con celeridad.

El Congreso de la Unión se hizo eco de estas y otras preocupaciones, en especial de las expresadas por los gobernadores directamente o a través de la CONAGO, y convocó a foros para discutir lo que habría que hacer para crecer. Lamentablemente, ni las discusiones ni los llamados a la acción inmediata para salir al paso de lo que ya era una crisis de enormes y graves proporciones encontraron la recepción necesaria en el Poder Ejecutivo y el país sufrió la más

grave caída de su actividad económica después de la ocurrida en 1995. En especial, debemos recalcar el pronunciado declive en la creación de empleos formales o protegidos y la consecuente irrupción del desempleo abierto que pronto rebasó los dos millones de mexicanos, en particular en las regiones nortteñas donde se había implantado con éxito la pauta de crecimiento basada en las exportaciones industriales. Fue ahí donde posteriormente estalló la ola de violencia atribuible al crimen organizado y a la campaña militar emprendida en su contra. Sin embargo, es claro que la violencia no puede disociarse de los descalabros económicos que trajo consigo la crisis global, que tenía su epicentro en la economía americana y a cuya dinámica estaba y está ligada la dinámica del nuevo sector exportador mexicano.

Fue en esas circunstancias que el grupo Nuevo Curso de Desarrollo inició sus labores, gracias a la generosa acogida que de su proyecto de trabajo hiciera el doctor José Narro, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México. Un primer fruto de nuestros trabajos fue el folleto *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*, que fue presentado en septiembre de 2009 a las direcciones políticas del Congreso de la Unión y enviado a la presidencia de la República y la CONAGO. Este folleto fue posteriormente editado por la UNAM bajo la forma de un libro que fue sometido a discusión en los más diversos foros políticos, académicos y empresariales. Nuestra conclusión de entonces y que ahora ratificamos y ampliamos, es que México necesita construir un curso de desarrollo diferente al que ha seguido desde el último cuarto del siglo pasado, que se caracterice por un crecimiento sustancialmente mayor al observado en este lapso y, sobre todo, por su capacidad para generar excedentes que sustenten una redistribución sostenida del ingreso y las oportunidades, para dar lugar a un régimen de protección generalizada y universal de los derechos fundamentales.

Si bien es cierto que en los últimos dos años ha tenido lugar una recuperación del crecimiento económico general, también lo es que esta recuperación no ha estado a la altura de las necesidades de empleo o educación para los jóvenes, ni de los requerimientos complejos que en materia de salud entrañan el cambio sociodemográfico y las carencias no superadas producto de la

pobreza o el subdesarrollo. Con más firmeza y convicción que cuando iniciamos nuestro esfuerzo colectivo en 2009, hoy sostenemos la urgencia de este nuevo curso de desarrollo, que debe arrancar por la búsqueda responsable de mayores tasas de crecimiento económico. Sin ellas, un país con la demografía y las carencias sociales acumuladas que tiene México no puede aspirar a enriquecer y consolidar su democracia ni a mantener dosis sólidas de estabilidad económica y social. Estos son requerimientos básicos que impone una globalización cada vez más compleja y complicada, como la que está gestándose al calor de una crisis tan profunda como la que hoy vive el mundo.

Nuestra propuesta convoca a cambiar el rumbo y a asumir objetivos que comprometen a todos, porque su logro no está garantizado ni será el fruto de la sola fuerza de las cosas. Lo que hoy está en juego, al calor de la sucesión presidencial, pero sobre todo de la gravedad de la crisis con su cauda de incertidumbres y proyecciones ominosas, en Europa desde luego pero también en Estados Unidos, es la capacidad nacional de adaptarse a circunstancias nuevas y adversas, así como de generar capacidades productivas y sociales para darle solidez al crecimiento y gestar unas formas de existencia social robustas y generosas, por equitativas y solidarias. Es en combinaciones económicas y sociales como las que aquí se sugieren y proponen, que deberían ser abordadas en conjunto y no de manera selectiva, en las que tendrán que descansar las esperanzas de un México cada vez más igualitario y, por ende, más democrático.

1. Introducción general

México sufre, hoy en día, graves problemas derivados de las fallas de su estructura productiva, la erosión de su tejido social y la debilidad de las instituciones públicas. Aunque el origen de ellos es diverso, lo cierto es que éstos se han agravado en los últimos 30 años pues el cambio estructural que sufrió el país en el último cuarto del siglo pasado no elevó el ritmo de crecimiento económico ni llevó la modernización a la inmensa mayoría de los mexicanos. La expresión más evidente de ello se refleja en el déficit crónico que registra la creación de empleo formal en los últimos 20 años. El país perdió el crecimiento alto y sostenido justo cuando la dinámica poblacional propició el aumento de la población en edad de trabajar, situación que solamente durará unas décadas más y que hemos desperdiciado, generando una elevada población juvenil sin oportunidades educativas ni laborales. Junto con este faltante estructural, las cuotas de pobreza y desigualdad, así como de vulnerabilidad reportadas en los años recientes dan cuenta de una situación social desequilibrada en extremo, que significa un desafío agudo a la vigencia efectiva del régimen pluralista y

democrático. En los años recientes esta situación ha sido caldo de cultivo de la delincuencia organizada y sus secuelas: inseguridad, violencia e impunidad en amplias franjas del territorio nacional.

Frente los problemas y desequilibrios señalados se requieren nuevas respuestas y nuevas políticas públicas, pero todas ellas deben surgir de una misma convicción: la necesidad de recuperar las capacidades constitucionales del Estado nacional para estimular el crecimiento y auspiciar su sostenibilidad y, a la vez, encarar la desigualdad y la pobreza para superarlas de manera progresiva y gradualmente acelerada.

Esta recuperación del Estado para fines de desarrollo e igualdad social, implica alcanzar nuevos acuerdos políticos y sociales, un mayor gasto público y su mejor asignación, junto con una nueva distribución de los recursos bajo control del Estado para dar prioridad a los renglones sociales que constituyen la base del bienestar generalizado. La mejor ruta para realizar estos propósitos es la conformación de un Estado comprometido con la garantía del acceso universal a los derechos sociales consagrados en la Constitución y en los convenios internacionales firmados por México. Es a partir de este compromiso que el país podría encaminarse con firmeza a la construcción de un régimen de protección social universal.

Lo anterior reclama asegurar la exigibilidad de esos derechos en las leyes correspondientes y por la vía jurisdiccional, así como ampliar y superar sustancialmente la calidad de los servicios directa e indirectamente asociados con ellos. En especial, la salud y la educación deben ser objeto de imperiosas revisiones en su normatividad, organización y funcionamiento. Dejar atrás la segmentación del sistema de salud pública y la pérdida de eficiencia y eficacia de la educación, constituirán prioridades de atención inmediata para empezar a concretar una reforma social del Estado, de la que dependerá su propio fortalecimiento y legitimidad. Éstas son condiciones sin las cuales una recuperación sostenida del crecimiento, sustentada en la reforma hacendaria, no podrá concitar la cooperación política y social indispensables para concretar pronto los objetivos de equidad e igualdad que inspira esa reforma.

Al avanzar en estas direcciones, a partir de compromisos precisos y secuencias explícitas, el Estado podrá acercarse a la superación de las profundas disonancias entre la economía, la sociedad y la democracia que hoy caracterizan la situación de México. El clima de inseguridad generalizada que hoy embarga al país, podría ser encarado desde plataformas promisorias de crecimiento económico, creación de empleo formal, acceso generalizado a una educación de calidad y protección social universal, las únicas capaces de dar sustento firme al orden público indispensable para acometer la empresa de un nuevo curso de desarrollo que inspira este documento.

2. Un entorno global difícil y demandante

En este y los próximos años, hasta mediado el decenio o incluso más allá, México deberá hacer frente a un entorno económico y financiero internacional en extremo desfavorable. Contrastará el conjunto de calamidades que se ha abatido sobre la economía, las finanzas y los mercados laborales del mundo desde 2008-2009, con el lustro previo a la Gran Recesión, en general positivo, que rodeó al país entre 2003 y 2007, cuando la economía mundial se expandió en forma sostenida, con una tasa anual promedio cercana a 4%, al tiempo que el comercio mundial

(medido por el valor real de las importaciones) más que la duplicaba, llegando al 9% anual.

La economía de Estados Unidos registró entonces un crecimiento menos dinámico, pero sostenido, con tasa media próxima a 3% anual, y el desempleo se mantuvo por debajo de 5%. Lo que es más importante para México, a lo largo del periodo hubo aumentos sostenidos de la producción industrial manufacturera que alcanzaron una tasa anual media de 4.5%. Las importaciones estadounidenses de mercancías y servicios se expandieron también en forma sostenida y en algunos años muy elevada.

Impulsada por el espectacular desempeño de China, la región del Pacífico asiático tuvo, antes de la crisis, un quinquenio de mayor dinamismo: el crecimiento económico fue del orden de 5% anual y las importaciones se expandieron, también en términos reales, en 11% al año. En la Unión Europea, y en especial en la zona del euro, el comportamiento fue mucho más discreto: crecimiento económico de sólo 2.7% anual en la primera y de 2.6% en la segunda. Sus importaciones se expandieron, respectivamente, en 7% y 6.8% como media anual. En cambio, ese lustro resultó en especial favorable para América Latina y el Caribe. De 2003 a 2007 el ingreso por habitante creció en la región a una tasa promedio anual de 4.8%, superior en 1.3 puntos a la correspondiente al mundo en su conjunto (3.5%) y mayor en 2.3 puntos a la de los países avanzados (2.5%). México, sin embargo, no participó de la expansión de esos años: su ingreso por habitante creció a una tasa anual promedio de sólo 2.1%, muy inferior al crecimiento regional y global y apenas superior al de Estados Unidos.¹ No se considera factible que, cuando se consiga superar la Gran Recesión, la economía mundial y los segmentos de ella más significativos para México recuperen el dinamismo del lustro que la precedió.

¹ Las tasas medias de crecimiento económico real se calcularon con datos del Banco Mundial (World Economic and Financial Indicators, databank.worldbank.org). De esta fuente provienen también las cifras de comercio exterior, complementada con datos de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (dataweb.ustic.gov). Las cifras sobre América Latina y el Caribe provienen de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2011).

La recaída de 2011 y la perspectiva inmediata²

Tras una recuperación débil y titubeante, incapaz de abatir los niveles de desempleo, que se había iniciado a principios del año anterior, 2011 terminó mal. La marcada desaceleración registrada en su último trimestre dio lugar a situaciones recesivas en Japón y algunos países de la zona del euro. Afectó, también, la perspectiva de crecimiento del mundo en desarrollo, a través de menores exportaciones, reducción de las inversiones directas y de los créditos, así como decrementos en las cotizaciones de diversos productos básicos, con excepción del petróleo que actualmente se encuentra en niveles superiores a 100 dólares por barril, debido en buena medida a tensiones geopolíticas asociadas, sobre todo al programa nuclear iraní. Hacia el cierre del año el desempleo se mantenía elevado, aunque algo inferior a los máximos observados en 2009-2010.

En enero-febrero de 2012 se conocieron algunos indicadores positivos, aunque fragmentarios y provisionales. En Europa la decisión del Banco Central Europeo de crear un fondo de un billón de euros a fin de proporcionar liquidez a plazos de tres años con interés nominal de 1% a los bancos comerciales para mejorar el balance de los bancos, alejó el espectro de un colapso y permitió reducciones de las insostenibles tasas de interés que habían alcanzado a finales de año pasado las emisiones soberanas de algunos de los países más vulnerables de la eurozona, en especial España e Italia. El muy relativo dinamismo económico, entre los países de la eurozona, parece debilitarse incluso en Alemania. En Estados Unidos se han registrado varias reducciones mensuales sucesivas de la tasa de desempleo que, a pesar de ser en enero la más baja en casi tres años, se mantiene por encima de 8%. El crecimiento económico es desalentadoramente bajo y muy vulnerable ante choques externos, en palabras del presidente de la Reserva Federal.

Las previsiones divulgadas a principios de 2012 por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la UNCTAD —que fueron revisadas a la baja a la luz de la recaída de otoño arriba señalada— apuntan en lo inmediato a otro bienio

² La información estadística usada en este y los siguientes dos apartados proviene de los documentos citados como fuentes del cuadro 1 y de informaciones complementarias aparecidas en la prensa entre noviembre de 2011 y febrero de 2012.

de estancamiento o de crecimiento muy modesto, sobre todo en los países avanzados en los que persistirán altas tasas de desocupación. No hay grandes diferencias en las previsiones de las tres instituciones, aunque sus análisis presentan interesantes divergencias de énfasis en la apreciación de la coyuntura que atraviesa la economía mundial y de su perspectiva inmediata.

Cuadro 1. Previsiones de crecimiento económico (tasas reales, %)

	2011			2012			2013		
	FMI	BM	UNCTAD	FMI	BM	UNCTAD	FMI	BM	UNCTAD
Economía mundial	3.8	2.7	2.8	3.3	2.5	2.6	3.9	3.1	3.2
Países avanzados	1.6	1.6	1.3	1.2	1.4	1.3	1.9	2.0	1.9
Estados Unidos	1.8	1.7	1.7	1.8	2.2	1.5	2.2	2.4	2.0
Japón	-0.9	-0.9	-0.5	1.7	1.9	2.0	1.6	1.6	2.0
Zona euro	1.6	1.6	1.5	-0.5	-0.3	0.4	0.8	1.1	1.3
Economías en desarrollo	6.2	6.0	6.0	5.4	5.4	5.6	5.9	6.0	5.9
América Latina y Caribe	4.6	4.2	4.3	3.6	3.6	3.3	3.9	4.2	4.2
Brasil	2.9	2.9	3.7	3.0	3.4	2.7	4.0	4.4	3.8
México	4.1	4.0	3.8	3.5	3.2	2.5	3.5	3.7	3.6
Asia en desarrollo	7.9	8.2	7.1	7.3	7.8	6.8	7.8	7.8	6.9
China	9.2	9.1	9.3	8.2	8.4	8.7	8.8	8.3	8.5

Nota: El FMI y la UNCTAD consideran todos los países en desarrollo de Asia y el BM los de Asia oriental y Pacífico.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial al día*, 24 de enero de 2012; BM, *Perspectivas económicas mundiales: Incertidumbre y vulnerabilidad*, enero de 2012; UNCTAD, *Situación y perspectivas de la economía mundial 2012*, enero de 2012.

El desafío del empleo

La UNCTAD examina con especial cuidado la difícil situación del empleo en el mundo. A escala global, la crisis del empleo no se ha abatido y algunas de sus manifestaciones se han tornado más severas. El desempleo en las economías avanzadas se mantuvo en 2011 casi tres puntos por encima del nivel de 2007, antes de la crisis. La tasa de 8.6% no refleja, sin embargo, la magnitud real del problema, acentuada por la desocupación prolongada y la mayor incidencia entre los jóvenes. Aunque las tasas de desempleo abierto son ya ahora inferiores a las

de antes de la crisis en el mundo en desarrollo, los factores que ensombrecen el panorama tienen que ver con el elevado subempleo, el trabajo precario y la falta de acceso a la seguridad social. El desempleo juvenil es un problema de gravedad creciente tanto en economías avanzadas como en países en desarrollo. Para alcanzar el número de personas ocupadas previo a la crisis y absorber a quienes han entrado al mercado de trabajo habría que cerrar una brecha que en 2011 se estima en 64 millones. El lento crecimiento esperado hace prever que el faltante seguirá creciendo, hasta alrededor de 71 millones, y que difícilmente la brecha global de empleo empezará a estrecharse antes de 2015.

La inflación no debiera ser motivo inmediato de preocupación

El FMI espera que a medida que la demanda se atenúe y los precios de las materias primas se estabilicen o retrocedan la inflación sea menor. En las economías avanzadas la amplia capacidad económica ociosa y las expectativas de inflación bien ancladas mantendrán las presiones inflacionarias bajo control, al disiparse los efectos del alza de precios de las materias primas de 2011. En el transcurso de 2012 la inflación descenderá a alrededor de 1½%, desde el máximo cercano a 2¾% registrado el año anterior. En las economías emergentes y en desarrollo también se espera una disminución de las presiones inflacionarias, al desacelerarse el crecimiento y las alzas de precios de los alimentos. En general, se proyecta que la inflación bajará a aproximadamente 6¼% durante 2012, con respecto a un nivel de más de 7¼% en 2011. Como advierte la UNCTAD, la inflación no debiera ser un motivo inmediato de preocupación, al menos en las economías avanzadas.

Durante los últimos años ha dominado un escenario de tasas de interés de los bancos centrales inusualmente bajas, lo que contribuye a disminuir el costo del servicio de la deuda y puede constituir un elemento favorable para la aplicación de políticas a favor de la recuperación.

El debate de política y las exigencias de la realidad

A lo largo de 2011 se multiplicaron las voces que, en la academia, los organismos internacionales y algunos gobiernos, señalaban la necesidad de alterar la mezcla de políticas monetaria y fiscal para, de manera decidida, favorecer la retomada del crecimiento y la creación de empleos, dejando de lado preocupaciones excesivas e infundadas con la estabilidad de precios. Algunos gobiernos, como los de Estados Unidos y Francia, anunciaron ajustes en ese sentido de su enfoque de política económica. Empero, siguió predominando la orientación recesiva de las políticas en la mayor parte de las economías avanzadas, en especial en la zona euro bajo la presión de Alemania.

En la actual coyuntura, a pesar de las declaraciones que afirman que el problema consiste en recuperar la confianza de los agentes económicos privados con una rápida restauración de los equilibrios presupuestales, lo que resulta crucial es el énfasis anticíclico de las políticas, orientándolas, como se hizo en 2009 y la primera parte de 2010, a estimular el crecimiento de las economías y la generación de empleos.

Se trata, en otras palabras, de recuperar el aliento y los propósitos proclamados, en momentos tan álgidos e inciertos como los actuales, por el G20 en su Cumbre de Pittsburgh (septiembre de 2009), para “volver la página sobre una era de irresponsabilidad y adoptar una serie de políticas, regulaciones y reformas que permitan enfrentar las exigencias de la economía global del siglo XXI”. Desde hace por lo menos un año este propósito quedó por completo abandonado, sobre todo entre los países avanzados, muchos de cuyos gobiernos no sostuvieron el esfuerzo monetario y fiscal el tiempo suficiente como para permitir una robusta recuperación y así evitar que, al iniciarse 2012, los síntomas de una desaceleración generalizada sean irrefutables y anuncien otra posible recesión. Por el momento, la atención se concentra, como se ha dicho, en los problemas de deuda soberana europea, que afectan no sólo a la “periferia” sino a economías que constituyen el núcleo de la Unión, y en la tenaz oposición del Partido Republicano de Estados Unidos a que su gobierno adopte un nuevo programa de reactivación, orientado a la recuperación del empleo y a una

reducción gradual del déficit presupuestal, combinando reducciones del gasto con el aumento de impuestos directos a los grupos de mayores ingresos.

En Europa han aumentado tanto la incertidumbre como los riesgos. Casi nadie parece dispuesto a asegurar que la suspensión de pagos no irá más allá de Grecia; que los bancos europeos puedan absorber las consecuencias de esa suspensión y que será posible evitar las quiebras desordenadas. Éstas podrían provocar el abandono del euro por uno o más países o, incluso, la clausura de este intento de unión monetaria, carente de una unión fiscal que lo respalde. Sin el euro, el proyecto mismo de la Unión Europea —que ha sido la clave para casi tres cuartos de siglo de paz— se vería comprometido.

De materializarse estos riesgos, será imposible, por una parte, evitar que la crisis financiera cruce el Atlántico y, por otra, limitar el daño a la esfera financiera. La economía real, cuya recuperación no se ha consolidado, caería en una nueva fase recesiva muy probablemente más severa que la de finales del decenio.

En los foros internacionales, en lugar del “espíritu de Pittsburgh”, ha resurgido la discordia y en la Unión Europea los jefes de Estado y de gobierno acordaron en su reunión cumbre de principios de marzo suscribir un Tratado Fiscal cuyo objetivo central es presionar a los países miembros a poner topes constitucionales a sus déficits fiscales. Es decir, más austeridad a pesar de la amenaza de recesión.

Si en medio de esta cacofonía se configuró algún consenso fue el expresado por los dirigentes de los organismos financieros multilaterales y connotados analistas económicos y financieros, algunos premios Nobel de Economía entre ellos: la economía global ha entrado en una fase de crecimiento reptante, con casos específicos de contracción, en un ambiente de aguda inestabilidad e inoperatividad de los mercados financieros; el desempleo se mantendrá a niveles elevados en algunas grandes economías centrales, y rebasa, en el mundo, la cota de los 200 millones.³ Esta prolongada atonía dominará la primera mitad del decenio y, quizá, más allá.

³ Véase Organización Internacional del Trabajo, *Global Unemployment Outlook*, enero de 2012.

También se han hecho notar algunas de las consecuencias de un estancamiento prolongado con altos niveles de desocupación. Incluyen un deterioro de la fuerza de trabajo, difícil y costoso de revertir, que se concentra en los desempleados jóvenes, con consecuencias negativas persistentes sobre la capacidad de crecimiento de la productividad. Podría darse lugar, tanto en países centrales como en economías periféricas, a lo que se ha llamado una “generación perdida” o varias. Sin crecimiento económico y empleo suficiente que lo apoyen, se tornaría inviable casi toda forma de Estado de bienestar digna de tal nombre.

Si alguna lección debió aprenderse de las crisis de deuda del mundo en desarrollo, en especial las de América Latina, en las dos décadas finales del siglo XX, es que ninguna salida que anule la restauración del crecimiento económico y la creación de empleos es sostenible en el mediano plazo y más allá. La experiencia de Argentina muestra que incluso el *default*, costoso en lo inmediato, permitió la restauración del crecimiento y tuvo costos acumulados menores a los derivados de provocar, por la vía del ajuste recesivo, décadas perdidas en términos de desarrollo económico y avance social.

Una visión de mediano plazo

Aunque los organismos de Bretton Woods y la UNCTAD limitan sus previsiones de comportamiento económico a 2013, la Economist Intelligence Unit va más allá y presenta estimaciones que cubren hasta 2016 (cuadro 2). En ellas se advierte que los países en desarrollo seguirían siendo los propulsores del modesto crecimiento mundial de los próximos cinco años; no se ve amenaza alguna de brote inflacionario en los principales segmentos de la economía global ni en las economías de alto ingreso. Si algo se prevé es el riesgo de una prolongada deflación.

En cuanto a la perspectiva global del empleo, la Organización Internacional del Trabajo ha actualizado sus proyecciones a 2016.⁴ Destacan los siguientes indicadores:

⁴ Véase en la página web de la Organización Internacional del Trabajo la presentación “Global Unemployment Outlook”, insertada en el documento *Global Employment Trends 2012*.

- En 2012 la desocupación afectó a 200 millones de trabajadores, 6% de la fuerza de trabajo global estimada en tres mil 300 millones. Este total de desempleados supera en 29 millones a los 171 millones registrados en 2007, antes de la Gran Recesión.
- Si entre 2012 y 2016 el crecimiento económico global es de 4% anual, el desempleo total en el mundo llegará a 206 millones en 2016 y a 212 millones si el crecimiento global es de 2% anual.
- En los siguientes 10 años sería necesario generar 600 millones de nuevos puestos de trabajo para dar ocupación a los 40 millones de personas que cada año se incorporan a la fuerza de trabajo y a los 200 millones desocupados en 2012.
- En 2012 los desempleados jóvenes alcanzaron los 74.5 millones, la tercera parte del total de desocupados. La probabilidad de que los jóvenes queden desempleados es tres veces mayor que la que corresponde a los adultos.

Como se señaló en septiembre de 2009, “la crisis está siendo para el mundo entero... la crisis del empleo”.⁵

Cuadro 2. Previsiones a mediano plazo (porcentajes de cambio)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Crecimiento económico real a tipos de cambio del mercado						
Mundo	3.8	3.2	3.9	4.1	4.3	4.3
Estados Unidos	1.7	1.3	1.8	2.2	2.3	2.3
Unión Europea	1.5	-0.7	0.9	1.4	1.5	1.8
Zona euro	1.4	-1.2	0.6	1.4	1.3	1.7
Asia y Australasia ^a	3.8	4.6	4.5	4.4	4.5	4.3
Japón	-0.2	2.2	1.3	1.3	1.4	1.4
China	9.2	8.2	8.5	8.0	8.0	8.0
India	7.6	7.8	8.3	8.4	8.5	8.4

⁵ México frente a la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo, UNAM, México, septiembre de 2009, p 19.

ANSEA	5.2	5.2	5.7	5.7	5.8	5.8
América Latina	4.0	3.5	4.2	4.3	4.1	4.2
Inflación promedio ^b						
Mundo	3.9	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
Países OCDE	2.8	2.1	2.3	2.2	2.2	2.2
Comercio de mercancías						
Mundo	6.6	4.2	5.9	6.3	6.6	6.7
Países OCDE	5.8	3.2	4.6	5.1	5.4	5.6
Países no-OCDE	8.2	5.9	8.1	8.1	8.3	8.3

Nota: Fecha de cierre de las previsiones: 9 de diciembre de 2011.

^aIncluido Japón. ^bPrecios al consumidor.

Fuente: Economist Intelligence Unit.

Lecciones para México

Frente al desfavorable entorno internacional México debe definir un arsenal de medidas de política económica para desvincular, con gradualismo y firmeza, su comportamiento económico de la coyuntura lindante con la recesión que dominará a Estados Unidos en los próximos años. Se trata de acciones orientadas a reducir la extrema dependencia respecto de la economía estadounidense: ancladas en el fomento del mercado interno, una mayor integración productiva interna, en especial del sector industrial, que reduzca el coeficiente de importaciones, la ampliación y rehabilitación de infraestructuras y una diversificación viable de sus relaciones económicas externas. Esta diversificación abarca privilegiar las relaciones económicas, financieras y de cooperación con los países de América Latina y el Caribe y con las economías emergentes dinámicas, agrupadas en el BRICS. Junto con ellas debe pugnarse por una reforma verdaderamente significativa de las instituciones de Bretton Woods que refleje la realidad de una economía, comercio y finanzas mundiales en que los países avanzados han dejado de ser los únicos actores significativos.

A las estrategias recomendadas para responder al entorno internacional adverso han de sumarse muchas más, como las que se detallan en las secciones siguientes de este documento, dictadas por la necesidad de, con base en una economía dinámica y participativa, construir en México un Estado de protección social universal para el siglo XXI.

3. El reto del empleo y el imperativo del crecimiento

Dinámica de crecimiento

Contrariamente a lo que se esperaba todavía a principios de 2011, la recuperación iniciada en 2010 no ha sido suficiente para alcanzar niveles de producto por persona superiores a los registrados antes de la crisis. En 2010 el producto creció por debajo de la caída de 2009 y, además, el Censo de Población registró un fuerte incremento demográfico superior al previsto, de tal suerte que el producto por persona acentuó su disminución respecto a los niveles alcanzados en 2008.

De acuerdo a las cifras del Fondo Monetario Internacional, el crecimiento del PIB real de México entre 2000 y 2010 fue de 1.7% anual, lo que le coloca en el lugar 150 de un total de 170 países.⁶

Para el futuro inmediato, como acaba de señalarse, las previsiones sobre el desempeño de la economía mundial coinciden en la posibilidad de que se concrete una nueva fase de desaceleración, incluyendo a Estados Unidos, con las implicaciones negativas que ello tiene para el dinamismo de economías que, como la mexicana, dependen en buena medida de la situación del sector externo.

El ritmo de crecimiento de la economía mexicana en las últimas tres décadas se sitúa por debajo del nivel potencial que se podría alcanzar a través de un mejor aprovechamiento de los recursos productivos con que cuenta el país, especialmente con la abundante oferta de mano de obra. Esta brecha de crecimiento, entre el efectivo y el potencial, se explica, en primer lugar por la contracción relativa de la inversión pública, que no sólo no fue contrarrestada por el incremento de la privada sino que desalentó la realización de inversión privada adicional.

⁶ FMI, *Panorama económico mundial*, 2011, p. 197.

Es indispensable prestar atención prioritaria a la elevación del ritmo de crecimiento potencial, puesto que es en esta dimensión donde pueden ampliarse las alternativas para una evolución más acelerada y sostenida de la actividad económica y del empleo. Es claro que este último aspecto no podrá abordarse adecuadamente sin un programa nacional de inversiones que incluya vastos esfuerzos de educación y capacitación de la fuerza de trabajo, en especial de los jóvenes. En el mismo sentido debería inscribirse la elaboración y puesta en práctica de una política de ciencia y tecnología que de manera explícita otorgue una alta prioridad a la investigación para el desarrollo tecnológico basado en una asociación de mediano y largo plazos entre los centros de educación e investigación superior, las empresas y el Estado, en particular con la banca de desarrollo y los programas de infraestructura.

México se ha situado desde hace un cuarto de siglo en una senda de crecimiento baja y muy vulnerable a los impactos del ciclo internacional, a pesar de ser un exportador importante hacia la que sigue siendo la principal economía del orbe, Estados Unidos. La tasa de crecimiento de la economía estadounidense y el incremento consecuente de sus importaciones debería marcar la cota mínima de crecimiento para la economía mexicana y no su tope. En este sentido, México podría crecer, como suelen hacer las naciones en vías de desarrollo, a un ritmo superior al de la economía desarrollada a la que está más integrada, pero no ha ocurrido así en los últimos lustros

Un crecimiento de México superior al de Estados Unidos, como el que se requiere, sólo será posible si su dinámica descansa en una expansión mayor del consumo de las familias de ingreso bajo y medio, de la inversión de las empresas y del gasto y la inversión del gobierno o, para decirlo en dos palabras, del mercado interno. Como ha ocurrido en este periodo, los éxitos en la exportación de bienes industriales, pero también de materias primas de alto valor y precio, sólo pueden traducirse en bienestar interno si despliegan una creciente capacidad de arrastre de la actividad productiva nacional, mediante la rehabilitación y la creación de cadenas productivas a través de las cuales el multiplicador externo se concrete en más empleo y producción dentro del país.

Sobre la expansión del mercado interno gravitan los salarios y el nivel de empleo, el crédito disponible y las decisiones de inversión empresariales, así como la inversión pública en infraestructura y otros renglones productores de bienes públicos y estratégicos, y el gasto gubernamental. En todos estos renglones hay severas limitaciones y ausencias que explican por qué México, en contraste con lo que ocurre en Asia e incluso en otros países de América Latina, se encuentra en una fase prolongada de muy bajo crecimiento económico.

El reto del empleo

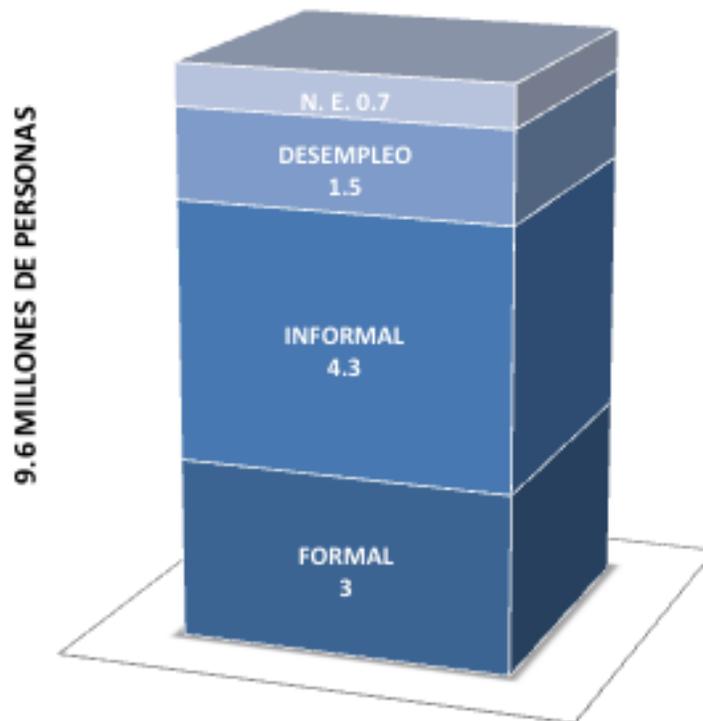
A los recientes efectos de la recesión se suman, en el caso de México, tres décadas de magro crecimiento que se han traducido en una débil creación de empleo formal frente a un desbordamiento de la ocupación informal y de la emigración laboral, que han funcionado como válvulas de escape ante un mercado falto de dinamismo. La fuerza de trabajo llega a poco más de 50 millones⁷ y en la primera década de este siglo registró un crecimiento de casi 10 millones. En este lapso el empleo formal sólo creció en tres millones, lo que significa que siete millones de nuevos trabajadores se ubicaron en la informalidad o en el desempleo. Otro grupo importante, no considerado estadísticamente dentro de la PEA, emigró.⁸

Pocos países en el mundo, disponen de una oferta de trabajo tan amplia como la de México. Se trata, además, de una población trabajadora que es aún mayoritariamente joven, y con mayores niveles de educación que en cualquier momento previo. Estos 50 millones de trabajadores, que representan el llamado “bono demográfico” permitirían que México dispusiera de un potencial de crecimiento económico extraordinario que, sin embargo, no está siendo debidamente aprovechado.

⁷ 50.3 millones al cuarto trimestre de 2011 (INEGI).

⁸ Se estima que anualmente emigraron hacia Estados Unidos de América entre 200 mil y 500 mil trabajadores en la última década.

CRECIMIENTO Y DESTINO DE LA NUEVA FUERZA DE TRABAJO EN LA ÚLTIMA DÉCADA 2000-2010



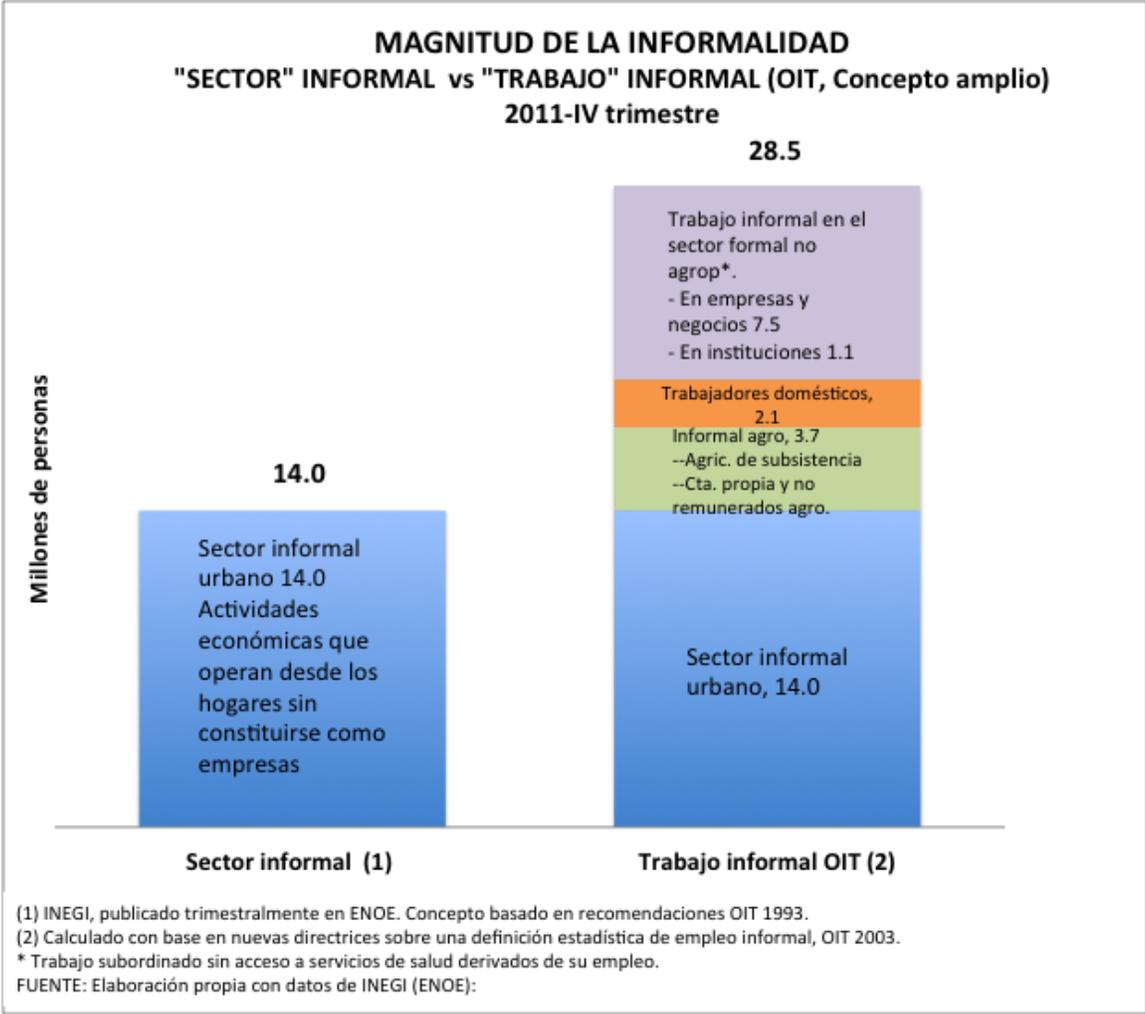
FUENTE: INEGI, ENE Y ENOE.

Medida con la definición más amplia recomendada por la OIT en 2003,⁹ al último trimestre de 2011 se encontraban en la informalidad 28.5 millones, es decir, es la principal fuente de trabajo en el país.¹⁰ Este es un grupo altamente heterogéneo en el que prevalecen altos niveles de precariedad y muy baja

⁹ OIT, *XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*, 2003. (Directrices sobre una definición estadística del empleo informal.)

¹⁰ En ella se engloban los pequeños negocios o autoempleo precario del medio urbano, a los trabajadores domésticos sin servicios de salud, a quienes trabajan en el campo en agricultura de subsistencia o por cuenta propia (sin contratar mano de obra) o a un creciente número de trabajadores asalariados que presta sus servicios de manera subordinada (aun en empresas formales) al margen de las prestaciones obligatorias de ley.

productividad, junto a un número creciente de empleos asalariados no protegidos ni cubiertos por la seguridad social.

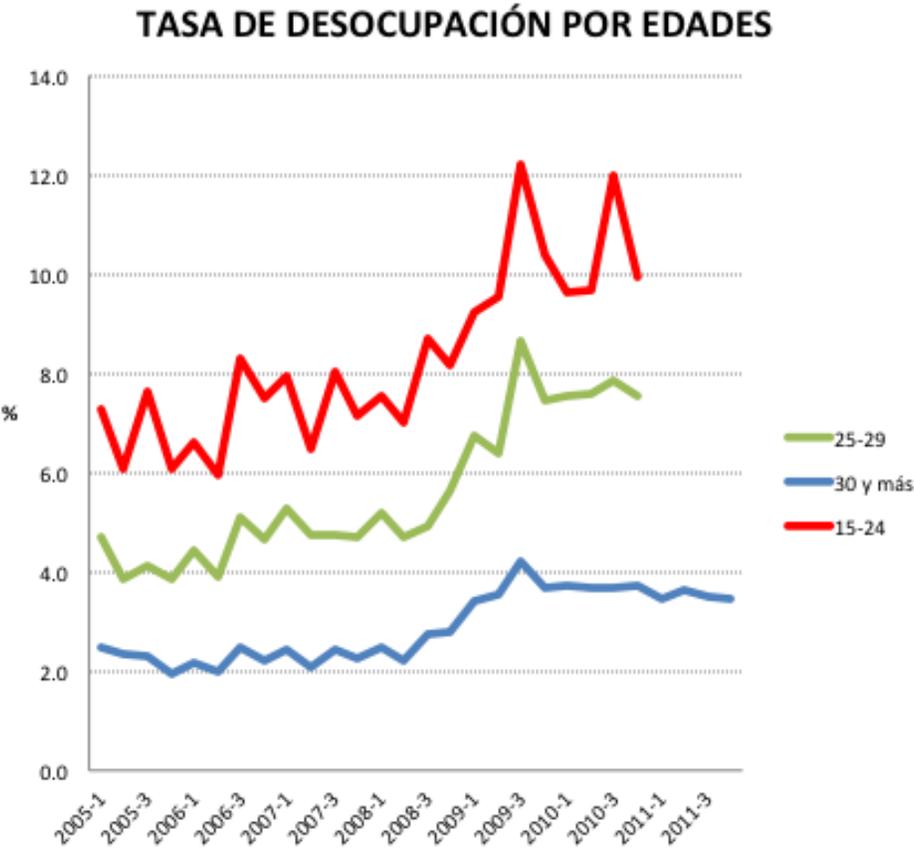


El empleo formal —considerando al empleo asalariado protegido, más los trabajadores independientes de este sector— no rebasa los 20 millones.¹¹ Este tipo de empleo tuvo una caída significativa en la reciente crisis y tocó fondo a mediados de 2009. A partir de entonces se inició una recuperación gradual; sin

¹¹ Incluyendo asalariados de distintos esquemas de seguridad social y trabajadores independientes formales.

embargo, es preocupante que los puestos creados desde entonces sean de menor calidad que los que se perdieron, que el desempleo se mantenga en niveles históricamente altos y que la informalidad continúe aumentando.

El bajo crecimiento del empleo de calidad ocurre en un momento histórico en el que la transición demográfica ofrece el mayor número de mexicanos jóvenes que se suman a la oferta de trabajo sin encontrar ocupación. Sobre esta población se dio el impacto más severo de la crisis, que se reflejó en tasas de desempleo más de dos veces superiores a las de la población mayor de 30 años. A los jóvenes desocupados se suma un amplio grupo que ha dejado de buscar trabajo y no estudia, que presenta un alto riesgo de marginación y exclusión permanente del mercado laboral.



FUENTE: INEGI (ENOE).

La emigración de trabajadores mexicanos y sus familias hacia Estados Unidos, calculada en más de siete millones de personas en las últimas dos décadas,¹² si bien ha disminuido en los últimos años como consecuencia de la recesión en dicho país, en términos absolutos sigue siendo una de las más altas en el mundo. Resulta preocupante, además, que una parte de esa emigración sea de trabajadores calificados. México ocupa el primer lugar entre los países de América Latina y el Caribe en el número de trabajadores calificados que han emigrado hacia los países de la OCDE entre 1990 y 2008, con 1.4 millones egresados de licenciatura, maestría y doctorado. Asimismo, México es el país que ha registrado el más rápido crecimiento en el acervo de emigrantes calificados en ese periodo (286%) dentro de la región.¹³

En las últimas décadas se ha colapsado el patrón clásico de crecimiento generador de empleos, en el que la industria absorbía una proporción importante de la población ocupada en el campo. Hoy la mayor parte de la población que deja la agricultura se ocupa en actividades informales o emigra. La industria de transformación ha venido cancelando puestos de trabajo a partir del año 2000¹⁴ y los servicios modernos no han podido sustituir su papel en la generación de empleo formal. Además de la insuficiencia, hay un marcado deterioro en el tipo de empleos que la economía ha podido generar.

Resulta imperativo revertir esta situación, ya que el trabajo es un elemento clave que sirve de gozne entre el desempeño económico y el bienestar social. Influye en el potencial del crecimiento de la economía y es la principal fuente de ingresos de la gran mayoría de los mexicanos. La estrategia de desarrollo que se plantea asigna, por tanto, un lugar prioritario al empleo.

1. En primer lugar, parte de la premisa de que la muy baja creación de puestos de trabajo es en esencia un problema de demanda laboral insuficiente, de

¹² *US Bureau of the Census, Pew Center.*

¹³ SELA, *Migración de recursos humanos calificados y desarrollo humano en América Latina y el Caribe*, 2010.

¹⁴ En diciembre de 2011 había 566 mil empleos formales menos en la industria que en octubre de 2000 (IMSS-STPS).

débil crecimiento y de un escaso acervo de capital. El impulso al empleo no puede reducirse a la mera flexibilización de la legislación laboral, ya que ello sólo precarizaría más los puestos de trabajo, sino que implica cambios de fondo en la estrategia macroeconómica y sectorial como los que aquí se proponen. México debe fortalecer la formación de capital y crecer a tasas significativamente mayores que en el pasado reciente, para asegurar un ritmo de creación de empleo que garantice la satisfacción de los requerimientos materiales de toda la población y posibilite la cohesión social y la convivencia armónica entre los mexicanos. La creación de un millón de empleos formales al año tan sólo para absorber a la nueva fuerza de trabajo demandaría crecer a una tasa superior al 6% anual real.

2. En segundo lugar, se plantea transitar a mediano plazo hacia una estructura ocupacional basada en actividades generadoras de mayor valor agregado. Se trata de elevar la calidad de los empleos existentes. Se plantea emprender una transformación estructural mediante una estrategia específica orientada a promover este cambio. No está fuera de los alcances de un país como México. La mayoría de las naciones recientemente industrializadas de Asia la fincaron en políticas industriales, agrícolas y de infraestructura, educación y desarrollo tecnológico. Elevaron sustancialmente la inversión pública en infraestructura; canalizaron crédito hacia actividades productivas, con prioridad a las estratégicas; diseñaron políticas activas de promoción industrial y desarrollo agrícola; reforzaron de manera importante y sostenida la educación, la capacitación y la investigación científica y se propusieron extender la protección social a todos los ciudadanos.

3. Una de las medidas que favorecerían el empleo sería, como se propone más adelante, recuperar en el mandato del Banco de México la promoción del crecimiento y el empleo. Es éste un esquema que hoy rige en otros bancos centrales en el mundo.

4. En materia institucional, se plantea actualizar la legislación laboral y contar con un nuevo marco, respetando los derechos de los trabajadores, acorde a la realidad tecnológica, a la nueva organización de la producción y del comercio, así como a los riesgos del trabajo del siglo XXI, pero el enfoque debe ir más allá

de la interpretación simplista que hasta ahora se le ha querido dar a la reforma laboral en términos de flexibilidad de los mercados laborales. Se requiere promover una mayor movilidad, congruente con esquemas más modernos e idóneos, pero al mismo tiempo fortalecer las políticas e instrumentos de protección, inspección y fomento al empleo; reconstruir los esquemas institucionales que rigen en el mercado de trabajo, incluidos los de justicia laboral y de determinación del salario mínimo; asegurar la mayor transparencia y rendimiento de cuentas de los sindicatos y garantizar plenamente el derecho de asociación, de huelga y de negociación colectiva.

5. La crisis ha puesto en evidencia la urgente necesidad de construir redes adecuadas de seguridad frente al desempleo. No se trata de medidas utópicas. Muchos países —desarrollados y en desarrollo— han recurrido a apoyos extraordinarios a la población desempleada como uno de los principales instrumentos anticíclicos o estabilizadores automáticos frente a la reciente recesión. Actualmente, la pérdida involuntaria del trabajo es considerada en nuestro marco legal como una situación individual de excepción, para la que existe la indemnización por despido con cargo a la empresa. Es necesario prever esquemas de protección que apoyen al trabajador y distribuyan el riesgo de las empresas ante la pérdida de empleo en caso de cierres masivos en tiempos de caída sustancial de la actividad económica.

Ante el vacío existente algunos gobiernos de entidades federativas han recurrido a modalidades no contributivas. Sin embargo, es necesario consolidar un esquema de seguro de desempleo de corte nacional sustentable, articulado a la gran reforma hacendaria que se plantea y vinculado a una transformación de fondo en la legislación laboral y de seguridad social en su conjunto. Dentro de este marco se propone la creación de un seguro de desempleo como parte de la red de protección que se requiere construir dentro de un nuevo Estado garante de los derechos sociales.

6. Finalmente, es imprescindible asegurar un buen inicio de los jóvenes en el mundo del trabajo, dando un amplio impulso a los programas de capacitación y colocación y apoyando en especial la transición entre escuela y trabajo.

Salarios

Junto al débil crecimiento del empleo de calidad, el salario ha sufrido una erosión prolongada respecto a sus niveles reales de hace tres décadas.¹⁵ Este deterioro en un principio estuvo asociado a las consecuencias de la globalización, al severo ajuste macroeconómico con alta inflación que experimentó el país en los años ochenta —conocidos como la década perdida— y posteriormente a un modelo de crecimiento altamente dependiente de la exportación basada en mano de obra barata, de escaso nivel de calificación, cuyo principal elemento de competitividad ha sido el salario.

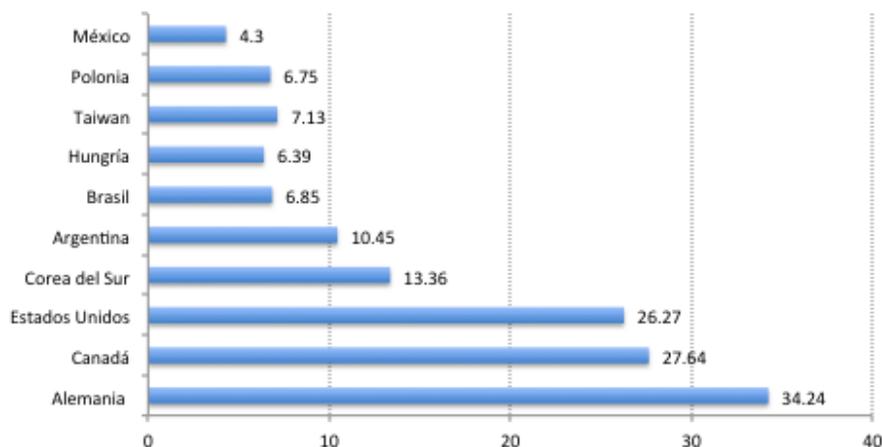
La combinación de un débil crecimiento del empleo formal con un salario medio declinante mantuvo a la masa salarial real estancada en la década de los ochenta, con un leve repunte durante la segunda mitad de los noventa, impulsado fundamentalmente por mayor dinamismo del empleo formal durante el breve auge de las industrias maquiladoras de exportación. No obstante, este impulso se pierde gradualmente y se ve de nuevo interrumpido al sobrevenir la más reciente recesión.¹⁶

El modelo adoptado de inserción mundial, centrado básicamente en tareas de ensamblaje en el sector manufacturero, sustentadas en una mano de obra barata y en su mayoría no calificada que compite a nivel mundial, fundamentalmente con base en bajos salarios no es sostenible, ni deseable económica ni socialmente. Está sujeto a una muy alta volatilidad y su impacto en el desarrollo tecnológico y derrama económica y social ha sido muy bajo. El ingreso de China a los mercados del orbe borró de golpe gran parte de los empleos generados por el sector maquilador durante el auge de fines de los noventa.

¹⁵ En 2010 el salario medio real de cotización al IMSS representaba aproximadamente el 70% del salario medio observado 20 años atrás y el mínimo se situaba en un 31% del nivel real de 1980.

¹⁶ Todavía en 2010 la masa salarial real de sector formal se situaba por debajo de su nivel de 2007.

PAGO AL TRABAJO EN LAS MANUFACTURAS 2010 (dólar por hora)



FUENTE: US Bureau of Labor Statistics, 2011

Es necesario un cambio hacia una política de fortalecimiento del salario y ampliación del mercado interno. Este objetivo debe sustentarse en el cambio de la estrategia macroeconómica en su conjunto y requiere articulación y gradualidad. No puede darse por decreto, pues reclama la participación y el consenso del gobierno, los empleadores y los trabajadores.

La articulación y gradualidad de la política salarial y la política macroeconómica resultan indispensables, a fin de que la mejoría del salario resulte un instrumento efectivo para redistribuir ingresos y ampliar por esa vía el mercado interno. La razón tiene que ver con la dualidad del salario como elemento de demanda y, a la vez, costo de producción de las empresas.

Sería necesario evitar que un número importante de las empresas que hoy producen para el mercado externo quedaran desplazadas de golpe de la competencia internacional, con la consecuente pérdida de empleos, o que se generara una presión al alza en los precios de los bienes en sectores que, por no estar expuestos a la competencia internacional, pueden trasladar los aumentos salariales en forma relativamente fácil a los precios. Por otra parte, es

indispensable revisar la política de salarios mínimos. Después de su colapso durante la década perdida de los ochenta y nuevamente con la crisis de 1994-1995, el salario mínimo real ha quedado estancado en un nivel extremadamente bajo desde 1996 como consecuencia de una política que ajusta el salario mínimo solamente en función de la inflación. Esto ha abierto una brecha creciente entre salario medio y mínimo, que implica una desigualdad cada vez mayor en la distribución del ingreso entre los asalariados.

Debe pugnarse por mantener y ampliar la competitividad internacional alcanzada a costos tan altos. Es necesario imaginar estrategias que combinen fructíferamente un crecimiento sostenido del salario real con crecimientos mayores de la productividad, para abrir espacios efectivos a una formación de capital creciente. El componente complementario de esta ecuación tendrá que ser una política de expansión de un nuevo salario social que sienta las bases de una redistribución consistente por la vía fiscal, de creación de bienes públicos —en especial salud y educación— y de protección social generalizada.

4. Hacia un régimen de protección social universal para el siglo XXI

El concepto de protección social universal para el siglo XXI que se propone en este documento comprende un conjunto de derechos sociales esenciales que nuestro país debería aspirar a garantizar a toda su población en el curso de una generación, en materia de salud, seguridad social, alimentación, educación, cuidado infantil, vivienda y otros servicios sociales indispensables. Se finca en un enfoque basado en derechos y plantea que nadie debe vivir por debajo de un ingreso mínimo garantizado y todos tener acceso a un conjunto de servicios

sociales básicos para desarrollarse en igualdad de condiciones. Un régimen de protección social universal así definido sería la expresión contemporánea de los contenidos y paradigmas del Estado de bienestar, que dieron base a los pactos que permitieron el surgimiento de las democracias sociales.

Esta noción de protección social universal supone, también, adecuar a nuestro tiempo —a los riesgos y necesidades de hoy— el esquema limitado de seguro social que México adoptó en los años cuarenta, restringido al trabajo formal y cuyos supuestos están siendo claramente rebasados. Representa, asimismo, un cambio de fondo en la orientación focalizada de atención a la pobreza de los múltiples programas que han proliferado en las últimas décadas, en un esfuerzo por atender al amplio núcleo de población que ha quedado fuera de los criterios tradicionales de seguridad social y que padece de múltiples carencias económicas y sociales, algunas de ellas en grado extremo.

Este régimen de protección social universal descansa básicamente en dos pilares:

- *Sistema de salud pública de cobertura universal.* Se plantea un sistema de salud del Estado mexicano, que no excluye la pertinencia de los servicios provistos por el sector privado, fincado en un sistema de salud público no fragmentado, de genuina cobertura universal, no sólo de afiliación nominal, y financiado a través de impuestos generales.
- *Sistema de protección al ingreso.* Se propone un sistema de protección a los individuos y las familias frente a los costos o la pérdida de ingresos provocados por eventos como la maternidad, la enfermedad, las incapacidades, la edad avanzada, la viudez y la orfandad, bajo un esquema de prestaciones no vinculadas al trabajo formal y sustentadas en impuestos generales. La protección social debe incluir servicios de atención infantil para hijos de padres o madres trabajadoras y los de atención a población en edad avanzada.

Antecedentes del actual sistema de seguridad social

México inició la construcción de un sistema de seguridad social en 1943, a partir de un régimen de seguridad social limitado que tuvo como primer componente el Instituto Mexicano del Seguro Social. A esta institución se añadió en 1959 el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado y, posteriormente, diversos organismos para las fuerzas armadas, los empleados de empresas paraestatales y de algunos gobiernos estatales. En todos ellos el medio para acceder a seguridad social, que comprendía la atención a la salud y las pensiones por vejez o invalidez, era el trabajo en el sector formal de la economía.

El sistema suponía tasas de crecimiento altas, con generación de empleo formal suficiente para extender la cobertura, crecimiento demográfico sostenido y una mejora en las condiciones de salud que se reflejaría en un aumento moderado de la esperanza de vida. Sin embargo, la brecha entre estos supuestos y la evolución económica y social se fue ensanchando y las premisas originales quedaron ampliamente rebasadas en la década de los años ochenta. El empleo formal, que ya estaba creciendo en forma insuficiente para absorber el incremento acelerado de la población en edad de trabajar, redujo significativamente su expansión. La esperanza de vida creció más de lo esperado cuatro décadas antes y aumentó la edad promedio de retiro de los trabajadores. El crecimiento demográfico de las décadas anteriores persuadió al Estado sobre la conveniencia de una política de población que desde su puesta en vigor en 1974 logró un descenso sostenido en la tasa de aumento de la población, circunstancia que adelantó la transición demográfica. Estos factores fueron determinantes para que a principios de la última década del siglo XX tanto el sistema de salud como el de reparto del IMSS pasaran a ser deficitarios y se comenzaran a analizar diversas opciones de reforma.

Sistema de pensiones

La primera reacción ante el déficit del sistema de reparto fue un aumento de cuotas. Sin embargo, después del estancamiento en la afiliación entre 1992 y 1994, que fue atribuido al aumento en las contribuciones, se pasó a un sistema de

capitalización individual en el que las aportaciones se acumulan en cuentas individualizadas dentro del Sistema de Ahorro para el Retiro, que había sido creado como pilar complementario del sistema de reparto en 1992.

En ese momento poco se dijo sobre el costo fiscal que conllevaría una transición desde un sistema de reparto, hacia un sistema de capitalización individual, en el que las pensiones se determinan de manera individual, en función de los recursos que cada trabajador logre acumular en dicha cuenta. Asimismo, quedó al margen de esta reforma el régimen de jubilaciones y pensiones de los propios trabajadores del IMSS.

El principal riesgo del actual sistema de capitalización es que un elevado número de trabajadores cubiertos no alcancen la pensión mínima prevista por ley. Incluso aquellos que logren cotizar las semanas requeridas, no necesariamente habrán reunido un monto que les permita acceder a dicha jubilación, por lo que es previsible que al momento de su retiro el Estado tenga que garantizar las pensiones mínimas.¹⁷

Las principales deficiencias del sistema de capitalización establecido en la década pasada son:

- Dada la alta inestabilidad en el mercado laboral formal, la mayoría de los trabajadores no alcanzará a cubrir las mil 250 semanas de cotización que exige la ley para tener derecho a una pensión mínima.
- Existen en la práctica obstáculos administrativos a la portabilidad de cuentas entre las Afores.
- Un alto nivel de comisiones presiona a la baja los rendimientos netos.
- No se han hecho efectivos los resultados esperados de la competencia entre Afores.

Otro problema directamente relacionado a la manera en la que se han procesado las reformas de pensiones es el impacto que han tenido en el creciente deterioro de los servicios de salud en el IMSS y en el ISSSTE. Aunque en el momento de la

¹⁷ Un salario mínimo para los asegurados en el IMSS, dos para los del ISSSTE.

reforma del IMSS se actualizaron las primas del Seguro de Enfermedad y Maternidad, que históricamente había sido deficitario y se había financiado con el superávit del Seguro de Invalidez, Vejez y Cesantía, tampoco se consideró la evolución de los costos de atención de los servicios de salud, que se incrementan a una tasa mayor que la inflación.

No puede dejar de mencionarse que, con la reforma, al disminuir las cuotas obrero-patronales, aumentaron las aportaciones gubernamentales, mismas que pasaron de representar el 5% al 30% del total del financiamiento al Seguro Social, lo que en los hechos significó un incremento en la necesidad de canalizar partidas de gasto público destinadas al Instituto.

No obstante, el aumento en el gasto público en salud verificado en los últimos años no se ha dirigido a fortalecer a las instituciones de seguridad social. La necesidad de avanzar en la construcción de un sistema de salud universal financiado por impuestos se revela en el largo plazo como la mejor opción desde el punto de vista de la equidad y el financiamiento del sistema.

La gran paradoja del régimen de capitalización individual que se ha ido construyendo es que tendrá un elevado costo fiscal y no garantiza que en el largo plazo éste vaya a disminuir, de mantenerse los rendimientos observados. En cambio, es uno de los sistemas que presentan rendimientos atractivos para las empresas privadas que se encargan de su administración, ya que las Afores mexicanas se caracterizan por cobrar comisiones muy altas incluso dentro del contexto latinoamericano. Los recursos que maneja hasta ahora no han servido para financiar el desarrollo del país como se ofreció en 1995 en la iniciativa de reforma. Se trata además de un sistema que cubre a un sector actualmente minoritario de la población y sin posibilidades de expansión significativa de la cobertura en el corto plazo, al mantenerse atado a la dinámica del empleo formal.

Sistema de salud pública de cobertura universal

Introducción y definición estratégica. La salud de la población es uno de los desafíos más severos que enfrenta México para su desarrollo como nación en el

siglo XXI. El acceso a la salud es un determinante clave de la calidad de vida de las personas y, por ello, del bienestar del conjunto de la sociedad.

La definición de lo que debe ser el punto de llegada en materia de salud para un país de las necesidades y carencias de México, pero también de su potencialidad económica y de la infraestructura médica de la que parte, en estas décadas definitorias del porvenir nacional, puede sintetizarse de la siguiente manera:

- Un sistema de salud público único, no fragmentado.
- De genuina cobertura universal para todos los mexicanos y, por ello, con recursos suficientes para asegurar la atención institucional y no sólo la afiliación nominal de las personas a los programas gubernamentales.
- Financiado de forma equitativa a través de impuestos generales progresivos.
- Diseñado para todo el país y, a la vez, con una planeación regional que permita cubrir y agregar población desde las unidades de atención primaria hasta la provisión de atención de tercer nivel.
- Con una calidad homogénea a lo largo y ancho del territorio a través de un diseño descentralizado que canalice atribuciones y defina responsabilidades para las entidades federativas.
- Enfocado primordialmente a la prevención, así como a la atención primaria y a la hospitalización general.
- Con un manejo transparente de los recursos y de la toma de decisiones.

En suma, un sistema de salud del Estado mexicano al servicio de toda la población, que no excluye la pertinencia de los servicios provistos por el sector privado, y que considera que la salud en una sociedad equitativa y justa no puede ser considerada una mercancía.

Los servicios de salud en México: Un diagnóstico cualitativo y cuantitativo.

En nuestro país se vive uno de los momentos más críticos en materia de salud, por lo que es urgente acometer una reforma profunda a los sistemas de salud

existentes. México cuenta en la actualidad con un sistema cuyas características principales son:

- Parcial en su cobertura, con duplicaciones y carencias marcadas.
- Mixto en el origen del financiamiento, con participación pública y privada aunque esta última es la mayoritaria.
- Un alto “costo de bolsillo”, lo cual da lugar a la existencia de gastos catastróficos y convierte al inequitativo acceso a la salud en una trampa reproductora de la pobreza y la desigualdad social.
- Injusto y discrecional en la distribución de los recursos.
- Una gestión administrativa fragmentada, lo que supone una oferta de calidad muy heterogénea.
- La organización técnica de los servicios está desarticulada y responde a la libre demanda más que a una buena planeación.
- Los servicios son mayoritariamente de tipo personal y curativo, y la participación de usuarios y prestadores se da en una dinámica marcada por el autoritarismo en la toma de decisiones.

Lo anterior da lugar a que el sistema de salud en México no esté resolviendo los problemas presentes y que se haya estancado el avance en los indicadores básicos de bienestar en salud.

En el último medio siglo México logró extender la esperanza de vida en más de 20 años. A la par, se verificó un cambio sustancial en la estructura de la mortalidad general (mientras que en 1960 casi un tercio de las defunciones se debían a enfermedades infectocontagiosas —diarrea y enteritis, neumonía e influenza—, en la actualidad las principales causas de los decesos son enfermedades crónico degenerativas —como la diabetes mellitus, las isquémicas del corazón y problemas cerebro vasculares). Se abatió la mortalidad infantil en más de 80% y se consiguió desarrollar la mayor parte de la infraestructura en salud. No obstante, a partir de 1990 México se ha rezagado frente a otros países en su capacidad de extender la esperanza de vida de la población (mientras en

nuestro país entre 1990 y 2006 se amplió en cuatro años, Brasil tuvo un avance de cinco años en el mismo periodo, Chile de seis, Corea del Sur de siete y Suecia de 11 años de acuerdo a datos de la Organización Mundial de la Salud). Asimismo, para las últimas dos décadas, mientras la mortalidad infantil en México ha disminuido 31%, en Brasil, Chile, Cuba y Suecia el avance es de entre 50% y 60%.

En el propósito de edificar un sistema nacional de salud del Estado mexicano, si bien hay mucho por hacer, nuestro país no parte de cero. Al contrario, tiene en su haber una infraestructura considerable y una dotación de capital humano de primera calidad que es preciso aprovechar y potenciar.

México disponía en 2010 de 20 mil 340 unidades públicas de salud, menos de dos mil más que al inicio de la década (18 mil 407 unidades), lo que evidencia un bajo el ritmo en la expansión de la infraestructura en salud en los últimos años. Del total de unidades de salud públicas, mil 254 son de hospitalización. Asimismo, el país cuenta con 81 mil 711 camas censables en el sector público (apenas 7% más que las existentes 10 años atrás), con 64 mil consultorios y con tres mil 533 quirófanos (en estos dos últimos indicadores, la expansión de la oferta ha sido del 15% en 10 años).

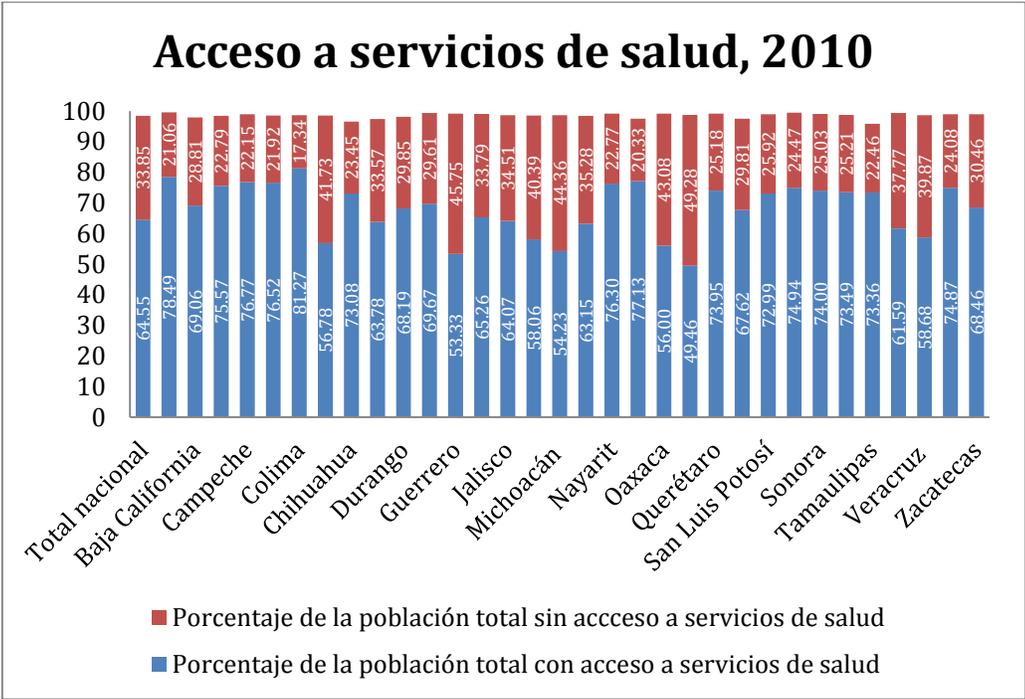
El personal médico y de enfermería abarca a 172 mil médicos —88 mil para población no asegurada y 84 mil a población asegurada— y 236 mil enfermeras — la mitad para población no asegurada y el otro 50% en instituciones que atienden a población asegurada—. Por población asegurada se entiende a quienes tienen acceso a los servicios de salud a través del IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena, Semar y sistemas de seguridad social de las entidades federativas; por población no asegurada se entiende aquella que está cubierta por la Secretaría de Salud federal y los servicios de salud de las entidades federativas, por el IMSS-Oportunidades y por hospitales universitarios.

Con estos recursos se brindan 210 millones de consultas generales al año (58.6 millones a población no asegurada y 151 millones a población asegurada). Se practican tres millones y medio de intervenciones quirúrgicas (2.7 millones a población asegurada y el resto a población no asegurada), y se dan 5.5 millones

de egresos hospitalarios (3.8 millones de población asegurada). Estas cifras evidencian un uso de diferente intensidad entre la población asegurada y la no asegurada.

En términos de cobertura de las instituciones de salud a población asegurada, los derechohabientes del IMSS y del ISSSTE se estiman en cerca de 60 millones de personas.

Ahora bien, en materia de protección social en materia de salud el rezago aún es considerable. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, una tercera parte de los mexicanos aún no tiene acceso a los servicios de salud. Incluso en entidades federativas que alcanzan alto desarrollo frente al promedio nacional, como el Distrito Federal, la cifra es alta. Estos datos no coinciden con los referidos a cobertura que proporciona el Seguro Popular, pero se considera importante retomar la información censal de carácter oficial que proviene, precisamente, de las respuestas que dio el conjunto de la población sobre su acceso a los servicios de salud.



En el sector privado existen tres mil 150 hospitales, pero sólo 237 de ellos tienen una capacidad de 25 o más camas, lo que expresa que la oferta privada de servicios de salud, además de fragmentada, es de una calidad muy heterogénea y que, en la mayoría de los casos, carece de la infraestructura robusta. En este sector se cuenta con 35 mil camas censables, 3% más que las que había a mediados de la década de los años noventa.

México es uno de los países de la OCDE, junto con Estados Unidos y Corea, que financia la salud con una proporción mayoritaria de gasto privado. Aún así, de acuerdo a datos de la OCDE en 2011, el porcentaje del PIB destinado a la salud es bajo, 6.4%, mientras que Brasil, por ejemplo, canaliza el 9%. Del total del gasto que se realiza en México, 47.3% corresponde al sector público, y 52.7% al privado, pero de este último sólo el 3.7% es a través de seguros médicos privados y 49% es gasto de bolsillo para 2010. En cambio, en el promedio de la OCDE el gasto público representa el 72% del total.

La OCDE señala que en México el gasto per cápita en salud es de 918 dólares, muy por debajo de los tres mil 233 promedio de la organización. Asimismo, el gasto público per cápita en salud en México es de 434 dólares anuales, por dos mil 327 del promedio de la OCDE.

Mientras los países de la OCDE destinan en promedio 6.9% del PIB al gasto público en salud, México canaliza el 3%. Así, México tendría que multiplicar en cinco veces los recursos canalizados a salud para equiparar el gasto per cápita promedio de los países desarrollados, o bien, duplicar el gasto en salud como porcentaje del PIB para aspirar a ofrecer una cobertura de salud universal y de calidad.

A pesar del esfuerzo realizado en términos de ampliación de la cobertura, ésta es insuficiente, hay fragmentación y duplicación en los servicios, predomina el enfoque curativo y el gasto está mal dirigido. El hecho de que existan varios sistemas de salud superpuestos en la República genera ineficacias e ineficiencias en el sistema, mala asignación de personal, costos crecientes, burocratización,

ausencia de cruces de información entre las bases de datos de beneficiarios, poca portabilidad entre los sistemas y baja transparencia en el uso de los recursos.

De este panorama se desprenden amenazas que pueden acentuarse en el futuro inmediato, comprometiendo los objetivos de desarrollo y equidad en materia de salud. Así, los altos costos dan lugar al surgimiento de una supuesta industria de la salud que identifica un nicho de mercado y concibe a la salud como una mercancía. El avance de esta noción acentúa las desigualdades existentes entre la población mexicana.

La ineficiencia y duplicidad se expresan en la doble afiliación a los sistemas de seguridad social, IMSS e ISSSTE, así como a la deficiencia de los registros administrativos que no permiten conocer, bien a bien, la dimensión de la población realmente cubierta.

La ineficiencia se traduce en largos plazos de espera para citas de consulta, para cirugías, carencia y limitaciones de personal y de equipos, servicios deficientes y una atención de calidad heterogénea y poca calidez humana hacia los pacientes.

El mayor avance en términos de canalización de recursos públicos se da alrededor del Sistema de Protección Social en Salud, que administra al Seguro Popular. No obstante, con este programa no se redefinió el modelo de atención a la salud, se mantuvo la fragmentación de la oferta de servicios y no se aumentó la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los prestadores del servicio, lo que hace que mayores recursos no se estén traduciendo en la certeza de mejores servicios y en el incremento en los niveles de salud de la población.

Por otra parte, se ha ido conformando una oferta de servicios médicos privados en manos de grandes empresas, antes que en colectivos de médicos y profesionistas de la salud. Ello implica que con frecuencia los criterios de atención y cobertura respondan a consideraciones financieras y de definición de beneficio desde el punto de vista de las empresas de servicios médicos y de las aseguradoras, antes que a criterios médicos y de bienestar de la población atendida.

El gasto público, y menos aún el privado, no se ha destinado con suficiencia a la inversión en ciencia y desarrollo tecnológicos vinculados a la salud, por lo que México es dependiente del exterior en tecnologías de salud y en buena parte de la oferta farmacéutica.

Existe en el país, por tanto, una subinversión y un nivel de gasto insuficiente. Pero también es un gasto ejercido de manera discrecional e inequitativa, de ahí que en México múltiples padecimientos que son curables no lo sean para todos, que persista un alto nivel de muertes evitables y que la salud sea reflejo de la desigualdad social pero también causa de ella.

Hacia un servicio nacional de salud. México requiere un servicio nacional de salud con las siguientes características: único, público, de cobertura universal, descentralizado, que privilegie lo preventivo, la atención primaria y la hospitalización, y que esté escalonado. Este sistema debe ser construido a partir de la reforma al sistema existente. Asimismo, la edificación del servicio nacional de salud requiere mayores recursos, por lo que deberá establecerse el compromiso de Estado de incrementar sistemáticamente en términos reales la inversión pública en salud a lo largo de esta década.

Un prerrequisito es concebir un modelo de atención nacional propio, para ser instaurado en el conjunto de las instituciones de salud. El país no podrá avanzar hacia la resolución de los desafíos en la materia si cada institución de salud, o incluso si cada entidad federativa o si cada dependencia que ofrezca servicios médicos genera un modelo en disonancia con los demás; si en vez de complementariedad y cooperación se acentúa la descoordinación, se incrementará el traslape de ofertas de servicios o los vacíos en la provisión de los mismos.

Es necesario un ejercicio de planeación de los recursos existentes y de las necesidades de la población de abajo hacia arriba, de tal manera que exista atención primaria con al menos un médico por cada tres mil habitantes. Deben sumarse, después, unidades de salud para crear centros de salud y, finalmente, conglomerados de atención hacia los hospitales generales y más adelante a los institutos de especialidades. La dimensión geográfica y territorial no puede dejar de ser considerada en el diseño de un sistema de salud auténticamente nacional.

Se trata de un ejercicio que no se ha hecho a cabalidad en el país y cuya ausencia explica el mal diseño de la oferta pública de servicios de salud que persiste en las distintas regiones del territorio. Éste es un ejercicio del todo necesario para que se sepa dónde colocar los servicios y cuál es el compromiso público que debe realizarse.

Otro punto de partida consiste en superar la inercia que por décadas ha hecho que buena parte de la atención médica que se ofrece en el país recaiga en estudiantes de medicina de quinto año de pregrado o bien en pasantes en servicio social. Los médicos mexicanos son una excepción entre los profesionistas en su etapa de formación, pues sí cumplen con un verdadero servicio social de atención a la comunidad, pero este reconocimiento no puede traducirse, como ocurre en los hechos, en una transferencia de responsabilidad de la atención médica hacia becarios cuando ésta debe recaer, necesariamente, en médicos profesionales, establecidos y con una remuneración digna.

Para mejorar la salud de los mexicanos es necesario concentrar esfuerzos en áreas prioritarias como la salud perinatal e infantil, en accidentes —donde se pierden más de 35 mil vidas al año, en su mayoría de gente joven—, así como en la prevención de la diabetes y la corrección de los hábitos alimenticios que están condicionando enfermedad y muerte a causa de los trastornos cardiovasculares.

El gran objetivo de generar y extender el bienestar a la población mexicana en el siglo XXI pasa por hacer de la salud un derecho al alcance de todos. La construcción de un Estado de bienestar puede tener como su piedra angular un servicio nacional de salud. Si ésta es una prioridad, será factible que las decisiones pertinentes en materia de obtención y canalización de recursos públicos, a través de una mayor recaudación fiscal, puedan ser abordadas con mayores posibilidades de éxito una vez que se tiene identificado el objetivo de la salud universal. Salud de calidad para todos, sin distinción ni exclusión, puede ser una de las definiciones centrales que adopten las actuales generaciones de mexicanos para conseguir un país menos excluyente y más justo. Es un proyecto de largo alcance que debe involucrar al sector académico y de investigación, a los agentes productivos, a los actores políticos y a las organizaciones de la sociedad civil y,

por supuesto, a los poderes y a las administraciones públicas, pues se trata de una auténtica tarea de Estado que, consideramos, es factible y realizable. La creación de un sistema nacional de salud supone configurar un grupo técnico y operativo encargado de impulsar cuanto antes su establecimiento.

Hacia un sistema de protección universal al ingreso

La noción de protección universal al ingreso, el segundo pilar del sistema que aquí se propone, supone adecuar a nuestro tiempo el régimen limitado de seguro social que nuestro país adoptó en los años cuarenta, restringido al trabajo formal y cuyo diseño es ya obsoleto. Esto supone, entre otros aspectos:

- Desvincular los servicios de salud de los de pensiones, jubilaciones y protección social al ingreso para avanzar hacia un sistema de protección universal no restringido al empleo formal.
- En materia de jubilaciones y pensiones, revisar las reformas que en los últimos años han emprendido otros países latinoamericanos que han rectificado parcial o totalmente el viraje de sistemas públicos de reparto hacia sistemas de capitalización individual. En varios de estos países las reformas han incluido la creación de pensiones universales no contributivas y el restablecimiento de sistema de repartos reformados.
- En el largo plazo, la opción más saludable sería financiar los sistemas de protección al ingreso con impuestos generales, complementados con esquemas mixtos de planes ocupacionales y programas de ahorro para el retiro para los trabajadores con ingresos medios y altos, debidamente regulados o incluso provistos por Afores públicas.
- Dado que el esfuerzo fiscal que implicarán todas estas reformas será elevado, es muy importante emprenderlo como parte de una estrategia para universalizar estas prestaciones, en el marco de una reforma fiscal integral, que no se limite a un solo tipo de gravámenes.
- En este pilar se incorporaría el seguro de desempleo al que ya se hizo referencia.

- En el ánimo de modificar la orientación actual de los programas sociales y transitar de los múltiples enfoques residuales y programas focalizados basados en carencias extremas a un esquema de derechos básicos exigibles, sería conveniente estudiar la pertinencia de un ingreso básico universal, puesto en práctica de manera gradual.

5. Educación, ciencia y tecnología

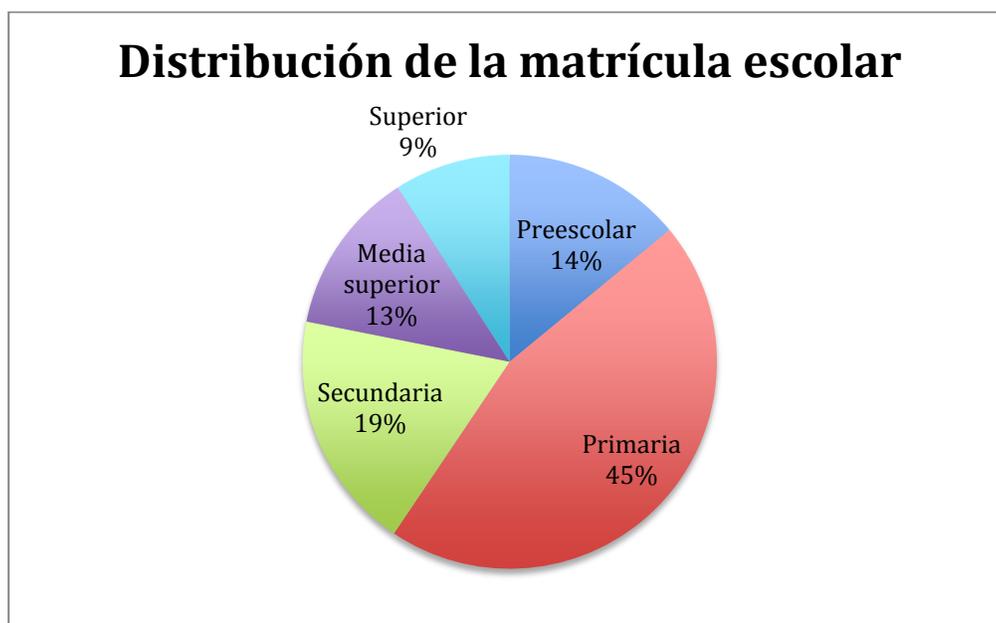
Educación para el desarrollo

México es un país con profundos desafíos en materia educativa. A casi un siglo de que el Estado iniciara una gran tarea educativa, México está obligado a realizar una profunda reflexión sobre lo logrado y lo mucho que falta por hacer. No se trata sólo de hacer un balance cuantitativo entre los avances en cobertura y sus faltantes, sino de preguntarse si el actual sistema educativo nacional puede encarar y superar con éxito los desafíos del cambio global, económico, cultural y tecnológico y, a la vez, los que provienen del cambio demográfico del país y las carencias sociales que lo han acompañado. La educación debe entenderse como un componente insustituible de la transformación productiva, pero también como

uno de los derechos humanos cuya garantía universal corresponde al Estado. El México del siglo XXI requiere una educación de calidad que permita a todos los mexicanos, en igualdad de condiciones, desarrollar su potencial y dotarlos de capacidades y destrezas para su vida activa en la economía y la sociedad. Asimismo, el sistema educativo nacional debe abocarse explícitamente a la formación de una ciudadanía activa y consciente de los retos globales que el mundo enfrenta. Por una parte, debe extender la cobertura de los servicios y asegurar la permanencia de los niños y jóvenes a lo largo de los ciclos de educación obligatoria —que ya abarcan 13 años hasta el nivel medio superior—, al tiempo que reduce la desigualdad en el acceso y en los años de escolaridad, abatiendo el rezago educativo que todavía es significativo. A la vez, existe la obligación de incrementar en forma sustantiva la calidad de los servicios educativos que presentan severas deficiencias tanto en las escuelas públicas como en las privadas. Por otro lado, y en atención a las demandas que plantea el cambio demográfico, debe aumentarse la oferta de servicios de educación media superior y superior, asegurando la calidad de los mismos; en las licenciaturas debe realizarse una orientación profesional que sea acorde con las necesidades del desarrollo económico y tecnológico de México, en especial, ampliando la matrícula en las carreras pertenecientes a áreas científicas. En los posgrados es pertinente una mayor oferta en el sector público y una regulación más precisa de los servicios privados, cuya calidad y pertinencia no siempre se encuentran suficientemente acreditadas.

Alumnos en el sistema educativo mexicano, 2011		
<i>Nivel educativo</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Porcentaje</i>
Preescolar	4.6 millones	14%
Primaria	14.9 millones	45.3%
Secundaria	6.13 millones	18.7%
Media superior	4.2 millones	12.8%
Superior	2.98 millones	9.1%
Total	32.8 millones	100%

Prácticamente, 33 millones de mexicanos acuden cada día a la educación formal en nuestro país. Cabe decir que mientras el peso de la matrícula de educación primaria tiende a disminuir, aumenta la población de secundaria (en 30 años se duplicó) y, en especial, en bachillerato y en el nivel superior (cuya matrícula se ha triplicado en tres décadas).

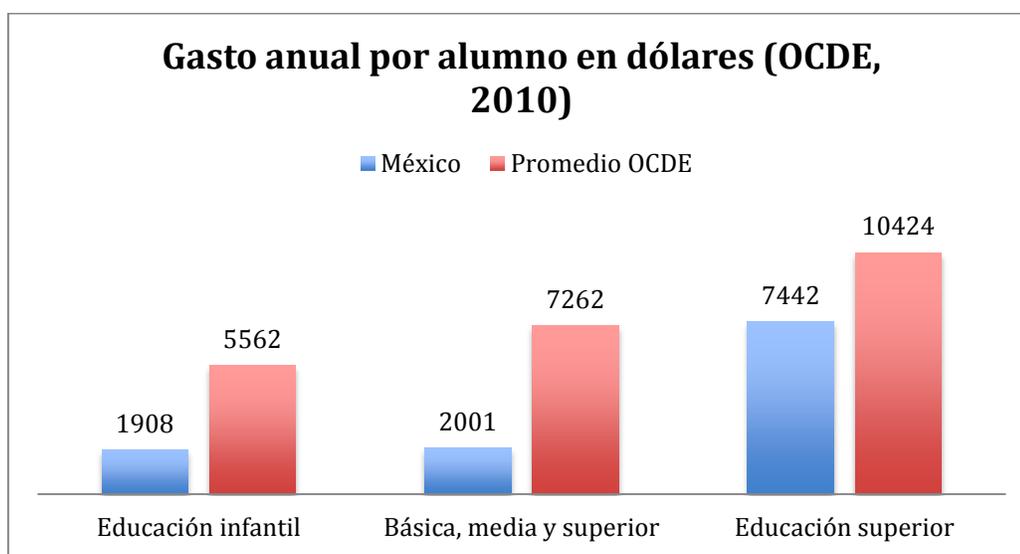


México realiza, actualmente, una inversión insuficiente en educación. La OCDE afirma que el gasto público por alumno promedio en México es de dos mil 385 dólares anuales, mientras que el promedio de la organización es de siete mil 261 dólares. Es decir, México invierte apenas una tercera parte por alumno de lo que hacen los países desarrollados. La percepción errónea de que México gasta demasiado en educación, más que otros países de nivel de desarrollo similar o superior, proviene del porcentaje de gasto público que se destina a la educación. En México dicho porcentaje asciende a 22%, frente al 14% promedio de la OCDE. Sin embargo, debe considerarse que el gasto público en México es reducido, así aunque la educación se lleve una proporción importante de los recursos públicos ello no significa que el gasto educativo sea suficiente.

Cabe agregar que el gasto federal en educación es de 3.8% del PIB, una suma similar a la que se destinaba en 1980 (3.7%) y muy por debajo de 8% que debería canalizarse por el Estado de acuerdo al artículo 25 de la Ley General de Educación.

El limitado nivel de gasto afecta, en mayor o menor medida, a todos los niveles educativos. Un primer acercamiento objetivo al panorama de la educación en México pasa por reconocer sus insuficiencias financieras.

El reducido financiamiento a la educación ha dado lugar a que, en todos los niveles, más del 90% de los recursos se destine al pago del personal, a los sueldos de los maestros, y que en cambio no se pueda invertir en infraestructura y su adecuado mantenimiento así como en equipamiento educativo. Es imperativo ampliar el financiamiento público a la educación para mejorar las condiciones de trabajo y estudio en los centros educativos.



México nunca había tenido como en el presente tantos jóvenes que demandan educación, pero ahora lo hacen, y lo harán por el resto de la década, sobre todo en los niveles medio, medio superior y superior.

Lo anterior no implica que pueda cantarse victoria en materia de cobertura en los primeros niveles, sobre todo desde la perspectiva regional, pues la aguda desigualdad en las tasas de cobertura sigue presente en el panorama educativo nacional. Así, por ejemplo, al final de la primera década del siglo XXI, mientras que

en algunas entidades las tasas de cobertura de educación secundaria han superado el 90%, en otras, como Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, están por debajo de 80%.

Más aún, para el ciclo escolar 2008-2009 en Guerrero, Chiapas, Chihuahua, Oaxaca y Michoacán concluyeron sus estudios de primaria menos de nueve de cada 10 alumnos inscritos seis años antes. En el caso de la secundaria, la eficiencia terminal sólo superó el 90% en Colima, teniendo un promedio nacional de 81.5%, de tal suerte que prácticamente uno de cada cinco alumnos que inician la educación secundaria no la termina.

Para 2011, de acuerdo con el *Informe de Desarrollo Humano* de las Naciones Unidas, la escolaridad promedio de los mexicanos fue de 8.5 años, es decir, aún por debajo de los 12 que distintas organizaciones, como la CEPAL, identifican como el umbral mínimo para que los individuos tengan un perfil educativo que les permita salir de una situación de pobreza. Una vez más, al deficiente indicador nacional hay que sumar la desigualdad económica y de oportunidades de estudio para sus niños y jóvenes: mientras en Nuevo León o el Distrito Federal la escolaridad rebasa los 10 años, en Chiapas y Oaxaca no alcanza los siete años.

Asimismo, el rezago educativo, es decir, el porcentaje de personas que no concluyeron su educación primaria y secundaria, sigue estando presente en el panorama nacional. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), con base en la información del Censo de Población de 2010, 23.2 millones de personas tenían rezago educativo, esto es, la quinta parte de la población total (20.6%). Asimismo, siguiendo con los resultados censales de 2010, para los niños de entre seis y 15 años el rezago llega a 5.9%, por lo que seis de cada 100 niños que deberían asistir a la primaria o a la secundaria ya han abandonado la escuela. Y, de nuevo, el rezago escolar es diferente según la entidad de que se trate: del 10.6% en Chiapas y del 3.6% en el Distrito Federal. En materia educativa las oportunidades y los resultados están marcados por el lugar donde se nazca y se crezca. En ese sentido, el sistema educativo tiende a

reproducir, más que a corregir, las desigualdades. Esta correlación debe superarse a través de políticas económicas, sociales y educativas que asuman explícitamente la desigualdad y la pobreza.

El rezago educativo es todavía mayor en la población joven. De acuerdo con datos del censo de 2010, 23.1% de los jóvenes que tenían al inicio de esta década entre 16 y 28 años no habían terminado la secundaria. En Chiapas esa proporción fue de 42.8% y en el DF de 11%.

Al tema de la cobertura hay que agregar el de la calidad de la educación. De acuerdo a los resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) de 2010, dos terceras partes de los alumnos evaluados obtuvieron calificaciones de insuficiente o elemental en el manejo de las matemáticas y sólo 8.1% de excelente. En el manejo de español, menos de una quinta parte de los alumnos de secundaria (17.1%) obtuvo calificaciones de bueno o excelente, por lo que cuatro de cada cinco alumnos de secundaria tienen un manejo insuficiente o elemental de su idioma. La desigualdad regional también se manifiesta en los indicadores de calidad. Mientras en Baja California Sur, Baja California, el Distrito Federal, Nuevo León o Tlaxcala menos del 15% de los alumnos de primaria tienen comprensión insuficiente del español, el porcentaje rebasa el 20% en Oaxaca (39.5%), Chiapas (29.1%), Guerrero (23.1%), San Luis Potosí (20.5%) y Nayarit (20.3%).

Algo similar ocurre con el tema de las matemáticas, donde el porcentaje de alumnos con comprensión insuficiente en Oaxaca es de 47% y en el Distrito Federal de 11.7%.

El mal desempeño educativo de los niños y jóvenes mexicanos ha sido documentado desde hace más de dos décadas. De la catástrofe silenciosa se ha pasado a la condescendencia. Las causas de la ínfima calidad de la educación básica que reflejan las cifras anteriores son muchas. Deben mencionarse un mal diseño curricular, de inspiración positivista, que satura de contenidos y temas los programas de estudio, de tal forma que se acaba privilegiando la memorización por parte del alumno y no el aprendizaje de conocimientos y habilidades básicas: capacidad lectora, matemática y de razonamiento. Asimismo, las prácticas

docentes en el México del siglo XXI no han cambiado frente a las que imperaban en el XIX: se estructuran alrededor del trípode maestro-alumno-aula, y la enseñanza es verbalista, presencial y auditiva en detrimento de otras habilidades, como la lectura. La formación de los maestros es deficiente. Así lo revelan los estudios sobre su conocimiento de las materias que imparten, o sus propios hábitos de lectura. A lo anterior hay que añadir una estructura del sistema educativo básico sobreburocratizada, rígida, sin espacio para la innovación pedagógica. Este diseño no está pensado en función de las necesidades del alumno. Las malas prácticas educativas no son exclusivas de la escuela pública y tampoco los malos resultados de las evaluaciones.

Un asunto que agrava la situación de la enseñanza básica en México es el grado de control que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ha llegado a tener sobre las decisiones educativas. Por supuesto, el SNTE puede y debe participar en la negociación de las condiciones de trabajo e incidir en las medidas que afectan al gremio del profesorado, pero eso no implica que, como viene ocurriendo de facto, la dirección sindical desplace al Estado mexicano como responsable último de las decisiones sobre qué, cómo y quién debe enseñar.

Los males de la educación básica pública en México no pueden atribuirse, en su totalidad, al SNTE, pero debe asumirse con todo rigor que la pervivencia de las prácticas impulsadas por la cúpula sindical afectan el quehacer cotidiano de docentes y educandos en las aulas de todo el país y no permiten hacer ninguna transformación sustantiva en favor de la calidad de la educación.

En lo que toca a la educación media superior, 4.2 millones de jóvenes acuden a ella. De ese total, 739 mil (17%) asisten a escuelas privadas. El importante peso que tiene la educación particular en este nivel, mayor que en primaria y secundaria (donde ronda el 8%), evidencia la insuficiencia de oferta pública.

En el bachillerato, al que se asiste mientras transcurre la adolescencia, es en el que se presenta la mayor deserción escolar de todo el sistema educativo mexicano. Es, también, en estos estudios donde los indicadores de cobertura para México respecto a otros países latinoamericanos, como Brasil y Chile, comienzan

a mostrar mayores diferencias (menos de dos terceras partes frente a 75% de cobertura en aquellos países sudamericanos). Baste decir que, de acuerdo con datos de la OCDE, en México concluyen la educación media superior 44 de cada 100 jóvenes, mientras que en Chile lo consiguen 69; y en promedio en la OCDE, ocho de cada 10 personas terminan sus estudios de nivel medio superior.

La calidad tampoco muestra indicadores venturosos en educación media superior: por ejemplo, ocho de cada 10 alumnos tienen un manejo insuficiente o elemental de las matemáticas de acuerdo a los resultados de ENLACE para 2010.

Con este panorama, el número de alumnos que consigue concluir el bachillerato por cada 100 que iniciaron la primaria 12 años antes es de 34. Sólo una tercera parte de los niños y jóvenes mexicanos está, al día de hoy, en condiciones de alcanzar el umbral educativo mínimo necesario para superar la pobreza.

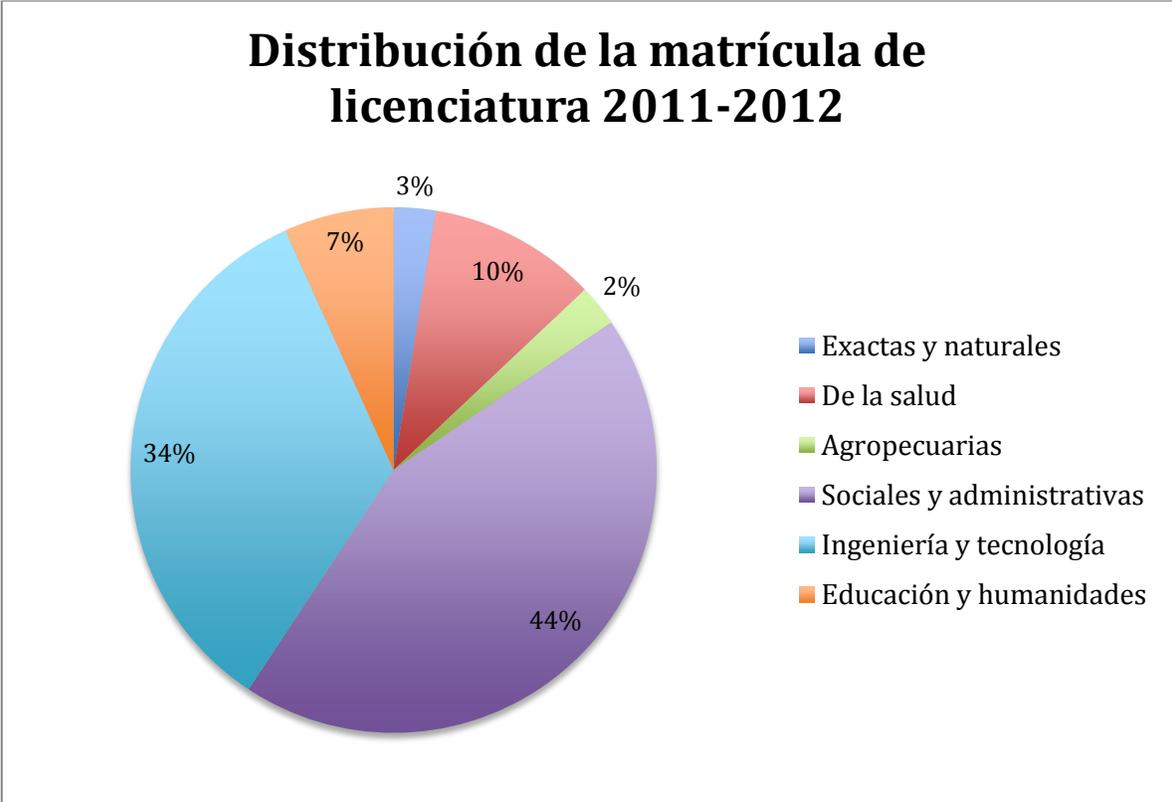
La educación media superior en México se considera obligatoria por mandato constitucional a partir de 2011, y se espera que una década más tarde dicho imperativo se cumpla. Para ello será necesario ampliar de forma drástica la oferta del servicio público en este nivel a través de la construcción de infraestructura educativa, una dotación suficiente e idónea de personal docente, lo que entraña una necesaria expansión de los recursos y una revisión profunda de los procesos de formación y capacitación del profesorado.

De acuerdo con las cifras oficiales, el gasto federal para la educación media superior entre 2001 y 2010 se amplió en un 30% acumulado, al tiempo que la matrícula estudiantil aumentó 34% en el mismo periodo, lo que implica que el gasto por alumno de bachillerato en términos reales ha disminuido. Además, existe una marcada desigualdad regional en la asignación de los recursos. La ampliación de la matrícula del bachillerato al doble de la cifra actual en los próximos años, y la reducción de la brecha en gasto por alumno frente a los países desarrollados y varios emergentes, implicaría cuadruplicar el gasto público en la educación media superior en este decenio.

En la educación superior las cifras para el ciclo 2010-11 indican una matrícula de licenciatura —que engloba universidades, educación tecnológica y

formación de maestros— de 2.8 millones de alumnos. De ellos, 16% acude a una institución federal, 13% a una estatal, 43% a una institución autónoma y 35% a una particular. Así, un tercio de los alumnos que se forman para ser profesionistas en México debe sufragar totalmente el costo de su educación a través de mecanismos privados.

La distribución por áreas de estudio muestra el poco peso de las ciencias exactas y de las carreras agropecuarias, lo que indica la falta de sincronía entre las necesidades de desarrollo del país y la distribución de la matrícula de estudios de licenciatura. Como muestra de lo anterior, valga señalar que de 2.8 millones de alumnos estudiando la licenciatura sólo 72 mil cursan carreras de ciencias exactas.



Los estudios de posgrado, por su parte, han crecido hasta alcanzar la cifra de 200 mil alumnos. En la primera década del siglo la ampliación fue de 65 mil alumnos (53%), de los cuales 41.2 mil corresponden a maestría, 10.6 mil a doctorado y 13 mil a especializaciones. En el posgrado se agudizan algunas

tendencias de la licenciatura, pues la mitad de los alumnos corresponde a escuelas privadas. La matrícula en instituciones privadas creció en 84% en una década sin una adecuada regulación estatal, lo que puede dar lugar a problemas de calidad a través del aumento de este tipo de titulaciones o certificaciones académicas que se alejan de una genuina política de desarrollo de la educación superior.

Las decisiones de la administración federal 2006-2012 para favorecer económicamente la expansión de la educación privada en todos los niveles traslucen un claro desprecio por la educación pública. La decisión de hacer deducibles las colegiaturas desde preescolar a bachillerato, adoptada en 2010, implica, según datos del propio gobierno, un gasto fiscal de 13 mil millones de pesos, esto es, más que todo el volumen de recursos canalizado por la federación a la inversión en infraestructura educativa. Asimismo, canalizar recursos de Nacional Financiera a la banca privada para que otorgue créditos para cubrir colegiaturas en una veintena de universidades particulares, seleccionadas de forma poco transparente, evidencia un desconocimiento de la finalidad de la banca de desarrollo y un estímulo al endeudamiento de las familias para favorecer instituciones lucrativas. El Estado mexicano, dada la escasez de recursos, no debe subsidiar a la educación privada.

Es evidente que México necesita replantear la educación como derecho básico efectivamente ejercido. Se trata de evitar la exclusión formal de la escuela y de acabar con la exclusión real del conocimiento que padecen millones de educandos en el país.

No escapa el hecho de que los estudiantes sufren amplios rezagos sociales. Sin embargo, el propio sistema educativo tiene la responsabilidad de generar experiencias escolares legítimas y valiosas para los alumnos, más allá de las carencias económicas de sus familias o localidades.

En suma, la reforma educativa que México necesita debe ser integral. Es decir, abarcar desde la primaria hasta los estudios universitarios. Cada ciclo escolar tiene sus propios problemas y sus propios desafíos. Tendrán que resolverse y abordarse en cada uno de ellos sin excluir el planteamiento de

conjunto indispensable en el México de hoy. En la educación se necesita una auténtica política de Estado.

Una política de ciencia y tecnología

Las posibilidades de desarrollo de México en el siglo XXI se definirán en buena medida por las capacidades científicas y tecnológicas que se consiga construir en los años que corren.

La expansión del conocimiento especializado y su vinculación con el sector productivo es del todo necesaria para que la inserción de México en la economía internacional sea menos dependiente y descansa, fundamentalmente, en el bajo costo de la mano de obra. La ciencia y la tecnología son también imprescindibles para afrontar otros desafíos del país, como los referidos a la seguridad alimentaria y energética, a la salud de la población y a la preservación de los ecosistemas.

El reclamo de una política de Estado en materia de ciencia y tecnología no puede entenderse como preocupación exclusiva de la comunidad académica, sino como una condición para mejorar la calidad de vida para el conjunto de los habitantes de México.

En esta materia hay que partir de que en el país se hace ciencia de alta calidad y, por ejemplo, en los últimos 30 años se ha duplicado el número de artículos científicos publicados por investigadores mexicanos en revistas especializadas internacionales; asimismo, al año se gradúan tres mil doctores en México, 15 veces más que hace dos décadas.

No obstante, el nivel de inversión y producción científica y tecnológica del país contrasta con el tamaño de nuestra economía. Mientras que México está entre las primeras 15 economías del orbe, es el país número 25 en cuanto a producción científica. Al interior de la OCDE, México es el país con menor cantidad de científicos por habitante.

Al mismo tiempo, países de desarrollo similar al nuestro están consiguiendo avances considerables en la materia; por ejemplo, Brasil forma 10 mil doctores al año.

La inversión pública en ciencia y tecnología ronda el 0.4% del PIB, aun cuando la ley especifica que debería de canalizarse el 1%. Esta proporción apenas ha variado a lo largo de las dos últimas décadas, lo que refleja una grave omisión de la política gubernamental hacia el fomento de la ciencia.

La investigación básica y la aplicada, que se genera sobre todo en las instituciones académicas que se hacen cargo de la investigación científica, tiene escasa vinculación con las actividades productivas.

En México, por lo general, el sector privado no invierte en investigación propia en ciencia y tecnología. Los apoyos gubernamentales a la innovación en el sector privado no han ofrecido resultados y es necesaria una revisión a fondo del actual esquema de asignación de recursos en la materia.

Desde el sector productivo tampoco se procura la relación con los centros de estudios que realizan investigación, de tal forma que se ahonda el perfil de México como un país importador neto de tecnología. Tan es así, que en áreas en las que el país llegó a tener un abasto propio relevante, como en la producción de vacunas en la industria farmacéutica nacional, ahora se es más dependiente del exterior.

Una política de Estado para la ciencia y la tecnología implica que éstas se vinculen con áreas clave para el desarrollo del país. Estas áreas, que deberían concentrar la elaboración de proyectos y la canalización de recursos, deben incluir los cuatro siguientes temas, por lo menos: 1) la seguridad alimentaria, 2) la seguridad energética y el cambio climático; 3) la salud de la población y transición epidemiológica y 4) la infraestructura.

Como ya se mencionó, México cuenta, como nunca antes, con recursos humanos de alto nivel formados en disciplinas científicas y tecnológicas. No obstante, hay pocos espacios en los centros de investigación para la incorporación de los científicos jóvenes, como lo demuestra el hecho de que ha disminuido de forma drástica la incorporación al Sistema Nacional de Investigadores de ex becarios de Conacyt (de 800 a 100 en una década), en buena medida porque una vez que obtienen el doctorado no consiguen emplearse en alguna institución

académica. Esto alimenta la “fuga de cerebros” y el uso subóptimo de profesionales altamente capacitados.

Por lo anterior, debe promoverse una política nacional de creación y ampliación de centros de investigación que atienda las necesidades regionales. Es preciso descentralizar más las actividades de investigación científica y tecnológica. Asimismo, se debe contar con una estrategia de captación y retención de recursos humanos de alto nivel.

Para que la ciencia y la tecnología tengan un lugar relevante en la planeación del desarrollo nacional se requieren importantes reformas a la institucionalidad vigente en el sector. La separación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de la Secretaría de Educación Pública no sirvió, como se había previsto, para dotar de mayor fuerza a las actividades científicas. Es necesario que México cuente con una secretaría de Estado para la ciencia y la tecnología.

Contar con una política de ciencia y tecnología en el siglo XXI es condición necesaria de un proyecto nacional.

6. Reforma hacendaria y financiera

La reforma hacendaria que se propone debe ser integral, incluir cambios en materia de gasto, ingreso y crédito y promoverse de manera coordinada en los tres niveles de gobierno. Por sus alcances y complejidad requerirá de un amplio esfuerzo de concertación y de una secuencia bien definida. Un instrumento para facilitar el consenso y coadyuvar a las labores del Poder Legislativo sería el establecimiento de un Consejo Económico y Social que pudiera movilizar la participación de los sectores y promover el apoyo ciudadano a un pacto social que haga viable la reforma hacendaria desde el punto de vista político.

Por su contenido y alcances la reforma hacendaria integral requerirá de un proceso de cambio institucional que debe abarcar, entre otros aspectos, la revisión del actual federalismo fiscal y la transformación del sistema de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno en un mecanismo de amplia coordinación hacendaria. Se requiere, además, la reforma de un conjunto de ordenamientos legales y procesos administrativos en materia de ingreso, gasto y crédito, con objeto de lograr mejoras sustantivas en la administración y simplificación tributarias, el control de la evasión y la elusión fiscales, la planeación y ejercicio presupuestal, el control, transparencia y rendimiento de cuentas en todos los niveles de gobierno, así como en la adecuada regulación de las instituciones financieras.

Gasto e inversión

Los objetivos de impulsar el crecimiento económico y de reducir la pobreza y la desigualdad deben orientar el gasto del Estado mexicano. La reforma hacendaria, tantas veces propuesta y pospuesta, debe encontrar su viabilidad política en un consenso nacional acerca del uso transparente y adecuado de los recursos públicos en fines legítimos y claramente identificables. En especial, debe enfocarse en asegurar el cumplimiento de derechos sociales básicos, genuinamente universales, como el acceso a un sistema nacional de salud de calidad, así como en ampliar la inversión en infraestructura para incrementar la

capacidad productiva de la economía mexicana, con el fin expreso de recuperar la senda de desarrollo del país y su posibilidad de ofrecer mejores condiciones de vida a la población. Aumentar la inversión pública y mejorar la eficiencia del gasto público son elementos indispensables para impulsar el crecimiento económico y el empleo y, con ello, alcanzar de modo deliberado y comprometido mejores niveles de equidad social.

Es preciso reconocer que en México la tasa de inversión y gasto públicos respecto al PIB son inferiores a los que alcanzan los países industrializados e incluso las naciones emergentes con mejor desempeño económico. A esa insuficiencia en el volumen hay que añadir la deficiencia en la ejecución, lo que explica que con frecuencia se haya llegado a identificar gasto público con ineficiencia o dispendio. Por ello, transparentar y legitimar el ejercicio del gasto entraña, en sí, una profunda reforma de la administración pública en su conjunto. El contribuyente necesita tener certeza acerca del destino y buen uso de sus impuestos.

Deben eliminarse los gastos superfluos y onerosos que existen, a la par que se incrementan los recursos destinados a actividades prioritarias. Deben recortarse las abultadas estructuras administrativas existentes en los tres niveles de gobierno y en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionalmente autónomos.

El Estado mexicano y sus funcionarios deben ser ejemplo de probidad y buen uso de los recursos: es inaceptable que los sueldos y salarios de los mandos superiores sean significativamente mayores a los que perciben sus pares en países desarrollados y que exista una desigualdad extrema en los ingresos de los trabajadores públicos. Debe recuperarse la ética del servicio público evitando, en primer lugar, que ocupar un cargo en la administración sea sinónimo de enriquecimiento.

En el mismo sentido, el sector público mexicano no puede destinar sus recursos a gastos de publicidad en medios de comunicación electrónica: el Estado no tiene por qué publicitar que cumple con sus obligaciones básicas ni debe distraer recursos en tareas no sustantivas, sobre todo cuando se cuenta con

tiempos oficiales del Estado en todas las difusoras de radio y televisión. Se propone que el Poder Legislativo en definitiva prohíba la contratación de publicidad gubernamental, incluida la de las entidades federativas, en los medios electrónicos.

Asimismo, el supuesto adelgazamiento del Estado ha servido para trasladar recursos a despachos y consultorías que ahora hacen el trabajo de planeación y evaluación inherente a la actividad sustantiva del sector público, por lo que es necesario recuperar esas funciones y reducir el abultado y poco transparente gasto en asesorías y estudios.

Por otra parte, debe racionalizarse la ejecución del gasto público necesario. En materia de política social, a la documentada dispersión de los programas federales, hay que sumar la dispersión y la duplicidad de los programas a cargo de las entidades federativas y los municipios. El hecho de que existan cientos de programas destinados a combatir la pobreza es muestra de ineficiencia y no de amplitud y suficiencia de la acción estatal.

El incremento en el gasto debe canalizarse al combate efectivo a la pobreza; a garantizar el acceso real a la salud de calidad para todos los mexicanos; a la educación, con el fin explícito de mejorar la calidad, la infraestructura y los servicios escolares; al desarrollo científico y tecnológico; a la construcción y rehabilitación de infraestructura básica en agua, energía, transportes y comunicaciones, y al desarrollo rural.

La reforma al gasto público implica, necesariamente, revisar qué nivel de gobierno debe ejercerlo y cómo lo debe ejercer. En la actualidad las entidades federativas y los municipios, que recaudan directamente menos del 3% de los ingresos públicos, ejecutan el 50% del gasto nacional, sin la suficiente transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, grandes volúmenes de compras, como los medicamentos del Seguro Popular, se ejercen por cada entidad desaprovechando la capacidad de compra del Estado y multiplicando los incentivos a la corrupción y la ineficiencia. No se trata de que la federación vuelva a concentrar partidas de gasto, sino de avanzar hacia esquemas novedosos en los que el conjunto de las entidades federativas realice adquisiciones a nivel nacional

en mejores condiciones, sujetándose a estándares estrictos, uniformes y transparentes de auditoría y rendición de cuentas.

Asimismo, conviene reducir a situaciones excepcionales el margen de maniobra de que dispone el titular del Ejecutivo federal para hacer modificaciones en materia de gasto durante el ejercicio fiscal correspondiente.

La planeación a largo plazo del gasto y un proceso eficiente de evaluación son indispensables. Es oportuno considerar la asignación multianual de presupuestos para proyectos en actividades prioritarias para el desarrollo cuya realización trasciende los ejercicios anuales. Asimismo, como han hecho otras naciones, es del todo pertinente recuperar la planeación del desarrollo y la gestión del ciclo económico, renunciando a la visión de corto plazo guiada por la meta del equilibrio anual entre ingresos y egresos para, en cambio, trazar una ruta de presupuesto estructural acorde con la evolución del ciclo económico.

Durante tres décadas México ha crecido por debajo de su potencial, en buena medida por la reducción de la inversión pública, tanto dentro del presupuesto de egresos como dentro de la inversión total. Para toda economía la llave del crecimiento es la inversión. Es indispensable que la inversión fortalezca significativamente su participación dentro del conjunto del gasto. Se propone que la contabilidad gubernamental distinga claramente entre gasto corriente e inversión pública para facilitar y racionalizar la toma de decisiones.

Para reimpulsar la inversión pública es necesario que los ingresos petroleros, que provienen de recursos finitos no renovables, se canalicen prioritariamente a ella y sirvan para generar ingresos en el futuro a través de nuevas actividades económicas.

Todo lo anterior supone que el volumen de gasto del Estado mexicano alcance hacia 2018 el 35% del PIB. Dentro de esto, la inversión pública requiere duplicarse de sus niveles actuales de (4% o 5%) hasta el 10% del PIB. Esta necesidad es más imperiosa si se considera que sin Pemex la formación pública de capital actual es del orden de 2% del PIB.

Reforma tributaria

En parte por haberse abordado como un ejercicio independiente de la reforma hacendaria que México necesita desde hace varios decenios, la reforma tributaria —uno de los componentes centrales de aquélla— ha sido un objetivo que se ha eludido por un tiempo ya demasiado largo. La han sustituido, en diversos momentos, los ingresos de Pemex, particularmente los derivados de la exportación de crudo, que se apropia el gobierno sin atender a las necesidades de desarrollo del organismo, y una serie interminable de “misceláneas fiscales” que, adosadas cada año a la Ley de Ingresos de la Federación, han complicado enormemente el sistema impositivo, le han restado certeza al contribuyente y abierto oportunidades mayores para la elusión y evasión. Siendo México uno de los países con menor carga impositiva en relación al producto, se torna cada vez más urgente el diseño e instrumentación de una reforma tributaria integral, como parte de una amplia reforma hacendaria vinculada al nuevo curso de desarrollo que se propone para la nación.

Existen algunas premisas que deben reconocerse y modular la reforma tributaria:

- El alcance de la reforma debe plantearse en su integridad, al tiempo que se anuncia una secuencia de instrumentación, que puede extenderse por varios años y responder a la evolución de la coyuntura económica, que aconsejaría acelerarla o demorarla.
- El objetivo de la reforma no es simplemente elevar la recaudación, aunque sea evidente la insuficiencia de los ingresos tributarios, sino asegurar el financiamiento de la parte que corresponda al Estado del desarrollo económico y social de la nación.
- Deben ser las estimaciones de las necesidades de gasto e inversión públicos las que determinen, una vez descontado el aporte que se espera del endeudamiento, las metas de recaudación a alcanzar.

- La reforma debe incluir, en principio, todo tipo de instrumentos impositivos. No hay razón para eludir de entrada ninguna de las figuras tributarias modernas, incluidas en sistemas impositivos vigentes en países reconocidamente bien administrados.
- Conviene buscar con la reforma impositiva un equilibrio adecuado entre los impuestos directos y los indirectos, tanto en términos de equidad en la distribución de las cargas como de rendimiento recaudatorio.
- El Consejo Económico y Social puede articular consensos para facilitar el proceso legislativo en torno a las propuestas políticas para impulsar el crecimiento económico y el empleo, la instrumentación del sistema de protección social universal y la concreción de la reforma hacendaria integral.

Como objetivo preliminar que permita elaborar y cuantificar las diversas propuestas, sujeto a los ajustes que demande la evolución de la coyuntura económica, puede pensarse en una reforma tributaria que permita elevar la recaudación en 10 puntos porcentuales del PIB a lo largo de un gobierno (seis años), con un impacto sustancial a su inicio.

En cualquier caso, en paralelo a las medidas de reforma tributaria y para elevar su factibilidad y grado de aceptación social, se requiere:

- Mejorar sustancialmente la administración tributaria. Es indispensable elevar la eficacia recaudatoria, que ha quedado muy atrás de los índices que alcanzan países de desarrollo similar. Para reducir drásticamente los niveles de elusión y evasión —que se estiman en el equivalente de una cuarta parte de la recaudación— se requiere actualizar y mantener al día el registro de contribuyentes y sus obligaciones; avanzar en la simplificación tributaria, mediante procedimientos recaudatorios más sencillos y expeditos. Las auditorías a los contribuyentes deben mejorarse y aplicarse de manera transparente.

- Transparentar el ejercicio del gasto. Para generar el apoyo de la opinión pública a las propuestas de reforma tributaria se requiere un esfuerzo constante de transparencia en el ejercicio del gasto y de eliminación de gastos superfluos o abiertamente inequitativos a favor, sobre todo, de la alta burocracia y en el desmedido afán publicitario de la función gubernativa, legislativa, judicial y reguladora. Los delitos asociados al ejercicio del gasto público deben sancionarse de manera ejemplar, como parte de una estrategia anticorrupción.
- Abatir el gasto fiscal. Salvo aquellos que resulten estrictamente indispensables —como los relacionados con la exención del IVA a alimentos y medicinas, en una primera etapa, y a una canasta básica de alimentos y una lista acotada de medicinas, más adelante— debería programarse la más pronta reducción del conjunto de exenciones y privilegios que lo constituyen.

Los mayores ingresos públicos que se deriven de la elevación de la eficiencia recaudatoria y de la reducción del gasto fiscal y la evasión, así como los ahorros de gasto que se obtengan no serán suficientes para los objetivos planteados. Sin embargo, avanzar en estas medidas permitirá modular las necesidades de recaudación adicional y facilitará la aceptación de la imprescindible reforma tributaria.

Impuesto sobre la renta-Personas físicas (ISRPF)

No hay razón alguna que justifique que la recaudación mexicana por este impuesto —el gravamen distribuidor y equilibrador por excelencia— sea excesivamente baja en las comparaciones internacionales. Además, ha perdido progresividad y capacidad recaudatoria. Se requiere una reforma de fondo:

- Debe elevarse la progresividad de la tarifa. En la actualidad la tasa marginal máxima, que es de sólo 30%, se aplica a cualquier ingreso gravable superior a 360 mil pesos anuales (alrededor de 30 mil dólares). Por una

parte, la tasa marginal máxima debe elevarse a niveles comparables a los de los países industriales, o cuando menos a la media actual de los países miembros de la OCDE, sin incluir a México; por otra, debe revisarse el escalonamiento de la tarifa, abriendo un mayor número de tramos para llegar al nuevo nivel de ingreso sujeto a la tasa marginal máxima.

- Adicionalmente, en consonancia con experiencias internacionales recientes, se requiere establecer una sobretasa extraordinaria aplicable al 1% de los perceptores de más alto ingreso gravable.
- Se requiere establecer un impuesto sobre ganancias de capital, incluyendo las obtenidas en Bolsa o, alternativamente, prever la acumulación de estas ganancias al ingreso gravable con el ISRPF.
- La base gravable de los causantes individuales debe incluir todos los conceptos de ingresos que serán acumulables para efectos del ISRPF.
- Un impuesto patrimonial de control (de 0.25% o 0.5%), acreditable contra el ISRPF, permitiría una mejor identificación de los causantes de muy altos ingresos antes mencionados. Todos los ingresos que perciba una persona deben ser acumulables para el cálculo del ISRPF.
- Añadir un impuesto progresivo a herencias y legados, gravando la masa hereditaria.
- Se requiere también eliminar estímulos, tratamientos especiales y subsidios, así como revisar con vistas a reducirlos, los conceptos deducibles, en especial los de carácter regresivo, como las colegiaturas.

Impuesto sobre la renta-Personas morales (ISR)

En consonancia con las experiencias internacionales, el impuesto sobre la renta de personas morales, independiente por completo del que grava el ingreso de las personas físicas, tendrá como causantes a todas las empresas, sin importar su tamaño, localización o rama de actividad, con las modalidades que se indican.

Para el ISR de personas morales se propone un sistema en el que se definan con claridad “los gastos necesarios para el negocio” que se descuentan para definir la base del impuesto y establecer una tasa única sobre las utilidades

comparable al promedio de los países de la OCDE, con tratamiento especial para las PYMES. Se requiere revisar a fondo el régimen de pequeños contribuyentes, el de causantes menores y personas físicas con actividad empresarial. Una reforma de esta naturaleza del ISR de personas morales supondría la desaparición del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) que tiene la misma base tributaria que el IVA.

Impuesto al valor agregado

Una reforma que aumente la progresividad del ISRPF y eleve la eficacia recaudatoria del ISR de personas morales abriría la puerta para una reforma sustancial del impuesto al valor agregado (IVA) que se ha convertido casi en tabú político.

Dicha reforma consistiría en:

- Elevar la tasa, gradualmente, hasta alcanzar en el curso de un sexenio niveles comparables a otros países, del orden de 17% a 20%.
- Mantener la actual exención a alimentos y bebidas durante los primeros tres años y establecer que el IVA se aplicará de manera generalizada (excepto a una canasta básica de alimentos y una lista acotada de medicinas) a partir del cuarto año eliminando la tasa cero.
- Eliminar el tratamiento especial para la zona fronteriza.
- En cualquier caso, en paralelo se requieren mecanismos explícitos de compensación a las personas de menores ingresos.

Otros impuestos

Conviene establecer una tasa sobre las transacciones financieras internas que produce un buen rendimiento recaudatorio con un gravamen bajo, como lo han hecho otros países con tasas inferiores a 0.3%. Esta tasa podría eliminarse, eventualmente, tras varios años de aplicación, cuando se esté obteniendo la

recaudación adicional derivada de otros aspectos de la reforma tributaria o se haya alcanzado el objetivo general de recaudación.

Deben mantenerse los impuestos especiales (IEPS) al tabaco, la cerveza, las bebidas alcohólicas y otros, y aplicarlos a alimentos chatarra, orientándolos más a desalentar el consumo que a la finalidad recaudatoria.

De igual manera, debe explorarse la oportunidad de gravar el consumo y la producción de bienes y servicios que deterioran la sustentabilidad ambiental, como el uso de combustibles fósiles, por ejemplo.

En función del comportamiento de la recaudación y, sobre todo, de la evolución de las necesidades de gasto —por ejemplo, las asociadas a acelerar la ampliación de la cobertura de la educación superior o las derivadas de gasto adicional en salud pública para atender una población en envejecimiento progresivo— conviene mantener en cartera opciones tributarias a las que podría acudir en caso necesario.

También deben revisarse las tasas y la pertinencia de los diversos derechos y aprovechamientos que actualmente se recaudan.

Precios y tarifas

Los precios y las tarifas de los bienes y servicios que proporciona el sector público deben establecerse con criterios de rentabilidad y sostenibilidad económica de los organismos productores y dejar de ser vistos principalmente como fuentes de recaudación.

Conviene reducir los subsidios en materia energética, con vistas a su eliminación.

Aspectos institucionales

Simplificación administrativa y eficiencia de la recaudación. En materia de simplificación administrativa y mayor eficiencia en la recaudación, el campo para actuar es muy amplio. Se estima que actualmente la evasión y la elusión equivalen a alrededor de una cuarta parte de la recaudación fiscal. Complementariamente a los procesos de simplificación, se requiere revisar con detalle el Código Fiscal de

la Federación, a fin de evitar que, de manera indirecta, este ordenamiento sirva para facilitar la evasión y la elusión fiscales. También es necesario eliminar la facultad que tiene el Ejecutivo de conceder todo tipo de modificaciones y tratos distintos al régimen general.

Evaluación y control del gasto público, transparencia y rendición de cuentas. Se propone ampliar las funciones del Congreso en materia de control y evaluación del gasto público, a fin de aumentar la transparencia y reducir sustancialmente la discrecionalidad del Ejecutivo en el ejercicio del presupuesto. En especial, es necesario estimular la transparencia y la rendición de cuentas de las entidades federativas y los municipios y conformar un esquema presupuestal único y exigible a estos niveles. Debe revisarse el procedimiento para que la Cuenta Pública y otros instrumentos de fiscalización sean presentados con mayor oportunidad al Congreso con el objetivo de que se conozcan antes de la siguiente aprobación presupuestal.

Definición clara del déficit fiscal y reforma de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Se requiere una definición precisa de déficit fiscal, utilizada por la Secretaría de Hacienda, que sea consistente en el tiempo y comparable internacionalmente, de forma que no se preste a la manipulación.

Asimismo, es necesario reformar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para hacerla compatible con el concepto de equilibrio fiscal estructural, que supone déficit o superávit en función de las necesidades de crecimiento de la economía y la evolución del ciclo económico. Actualmente esta Ley prevé la posibilidad de déficit moderados cuando las condiciones económicas recesivas hacen necesaria una política anticíclica, facultad que a menudo se ignora.

Reforma al federalismo fiscal. Debe reformarse la actual Ley de Coordinación Fiscal, incluyendo participaciones y aportaciones, a fin de avanzar hacia una verdadera coordinación hacendaria entre los tres niveles de gobierno. En la actualidad existe un acervo de propuestas dirigidas a la Convención Nacional Hacendaria que deben ser analizadas y que contemplan, entre otros aspectos:

- La definición clara de responsabilidades de gasto y de fuentes de tributación a cada nivel de gobierno.
- La posibilidad de que las entidades federativas y los municipios apliquen sobretasas a los impuestos federales.
- Una mejor regulación en materia de endeudamiento estatal.
- El ejercicio pleno de las facultades de regulación y supervisión de la Secretaría de Hacienda y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en materia de endeudamiento estatal y la exigencia de responsabilidad a las agencias calificadoras.
- La eliminación de exenciones y tratamientos especiales en el cobro del impuesto predial actualizando de manera permanente los valores catastrales, con base en una reforma a los registros de la propiedad y del catastro.
- Actualización del sistema de cobro de servicios públicos como el agua.

Reformas en el sector financiero

Reformas a la Ley Orgánica del Banco de México. A fin de que el Banco de México tenga una visión más amplia y equilibrada, en especial ante un contexto mundial de estancamiento, la Ley Orgánica debe recuperar dos objetivos: la estabilidad de precios y la promoción del crecimiento y el empleo, como ocurre en muchos otros países, incluidos Estados Unidos y Canadá. Además, se propone adicionar un tercer objetivo: vigilar la estabilidad del sistema financiero nacional en su conjunto. Lo anterior implicaría que el manejo del tipo de cambio deja de ser utilizado sólo como ancla inflacionaria para estimular la producción interna y favorecer las exportaciones.

En condiciones especiales, el Banco de México debe tener la facultad de financiar al gobierno y a la banca de desarrollo, que ya tienen otros bancos centrales.

Fortalecer la banca de desarrollo. Los bancos de desarrollo se han deformado y desvirtuado y actualmente constituyen, en esencia, un garante de las operaciones de la banca comercial, con el supuesto de que utilizan la red de los

bancos privados para el apoyo a las PYMES. Esto lo hacen vía redescuento, garantías y factoraje, y en ocasiones proporcionan liquidez a las grandes empresas públicas y privadas.

En esta materia se necesita el renacimiento de la banca de desarrollo. Esto implica repensar el concepto mismo y restituir facultades a la banca de desarrollo. Algunas de las líneas que se proponen son:

- Fortalecer a los bancos de fomento sectorial a fin de que formulen y apoyen programas sustentados en proyectos detonadores de crecimiento. En esta materia se requeriría:
 - Una Nacional Financiera fuerte para apoyar la industrialización del país y elevar su competitividad.
 - Un Banco Nacional de Comercio Exterior —separado de Nafinsa— abocado a la diversificación de las relaciones de México con el exterior y con las economías emergentes más dinámicas.
 - Un Banobras que impulse la inversión en infraestructura y el desarrollo institucional de los municipios, la planeación urbana y el transporte municipal.
 - Convertir a la Financiera Rural en un verdadero banco rural que permita apalancar recursos y no sólo transferirlos del presupuesto, como lo hace actualmente.
- Facultar a los bancos de desarrollo para actuar como banca de primer y segundo pisos, garantías, capital de riesgo y otorgar subsidios focalizados.
- Prever su capitalización periódica por parte del Estado, como se hace con los organismos internacionales, y darles acceso a fondeo preferencial.
- Consolidar en el banco de desarrollo del sector correspondiente a los múltiples fondos financieros dispersos que existen en diversas secretarías de Estado y que indebidamente operan como bancos.

Intermediarios financieros no bancarios. La estabilidad del sistema financiero exige cuidar la periferia del sistema financiero constituida por los intermediarios no bancarios. Existen más de mil sofoles y sofomes, cientos de uniones de crédito e instituciones de ahorro popular que representan un gran riesgo que podría afectar a miles de ahorradores y producir efectos en cadena. Por tanto, es conveniente definir el modelo que se quiere para la multitud de los intermediarios financieros no bancarios, y unificar y simplificar el marco normativo prevaleciente y dotarlo de una regulación adecuada que permita prevenir riesgos.

El sistema de ahorro para el retiro constituye una de las principales fuentes de ahorro interno. Sus recursos deben orientarse, prioritariamente, a proyectos rentables de largo plazo en infraestructura, energía y vivienda, entre otros, más que a la compra de acciones de empresas extranjeras.

Mexicanización gradual del sistema bancario. Es necesario promover la mexicanización gradual del sistema bancario en México a través de mecanismos de mercado, e introducir la obligación de que los bancos extranjeros coticen en la Bolsa mexicana, así como examinar con cuidado las operaciones de las subsidiarias de bancos extranjeros con sus matrices.

7. Desarrollo productivo

Industrialización y desarrollo tecnológico

Al abordar el futuro del sector industrial en México debe reconocerse que, por una parte, se está configurando un nuevo mapa industrial del mundo y, por otra, tras decenios de abandono, se revaloriza el papel central que corresponde a la política industrial. Los actuales casos exitosos de industrialización combinan de manera

eficiente la atención de las demandas de mercados internos en rápida expansión, por el aumento sostenido del empleo y del ingreso por habitante, con el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los mercados externos y la diversificación de mercados y productos de exportación. Se define así un nuevo paradigma industrial frente al cambio económico y demográfico. El resultado ha sido un crecimiento acelerado de la generación de valor agregado manufacturero mundial y su desplazamiento a favor de las economías emergentes.

El magro crecimiento de la economía mexicana en los últimos 30 años coincide con la reducción persistente de la participación del sector industrial en el producto interno. Por ejemplo, ahora el sector manufacturero contribuye con seis puntos menos al producto que al inicio de los años ochenta. Esta caída, resultado de la conspicua ausencia de una política industrial, redundó en un franco proceso de desindustrialización, con efectos negativos sobre el volumen de empleo en la industria y con un aumento de las importaciones de maquinaria y equipo, insumos y bienes de uso final, lo cual ha desplazado a los productos nacionales o inhibido su fabricación, afectando las cadenas productivas y debilitando al mercado interno. Se ha llegado a destruir segmentos importantes de la base industrial del país y a diezmar al empresariado industrial mexicano, empujándolo hacia actividades comerciales y de importación.

La expansión del valor de las exportaciones en las últimas dos décadas, y en particular en los primeros años del TLCAN, se explica por la alta participación de la maquila y la elevada concentración geográfica en el mercado estadounidense. Las maquiladoras, que representan más de la mitad de las exportaciones manufactureras, han decrecido en el presente siglo en parte por el aumento de la competencia de nuevos países exportadores de bajos salarios. Además, el impacto de las exportaciones en el crecimiento de la economía y del empleo fueron reducidos por el alto contenido de importación de las ventas al exterior de manufacturas y de algunos servicios.

En el mismo periodo, buen número de países emergentes que siguieron políticas industriales activas han logrado desarrollarse gracias al dinamismo de su actividad industrial.

Otro problema mayor para el buen desempeño industrial ha sido el colapso del crédito de la banca privada y la banca de desarrollo, aun como porcentaje del PIB. Esta caída afecta la inversión para la ampliación y modernización de la infraestructura, la capacidad productiva, así como el desarrollo tecnológico y la innovación. Ha derivado, por tanto, en el estancamiento de la productividad y el deterioro de la competitividad externa.

Las ganancias en la productividad de la economía, factor del que depende a largo plazo nuestra capacidad de crecimiento, no se darán sin innovación productiva en las manufacturas. Por lo anterior, la posibilidad de que México salga del largo periodo de estancamiento económico pasa por la reactivación de la industria en áreas estratégicas, para servir de motor al desarrollo del sector servicios y para la creación de empleo moderno, productivo y bien remunerado a gran escala.

Asimismo, el desarrollo tecnológico e industrial de México debe insertarse en una estrategia de largo plazo para enfrentar el cambio climático, que incluya, entre otras medidas, la construcción de una amplia red de ferrocarril para movilizar mercancías y pasajeros, que se articule una política energética nacional que permita aprovechar de la manera más racional los recursos de que dispone el país.

Una política industrial activa brindaría mayor certidumbre de largo plazo a los proyectos de inversión orientados al desarrollo de productos y procesos nacionales. Su diseño e instrumentación demanda importantes cambios institucionales. Además, debe inscribirse en un amplio esfuerzo de planificación del desarrollo nacional, asegurando su congruencia con las políticas crediticia, comercial externa y cambiaria.

En virtud de todo lo anterior, se propone la elaboración de un plan de desarrollo industrial para el México del siglo XXI, orientado a los próximos dos decenios, con los siguientes lineamientos, entre otros:

- Hacer de la expansión del mercado interno el instrumento central de la industrialización, incluyendo una amplia participación de la inversión pública y privada, que son complementarias.
- Buscar nuevas oportunidades de inserción dinámica de las manufacturas mexicanas en los mercados externos, lo que supone nuevas políticas de comercio exterior.
- Modernización y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas.
- Incorporación de la dimensión subsectorial y regional a la planeación industrial.
- Construir el marco legal e institucional que asegure una regulación efectiva de los oligopolios y monopolios.
- Otorgar prioridad al desarrollo de actividades agroindustriales, a fin de elevar el valor agregado de la producción rural, retener fuerza de trabajo en el campo en empleos remuneradores y ampliar la oferta interna de bienes de alta demanda.
- Aplicación de una política de crédito que promueva inversiones en industrias prioritarias, creación de empleos y exportación. La reactivación de la banca de desarrollo es primordial.
- Establecer objetivos y metas de desarrollo para, con base en ellos, determinar criterios de desempeño de la IED.
- Utilización del poder de compra de los distintos niveles de gobierno y de las entidades del sector público en favor de la industria nacional.
- Impulso al desarrollo tecnológico y la innovación.

La promoción del cambio estructural para ampliar el mercado interno, reactivar el crecimiento, impulsar la creación de empleos e incorporar la conservación ambiental requiere, en primer término, otorgar prioridad al desarrollo de ramas de tecnología avanzada y amplio horizonte de crecimiento, en función de las nuevas

cadena productiva en la globalidad. Se trata de ramas de actividad como las siguientes:

- Biotecnología.
- Nanotecnologías.
- Bienes para la salud: la producción de fármacos debe atender a las demandas procedentes de los cambios en los mapas mundial y nacional de morbilidad; las consecuencias de la mayor longevidad; los desafíos de la revolución genética. Se requiere, también, fomentar el desarrollo y producción de fármacos genéricos, en especial los adecuados para las enfermedades endémicas en zonas tropicales y subtropicales.
- Oferta y provisión de servicios hospitalarios a extranjeros.
- Transporte terrestre público (inter e intraurbano) con prioridad al transporte ferroviario moderno.
- Aeronáutica: promover, a partir de las operaciones de ensamble y proveeduría, un cambio hacia actividades de mayor nivel tecnológico en segmentos propicios del mercado, tales como aeronaves de alcance corto y medio o especializadas con equipo de rastreo.
- Nueva generación de tecnologías de la información.
- Fuentes de energía de bajo impacto ambiental (incluyendo equipos para mejorar la eficiencia energética).
- Desarrollo de nuevos materiales.

Por otra parte, es indispensable otorgar mayores apoyos a la industria manufacturera nacional para asegurar la modernización y consolidación en el nuevo marco global de sectores maduros y en reconversión en ramas como: automotriz y autopartes; agroindustria y alimentos; diseño: calzado, textil-confección, mobiliario y otros; refinación y petroquímica; química básica, especialidades y farmacéutica; industrias metálicas y metalmecánicas prioritarias; electrodomésticos, y materiales de construcción.

Dada la importancia de la pequeña y mediana empresas en la generación de la inversión y el empleo regionales, deberá revisarse el sistema actual de incentivos y apoyos financieros e institucionales, procurando su modernización para alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad.

Lo anterior implica que México afronte el reto de, cuando menos, duplicar la inversión en investigación, desarrollo e innovación en la presente década, para lo que se sugiere actuar en cuatro áreas prioritarias:

- a) Crear los incentivos financieros y fiscales y las demás condiciones conducentes para que el gobierno y las empresas privadas demanden, desarrollen y adquieran tecnologías nacionales. La invitación a concursos públicos y licitaciones para el desarrollo y utilización de productos y tecnologías nacionales puede constituir una fuente importante de estímulo.
- b) Impulsar la disponibilidad de investigadores y de tecnologías nacionales, a través de programas públicos y privados dirigidos a la creación y fortalecimiento de la infraestructuras de educación superior y de I+D, vinculadas a las necesidades prioritarias de las personas y de las empresas, buscando mejorar la calidad y la productividad del gasto y la permanencia en el país de los investigadores.
- c) Reformar el aparato institucional y los mecanismos de vinculación y coordinación entre el gobierno, las empresas y el sector de investigación, promoviendo la participación activa de las grandes empresas como impulsores de la I+D.

- d) Crear nuevos instrumentos para la asignación de recursos a la I+D; la promoción del uso y registro de patentes y transferencia de tecnologías nacionales y el desarrollo del espíritu innovador y emprendedor desde la educación básica.

En suma, debe contarse con una visión clara de las tendencias del redespigie mundial de las actividades industriales para decidir las alianzas que convenga establecer, con naciones o empresas, en un mundo de encadenamientos productivos transfronterizos. Los esfuerzos deben concentrarse en sectores o ramas en los que ha habido avances y experiencias.

Se necesita reconstruir “la infraestructura de la infraestructura”. México tiene un número insuficiente de ingenieros civiles y técnicos; se ha perdido la capacidad de generar, evaluar y ejecutar proyectos en Pemex, el Instituto Mexicano del Petróleo, la SCT, la Conagua, Nafinsa y Bancomext, por mencionar solamente algunos ejemplos.

Las telecomunicaciones al servicio de la sociedad del conocimiento

Un sector vinculado a la tecnología y al desarrollo de la información que merece particular atención es el referido a las telecomunicaciones. México carece de un proyecto nacional integral en materia digital, con visión prospectiva. El rezago existente demanda un esfuerzo amplio y coordinado en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en un mundo que se ha transformado radicalmente en los últimos años. Hoy en día el acceso generalizado a las TIC es un requisito esencial para el desarrollo económico, social y cultural, en una sociedad de la información y del conocimiento. El acceso a estas nuevas tecnologías ofrece nuevas oportunidades pero también genera nuevas brechas y nuevos tipos de desigualdades.

En particular, en el campo de la televisión, se ha dado una combinación de fallas de mercado, que se expresan en la alta concentración de la oferta (94% de la oferta comercial constituida por 863 canales está en manos de dos empresas, las cuales a su vez acaparan el 99% de la inversión comercial en televisión en el

país) con una sistemática falla en la acción estatal que se expresa en la ausencia de normas e instituciones que hagan viable una regulación moderna, que favorezca el desarrollo tecnológico, la pluralidad y la calidad en la oferta, así como el interés general privilegiando el derecho al acceso a la información. Ejemplo de estas insuficiencias es el atraso de México para transitar hacia el sistema de televisión digital terrestre que, en prácticamente todo el orbe, ha sido planeado e impulsado como una política de Estado.

En el caso de la red internet también se encuentran indicadores importantes del escaso grado de avance del país en la materia. Así, por ejemplo, mientras el Plan Nacional de Desarrollo estableció en 2007 el objetivo de concluir el sexenio con una cobertura de internet para el 60% de la población, los datos para 2012 revelan que los usuarios de la red de redes no alcanzan aún la tercera parte de los mexicanos. En suma, México carece de una política pública para el desarrollo digital.

En concordancia con las propuestas de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), debe impulsarse una reforma legislativa que establezca limitaciones al acaparamiento de medios, instituya un organismo con atribuciones para regular los mercados y actores de las telecomunicaciones y la radiodifusión, reivindique derechos de usuarios y audiencias de los medios y garantice el funcionamiento de los medios públicos. Se trata de contar con una política de Estado incluyente, transversal y suficientemente debatida entre todos los actores de la comunicación (gobierno, legisladores, empresas, operadores y sociedad) que rijan el destino de la radiodifusión, las telecomunicaciones y el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento en México.

Desarrollo rural y desafío alimentario

Crisis alimentaria. El abasto global de alimentos se ha visto afectado por tres factores estructurales: disminución en las inversiones públicas y privadas en el campo, aumento sistemático de la demanda de alimentos ocasionado por el crecimiento del ingreso por habitante, la población y la tasa de urbanización a nivel mundial, aunado a una oferta poco flexible debido a las restricciones en materia de

tierras y agua, así como a las cada vez más frecuentes inundaciones y sequías que se resienten en las regiones productoras de granos y oleaginosas.

La escasez relativa de productos agrícolas básicos se ha visto agravada por la política de subsidios a biocombustibles (etanol en Estados Unidos y biodiesel en Europa). Se ha estimado que un tercio de la producción de maíz estadounidense se dedica ahora a producir biocombustibles, frente a sólo 5% hace una década.

Un factor adicional que explica el aumento de los precios de los alimentos es la mayor especulación financiera con instrumentos vinculados a los futuros de productos agrícolas.

Cambios en la sociedad rural mexicana. La volatilidad de los precios agrícolas y el cambio climático en el ámbito mundial convergen con un conjunto de transformaciones esenciales en el medio rural mexicano.

Con base en datos censales y encuestas sectoriales y nacionales¹⁸ se muestra el profundo estancamiento del sector rural, incluyendo la actividad agrícola y forestal y el subsector ganadero. Las consecuencias de lo anterior se reflejan en el hecho de que, hacia 2010, el 60% de la pobreza extrema se concentraba en el sector rural, y en las muy amplias desigualdades sociales y regionales.

La sociedad rural se ha transformado profundamente. Se ha envejecido y se ha feminizado, como producto sobre todo de la migración. La agricultura ha dejado de ser la fuente de ingresos principal para la mayoría de los hogares rurales. Pero en el campo sigue viviendo más de 20% de la población y, dependiendo de la definición de población rural,¹⁹ podría alcanzarse hasta el 30% del total nacional.

¹⁸ En particular el VII Censo Ejidal 2001 y el IX Censo Ejidal 2007; el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y el XIII Censo de Población y Vivienda 2010, y las Encuestas Nacionales de Ingreso Gasto de los Hogares de 2000 a 2010.

¹⁹ Aunque normalmente INEGI ha tomado las poblaciones de menos dos mil 500 habitantes como rurales, otros organismos internacionales como la OCDE toman como poblaciones rurales aquellas en donde habitan hasta 10 mil habitantes.

Más allá de su contribución al PIB —que ya no rebasa el 10%—, la sociedad rural es fundamental para el desarrollo del país. Aporta al país un conjunto de bienes ambientales, culturales y económicos.

La sociedad rural es extraordinariamente compleja y diversa. En ella coexisten diversas lógicas productivas y sociales. Más que de una sociedad predominantemente agrícola, se trata de una sociedad rural que depende en alto grado de los recursos naturales, en especial los silvícolas, y marcada por actividades multifuncionales impulsadas por las familias y las comunidades.

La consecuencia de lo anterior es que se requieren políticas diferenciadas inscritas en una estrategia de desarrollo regional.

Desarrollo rural y política de ingresos. El país debe reorientar su desarrollo rural, a partir de la familia rural como unidad de análisis y punto de convergencia de las políticas. Debería avanzarse hacia una política de ingresos mínimos, continua en el tiempo, periódicamente revisable y que termine estableciendo derechos sociales exigibles. El centro de esa política de ingresos sería un “subsidio verde” que, desvinculado de productos agrícolas, ganaderos o forestales predeterminados, le daría al productor la libertad de elegir su propia mezcla de cultivos y actividades productivas. Aunque hay un amplio campo para financiar este subsidio a partir del presupuesto actual para el sector rural sin necesidad de incrementos en el gasto público, la posibilidad de financiarlo a partir de un impuesto sobre las gasolinas tendría la virtud de la congruencia al establecer el puente entre desarrollos urbanos y rurales sustentables. Enfocado a fortalecer los ingresos rurales y a fomentar un desarrollo sustentable, dicho subsidio podría dar lugar a diferentes intervenciones, tomando en cuenta las características de los productores, sus estrategias productivas y los desequilibrios regionales. El propósito de esta política de ingresos sería favorecer la pluriactividad rural, así como las reconversiones a nivel de parcela y de comunidad, sobre todo si contribuyen a generar valor vía servicios ambientales y encadenamientos productivos regionales.

Este estilo de desarrollo regional agilizaría la modernización productiva, estimularía la integración vertical y generaría vinculaciones territoriales urbano-

rurales a favor de la creación y diversificación de empleos productivos. Exigiría pasar de políticas centradas en el pequeño productor a políticas orientadas a la familia rural ampliada; del empleo agrícola al multiempleo; de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas acordes con los tipos de unidades familiares; de la producción agrícola a las articulaciones de ésta con la agroindustria y los servicios; de la antítesis mercado-Estado, a la intervención estatal como mecanismo de regulación y de construcción de mercados eficientes.

La importancia de las mujeres en la economía rural y la necesidad de atraer jóvenes para la realización de actividades productivas en este ámbito implica ir más allá de pequeños programas y políticas marginales y casuísticas. Supone el acceso de las mujeres a dos activos centrales: tierra, particularmente en el sector ejidal, y crédito, lo que significaría una enorme transformación en el sentido de impulsar un nuevo espacio para ellas en las actividades productivas rurales. En el caso de los jóvenes sería indispensable retomar programas que vinculen la generación de negocios y emprendimientos productivos dirigidos por ellos mismos.

Un nuevo trato para la nueva sociedad rural. La reforma agraria cardenista contenía tres ingredientes centrales: una visión estratégica y geopolítica para reconstruir al Estado posrevolucionario, un programa de reformas sociales y una deliberada construcción de actores sociales.

Ahora es necesario un nuevo trato para el campo con una visión estratégica que asuma los nuevos retos geopolíticos, que reconstruya las instituciones rurales desde las regiones mismas, y permita enfrentar la triple crisis de seguridad pública, de conducción económica y generación de empleos, y de representación social y política.

El propósito central de este nuevo trato es reactivar productivamente a la sociedad rural, reducir pobreza y desigualdad y enfrentar los graves retos de gobernabilidad en las dos fronteras mexicanas, mediante la generación de empleo y el fortalecimiento de comunidades y familias, con participación de los tres órdenes de gobierno y de los distintos actores sociales que inciden en el medio rural mexicano.

Reactivar el campo y enfrentar los graves problemas del país en materia de soberanía alimentaria requiere partir de dos reconocimientos. Uno, el campo mexicano es extraordinariamente diverso, con predominio numérico de pequeños productores. Esto debe orientar las reformas institucionales, el trabajo de extensión e investigación, y los mecanismos de financiación y asistencia técnica. Dos, reconocer que una modernización justa e incluyente requiere la transformación a fondo del gasto público destinado al campo, que hoy concentra más del 70% de los subsidios en los estratos de más alto ingreso. Se requiere un presupuesto multianual para generar un horizonte de certidumbre, particularmente para los pequeños productores. Pero, sobre todo, se necesita partir de un presupuesto base cero, es decir, revisar minuciosamente todos los renglones del presupuesto público a efecto de corregir su sesgo actual que discrimina a favor de los grandes productores del noroeste y norte del país.

Ambos reconocimientos llevan a poner en el centro a las familias rurales, a los sistemas productivos de pequeña escala y a un estilo de desarrollo regional que estimule una modernización incluyente. Dicho de otra manera: llevan a articular el derecho a la alimentación con la soberanía alimentaria.

En esta perspectiva, debe prestarse especial atención a la recuperación de los varios millones de hectáreas de cultivo que han sido abandonadas. Muchas de ellas se benefician de agua de riego o gozan de un temporal aceptable y podrían dar lugar a programas de reactivación productiva con base en los principios estratégicos aquí delineados.

Otra cuestión que exige un replanteamiento fundamental es el financiamiento de las actividades agropecuarias. En las últimas dos décadas se redujo drásticamente el financiamiento de la banca comercial y de la banca de desarrollo al agro y se contrajo el acceso al seguro agrícola y ganadero. En los próximos años deberán canalizarse mayores volúmenes de crédito y capital de riesgo al sector, en particular a los productores pequeños y marginales, así como restablecer un seguro agropecuario de amplio alcance. Para ello sería necesario fortalecer y racionalizar el sistema institucional de apoyo y las políticas correspondientes.

Al mismo tiempo, en el nuevo contexto global, es indispensable establecer una política comercial pragmática orientada a reforzar la capacidad nacional de almacenamiento de alimentos, proteger a los productores mexicanos de la competencia desleal y promover su mayor productividad y competitividad por la vía de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

8. Infraestructura y dimensión regional

Los esfuerzos realizados por el gobierno mexicano en los últimos años, aunque importantes, resultan insuficientes para cerrar la brecha que nos separa cada vez más no solamente de los países desarrollados, sino de la mayor parte de las economías emergentes que han crecido más en los últimos años. México ocupó el

lugar 73 de 142 países en el rubro de infraestructura total en el *Informe Anual de Competitividad Global* presentado en septiembre de 2011 por el Foro Económico Mundial (WEF).

México fue ubicado en el lugar 55 en caminos, mientras que en materia de ferrocarriles alcanzó la posición 68. En materia de infraestructura aeroportuaria nuestro país fue calificado en la posición 65 y salió peor evaluado todavía en materia de infraestructura portuaria, rubro en el que alcanzó el lugar 75. El panorama no es mejor en materia de telecomunicaciones: en líneas de teléfono fijo México ocupó el lugar 72 y en suscripciones a telefonía móvil el lugar 96. En cuanto a la calidad de la oferta de electricidad, el país alcanzó el lugar 82.

En resumen, atender el rezago acumulado a lo largo de tres décadas de insuficiente inversión en infraestructura requiere de una mayor inversión pública en este sector y una regulación más eficiente al sector privado en materia de telecomunicaciones. En el caso de la infraestructura de telecomunicaciones, México se encuentra al nivel de países con menores niveles de ingreso por habitante e incluso en infraestructura aeroportuaria y portuaria, por poner solamente dos ejemplos, se encuentra calificado por debajo de algunos países de América Central.

Cabe destacar que el rezago en infraestructura es uno de los factores que más afectan la competitividad del país. En la evaluación, que incluye a 142 países, México se ubicó en 2011 en la posición 58 en competitividad, por debajo no solamente de economías emergentes más dinámicas como China e India, sino de otros países latinoamericanos como Brasil y Chile.

Para cerrar la brecha en materia de infraestructura se necesita un esfuerzo en materia de inversión muy superior al que ha realizado el gobierno que está por concluir, que a su vez fue mayor al del gobierno anterior. El rezago es demasiado alto para ser revertido en el corto plazo con niveles de inversión similares a los actuales y la experiencia de los últimos años ha demostrado que la inversión privada en el desarrollo de infraestructura en los sectores de los que se retiró la inversión pública fue claramente insuficiente. La inversión pública debe alcanzar

por lo menos niveles comparables a los que alcanzó durante el desarrollo estabilizador, cuando se situó entre el 6% y el 7% del PIB.

La dimensión regional

México es un país que crece lenta y desigualmente, con enormes contrastes y un gran rezago en diversas regiones, especialmente en el sur. Además, desaprovecha el vasto potencial de su extenso litoral.

En los últimos lustros han surgido nuevos focos de progreso a lo largo del territorio nacional que ponen en evidencia que ya se empiezan a superar las consecuencias indeseables de un centralismo ancestral, aunque a la vez indican que todavía hay mucho por hacer, puesto que subsisten regiones muy atrasadas, así como grandes contrastes entre entidades federativas y dentro de ellas. De esto dan cuenta las investigaciones sobre el Índice de Desarrollo Humano y las estimaciones de pobreza municipal del Coneval.

El avance en el acceso a servicios básicos y en el mejoramiento de las condiciones de vida de muchos mexicanos —a pesar de no haber crecido significativamente la riqueza nacional— obedece, en buena medida, a un fenómeno de migración de la población hacia las zonas urbanas, más que a políticas exitosas de desarrollo regional y en particular de las zonas rurales. La política de desarrollo territorial-regional en el ámbito federal ha sido olvidada de manera similar a la sectorial. El Estado nacional está ausente de estas dimensiones, a diferencia de lo que sucede en otros países desarrollados y emergentes.

El deterioro del medio ambiente se añade a las desigualdades locales y regionales, lo que propicia que la población más pobre sea la más vulnerable a los efectos adversos del cambio climático y el deterioro de los ecosistemas.

En la infraestructura básica se evidencia el efecto positivo de algunas políticas públicas consistentes y sistemáticas, como es el caso de la electrificación, sin embargo, las brechas en otros aspectos siguen siendo muy marcadas, como es el caso de las carreteras y los puertos.

En formación de capital, PIB y productividad, indicadores básicos del crecimiento económico, se encuentran las mayores diferencias entre las regiones más avanzadas y las más rezagadas. En éstas, la pobreza y la marginación siguen siendo problemas lacerantes que afectan en particular a la población rural, especialmente a comunidades indígenas que se encuentran dispersas y aisladas de los centros urbanos, así como a la población que vive en asentamientos irregulares en la periferia de éstos.

La dinámica migratoria interna de los últimos años ha exacerbado dos fenómenos demográficos que explican, en parte, las manifiestas desigualdades que hay en la distribución del bienestar entre los mexicanos: una elevada concentración de la población en un número reducido de grandes zonas urbanas y la fragmentación de una parte importante de aquélla en numerosas pequeñas localidades dispersas por todo el territorio nacional.

A pesar de las inversiones realizadas en los últimos años para ampliar y mejorar la red carretera nacional, subsiste una infraestructura de comunicaciones y transportes inadecuada e insuficiente y un número elevado de pequeñas localidades rurales que se encuentran aisladas, es decir, que distan más de cinco kilómetros de una carretera pavimentada, a las que es difícil acceder y proveer de servicios básicos como los de salud y educación y que, prácticamente, carecen de suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado, transporte público, etcétera. En estas localidades es en las que se registran los mayores niveles de pobreza y marginación, ubicándose principalmente en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

México tiene que cerrar las brechas que caracterizan su desarrollo regional, estableciendo una visión integral de largo plazo, objetivos precisos y políticas e incentivos para alcanzarlos.

Los planes oficiales de desarrollo deberían tomar en cuenta estas diferencias, integrando una visión regional que coordine a los tres niveles de gobierno y que incluya programas específicos de mediano y largo plazos, para reducir las diferencias existentes entre regiones, entidades, municipios y ciudades.

El sur debe ocupar un lugar prioritario en este ejercicio porque es ahí donde el contraste es mayor entre las potencialidades y los niveles de pobreza y marginación que se registran.

A nivel nacional, la obra pública debe programarse en función de su impacto en el desarrollo de las regiones, entidades federativas y municipios, considerando los efectos multiplicadores de esta inversión en una perspectiva de mediano y largo plazos.

La planeación regional del desarrollo exige llevar a cabo una política de reordenamiento territorial de la población, evitando las tendencias extremas de los últimos lustros hacia la alta concentración demográfica en zonas metropolitanas saturadas y la dispersión en pequeñas comunidades a las que se dificulta la provisión de servicios públicos.

En el caso de la vivienda los rezagos existentes y la creciente demanda que surge de la actual dinámica demográfica —la expansión de la población en edad de formar un hogar— sugieren que hay espacio para una estrategia de edificación explícitamente inscrita en planes de desarrollo regional y urbano, y con criterios de sustentabilidad ambiental. Los desarrollos inmobiliarios de los últimos 10 años, con alta frecuencia asentados en zonas verdes y reduciendo áreas de cultivo, en muchos casos de alta productividad, no han respondido a consideraciones de desarrollo humano, de planeación urbana y protección ambiental.

La propuesta de un nuevo curso de desarrollo para la economía mexicana pasa por realizar un esfuerzo integrado de gobierno, comunidades, empresas y universidades para aprovechar mejor las oportunidades que ofrece la diversidad regional. El apoyo a nuevos enclaves de desarrollo debe considerar no sólo la actividad económica a realizar (como ocurrió con las zonas urbanas especializadas en la maquila), sino el conjunto de servicios e infraestructura urbana que debe acompañarle. En esta dirección, es indispensable asumir la necesidad de una perspectiva diferente de cooperación regional transfronteriza, más favorable en términos de generación de valor agregado, habida cuenta de que en las entidades limítrofes de nuestro vecino del norte (California, Arizona,

Texas) se encuentran algunas de las aglomeraciones (*clusters*) industriales-tecnológicas más avanzadas.

En resumen, será importante que en los próximos años el Estado mexicano recupere la dimensión territorial de la planeación, en la asignación de recursos públicos y promoción de la inversión privada, así como la participación organizada de la sociedad civil. Ello exigirá también un rediseño institucional en los ámbitos federal, estatal, municipal y el rescate del concepto de cuencas hidrológicas como unidades de planeación, con el fin de lograr un desarrollo regional más eficaz, equitativo e incluyente en el nuevo entorno nacional y global.

9. Restablecer la seguridad energética y proteger el medio ambiente

Elementos para una política energética renovada

Se requiere de una política energética nacional que asegure el abasto competitivo y preserve los recursos para atender las necesidades futuras del desarrollo nacional; es decir, que permita aprovechar de la manera más racional los recursos de que dispone el país en función de un crecimiento económico sostenido y acelerado respecto del observado en las dos últimas décadas. Al definirla, debe otorgarse alta prioridad al objetivo de abatir los costos ambientales asociados al uso de la energía. La política energética debe orientarse a garantizar la seguridad energética de la nación, componente indispensable de la seguridad nacional. Debe también propiciar un renovado proceso de transición energética como herramienta central para alcanzar el objetivo ambiental señalado.

El aprovechamiento racional al que se aspira supone, ante todo, el cuidado de los recursos, tanto los renovables como, en especial, los no renovables. Las tasas de utilización o explotación deben ser plenamente sustentables en el caso de los primeros y compatibles con, cuando menos, la reposición de las reservas probadas de los segundos. Deben evitarse, por ejemplo, la explotación depredadora de las áreas boscosas y la extracción forzada de petróleo sin importar el daño que se causa a los yacimientos, aun cuando se enfrenta una marcada tendencia de declinación de las reservas probadas.

Alcanzar la seguridad energética supone garantizar la capacidad para satisfacer —de manera suficiente, oportuna y competitiva y con productos de menor impacto ambiental— la demanda nacional de energía en el presente y por un periodo prolongado hacia el futuro, que debe medirse por lustros o décadas más que por años. La seguridad energética es indisociable de la racionalidad y sustentabilidad del consumo. No puede pretenderse cubrir demandas dispendiosas (automóviles particulares con uso excesivo de combustible o motores de seis y más cilindros, edificios iluminados y climatizados 24 horas por 365 días, por ejemplo) o notoriamente ineficientes (como buen número de los procesos industriales extractivos, incluyendo algunos correspondientes a Pemex). Situarse a la vanguardia de la eficiencia energética, con un abatimiento sostenido en el tiempo de la intensidad energética de la economía, es una de las mejores vías para alcanzar la suficiencia de suministros frente a la demanda actual y la seguridad energética ante las exigencias de largo plazo del desarrollo nacional.

Como en tantos otros renglones del desempeño económico mexicano, la transición energética del país ha estado estancada en el presente siglo. El escaso movimiento registrado ha ido en contra de la evolución deseable, pues el país se ha tornado más dependiente de los combustibles fósiles, al tiempo que ha disminuido la contribución relativa de la electricidad primaria (hidro, geo y eoloelectricidad) y no ha variado la correspondiente a biomasa (bagazo y leña).

Mientras que en otros países, ante el imperativo del cambio climático, se procuró y en algunos casos se elevó el aporte de las fuentes con menor emisión de gases de efecto invernadero, México continuó dependiendo de los

combustibles fósiles para integrar nueve décimas de su oferta interna total de energía (90.2% en 2010, según el *Balance Nacional de Energía 2010*, del que derivan las demás cifras de este apartado) aunque se elevó hasta cerca de la mitad de ese total (46.4%) la participación del gas natural. En otras palabras, se avanzó en la transición dentro del subsector de hidrocarburos, pero no hubo avances equivalentes en la mezcla total de energéticos.

Tampoco se ha garantizado la seguridad energética de la nación. En el presente siglo, para integrar la oferta interna bruta de energía, es decir, para satisfacer el consumo nacional, se depende, de manera creciente, de suministros foráneos, principal pero no únicamente en los casos del carbón (50.4%), del gas —seco y licuado— (22.9%) y de las gasolinas y naftas (48.6%). En términos de volumen, el superávit de la balanza comercial de energía primaria se ve crecientemente compensado por el déficit en el comercio exterior de energía secundaria.

Es preocupante que la intensidad energética se mantenga al alza en México, a pesar de la disminución registrada en 2010. Medida como la cantidad de energía necesaria por peso del PIB producido (a precios de 2003), en 2010 se situó en 924.3 kilojoules (en 2009 había sido de 988.2 kJ), a partir de un nivel de alrededor de 900 kJ en 2000.

Adicionalmente, la extremada dependencia de los combustibles fósiles ha mantenido al alza la emisión de gases efecto invernadero. De acuerdo a medias internacionales, el propio sector energético aporta alrededor de 80% de las emisiones de GEI. En el *Balance Nacional de Energía* se registran las emisiones del sector energético, medidas en CO₂ equivalente. Las emisiones mexicanas aumentaron, entre 2000 y 2010, de menos de 350 a 407.3 millones de toneladas de CO₂ equivalente.

Los hidrocarburos continuarán siendo por largo tiempo el principal componente del panorama energético mexicano. La política petrolera mexicana requiere ser replanteada desde sus bases. En primer término, debe corregirse el excesivo sesgo exportador que la ha caracterizado. En 2010 las exportaciones de crudo superaron la mitad (52.7%) de la producción total, a pesar de la declinación

sostenida de las reservas probadas, que se abatieron entre 2000 y 2011 de 25.1 a 13.8 miles de millones de barriles de petróleo equivalente y en el último año representaron nueve décimas de 1% de las mundiales, y de la caída a menos de 10 años del periodo de cobertura de éstas. Por contraste, un año antes, Canadá, con reservas equivalentes al 2.5% del total mundial y con cobertura para 28.3 años, realizó exportaciones por sólo la quinta parte (21.5%) de su producción. La prospectiva energética oficial prevé mantener prácticamente invariable la parte de la extracción de crudo destinada a satisfacer las necesidades de otros países: 48.4% en 2020 y 50.3% en 2025. El petróleo mexicano serviría así para apuntalar la seguridad energética de otros países, más que la propia. Por ello conviene reducir progresivamente hasta no más de 25% en 2020-2025 la parte de la producción de crudo que se exporta, objetivo que se facilitará a medida que la recaudación se eleve en función de la reforma tributaria que se propone.

Un segundo imperativo es procurar la expansión de las reservas probadas, para contar con un índice de cobertura de por lo menos 25 años, cercano al promedio en otros países petroleros importantes. En este sentido, es insuficiente el objetivo proclamado de reponer al 100% los volúmenes extraídos cada año. La tasa de reposición debe ir más allá, hasta alcanzar a mediano plazo un promedio anual compatible con el objetivo de ampliación del índice de cobertura.

El muy rápido crecimiento de las importaciones de gasolinas, ya señalado, apunta a la necesidad, además de las acciones de racionalización del consumo dispendioso en transporte, de elevar la capacidad de refinación y la producción nacional de gasolinas poco contaminantes. Un país exportador neto de crudo no puede justificar ser, al mismo tiempo, importador creciente de derivados, incluso los de procesamiento más sencillo como las gasolinas. La inversión de Pemex en dos o tres refinerías adicionales en el país en los próximos cuatro o cinco años sería financiada por parte de los mayores recursos de inversión pública de que se disponga por la reforma tributaria, por recursos propios del organismo, derivados de una tributación menos confiscatoria de la que actualmente sufre y, más adelante, de los recursos que dejen de canalizarse a la importación de gasolinas y otros derivados (naftas y combustóleo, entre ellos).

Una de las consecuencias positivas de incrementar la oferta nacional de combustibles, asegurando su disponibilidad oportuna y suficiente, sería la reconstitución de eslabonamientos productivos en el sector manufacturero, que elevarían su productividad y competitividad.

Es también esencial restituir la capacidad técnica y de diseño y ejecución de proyectos de Pemex. Debe corregirse la desafortunada tendencia a depender de contratistas privados extranjeros para la formulación y ejecución de casi cualquier proyecto en todas las áreas de actividad del organismo. Lo anterior supone dar nuevo impulso, asignándole tareas adicionales directamente vinculadas a las necesidades de Pemex, al Instituto Mexicano del Petróleo; fomentar la investigación científica y tecnológica, así como la formación de recursos humanos, relacionadas con el sector energético. Asimismo, debe estimularse el desarrollo de la ingeniería y proveeduría nacionales a las entidades del sector energético.

Acciones como las señaladas permitirán al organismo público descentralizado Petróleos Mexicanos convertirse en palanca principal de la diversificación y desarrollo industrial de México.

Por razones de seguridad de suministro es importante que una proporción mayor de la capacidad de generación de energía eléctrica se mantenga en empresas públicas. Lo anterior supone revertir la tendencia de las últimas dos décadas en las que prácticamente toda la capacidad adicional fue instalada por productores independientes de energía y en sólo un tipo de plantas: los ciclos combinados a gas natural.

Es en la capacidad adicional de generación eléctrica donde debe abrirse espacio a las tecnologías de generación no contaminantes: la solar, la geotérmica y la eólica. El aliento de esta generación alterna supone reconocer el impacto ambiental positivo que ejerce para facilitar su incorporación a la red de distribución. Asimismo, debe propiciarse que los nuevos proyectos de PIE se orienten hacia las tecnologías no contaminantes. La CFE, el Instituto de Investigaciones Eléctricas y otras entidades deberían procurar asociarse a los proyectos de innovación y desarrollo tecnológico de fuentes alternas que tienen

lugar en países que han dado alta prioridad a su expansión, como es el caso de China.

El país no debe renunciar al desarrollo de plantas nucleoelectricas adicionales en el mediano y largo plazos, sobre todo si se producen mejoras tecnológicas en la seguridad de las plantas y la competitividad de la generación de fuentes alternas no progresa con la rapidez prevista.

Los desafíos crecientes: Hacia una verdadera política ambiental

En México, como en muchos otros países, el debate sobre problemas y políticas ambientales se centra casi exclusivamente en la cuestión del cambio climático. Sin embargo, con todo y su severidad, el calentamiento global es sólo un componente del desafío ambiental global que se enfrenta en la actualidad. El otro componente, la otra cara de la misma moneda, es la velocidad de deterioro y pérdida de los ecosistemas —bosques, selvas, manglares, entre otros— y de los servicios ambientales que proporcionan, que se resiente en México y en todo el mundo.

En México, a pesar de los importantes avances de los últimos 30 años en el cuidado y preservación del ambiente, el capital natural de la nación está profundamente dañado y las tendencias de deterioro, aunque algunas empiezan a revertirse, aún siguen menguando la base material del desarrollo.

Algunos indicadores del deterioro del patrimonio natural dan fe de su destrucción: sólo queda el 50% de la vegetación original del país; se ha perdido 86% de las selvas tropicales húmedas; la deforestación sigue destruyendo cerca de 400 mil hectáreas anuales de ecosistemas naturales; 45% de la superficie nacional está afectada por algún grado de degradación del suelo; 73% de los cuerpos de agua están contaminados; 22% de las pesquerías están sobreexplotadas y 63% de ellas llegaron ya a su límite.

Del total de agua que se consume en el país (superficial y subterránea), 77% se destina a la agricultura, alrededor de 5.8 veces el volumen utilizado para el abastecimiento público. De esa cantidad se desperdicia entre 40% y 60% por deficiencias en la tecnología y en la infraestructura de riego. La cuarta parte de los acuíferos se encuentran sobreexplotados o en alto riesgo de estarlo. El uso

indiscriminado y excesivo de agroquímicos contamina los cuerpos de agua. La agricultura aún sigue deforestando áreas de selva y bosques, lo que implica tanto la pérdida de la biodiversidad y del suelo como la alteración del ciclo hidrológico y, por lo tanto, la disminución de la disponibilidad de agua.

La acción pública no ha logrado identificar ni establecer los mecanismos institucionales que garanticen una adecuada valorización de la biodiversidad y sus servicios ambientales. Por lo general, los esfuerzos a favor de un uso adecuado de la biodiversidad no inciden en las actividades primarias predominantes y por lo tanto en las economías rurales. Hasta ahora son iniciativas más bien marginales.

Como sociedad, México no ha sabido concretar el desarrollo sustentable como instrumento para lograr la superación de la pobreza y la construcción de una sociedad más justa y equitativa, dentro de los márgenes que la naturaleza permite para no comprometer el bienestar social de las próximas generaciones.

En este contexto, en el resto de la década se requiere implementar un conjunto de políticas que aceleren decididamente el tránsito hacia el desarrollo sustentable. En 2012 los pobladores del país suman cerca de 115 millones y hacia finales de la década se contarán 122 millones. El reto consiste en atender a la población que vive en condiciones de pobreza y a los siete millones de mexicanos que se sumarán en el resto de la década, sin exceder los márgenes de respeto que exige la naturaleza.

A continuación algunos elementos que será indispensable tomar en cuenta:

Es urgente concretar la integración, coordinación y transversalidad de las políticas sobre conservación y uso de la biodiversidad, producción de alimentos, uso de energía y agua, y ocupación del territorio.

Se requiere lograr un consenso de la sociedad sobre las superficies del territorio que deben ser conservadas mediante el conjunto de instrumentos públicos, sociales y privados disponibles, y alcanzar, en un proceso paulatino pero acelerado, la tasa de deforestación cero.

Deben concretarse las vías institucionales que permitan valorar la biodiversidad y el campo mexicanos a partir de la premisa de que los servicios ambientales son la relación más importante entre “lo rural y lo urbano”, así como

retribuir a los propietarios tanto del suelo como de los recursos naturales por el mantenimiento de estos servicios.

Frente a la crisis alimentaria mundial, deben aprovecharse las ventajas competitivas derivadas de la enorme diversidad de especies del territorio nacional y las tradiciones de uso de recursos naturales que, por siglos, han desarrollado las culturas indígenas y campesinas.

Se requiere diseñar una política alimentaria novedosa, viable en lo económico, justa en lo social, sustentable y diversificada en lo ambiental, que incluya:

- 1) Detener el avance de la frontera agropecuaria que afecta los ecosistemas forestales.
- 2) Transformar tierra ocupada por la ganadería ineficiente y extensiva en tierras para producción agrícola, ganadería intensiva y recuperación forestal.
- 3) Regular el uso de agroquímicos y hacer efectiva la prohibición de los que dañan la salud humana y los ecosistemas.
- 4) Sustituir los proyectos de construcción de grandes obras hidráulicas por la microhidráulica cuando así lo aconseje la racionalidad técnica, social o económica.
- 5) Detener la sobreexplotación de acuíferos.
- 6) Proteger las semillas seleccionadas por los campesinos durante décadas.
- 7) Reconocer la heterogeneidad ambiental del territorio nacional y abandonar las políticas de homogenización que ignoran la diversidad de condiciones agroecológicas.
- 8) Promover la reconversión productiva fomentando los sistemas agroforestales y silvopastoriles.
- 9) Eliminar el uso del fuego agropecuario que genera incendios forestales y emisiones de gases de efecto invernadero.
- 10) Implementar el ordenamiento ecológico del territorio para planear la producción según las aptitudes del territorio nacional.

11) Reducir la vulnerabilidad ante sequías e inundaciones.

Las áreas naturales protegidas (ANP) deben convertirse en espacios estratégicos de seguridad nacional, por lo que conviene elevar a rango constitucional la obligación expresa del Estado de conservarlas. Las ANP deben convertirse en espacios clave que ordenen las actividades productivas sustentables de la región en la que se ubican, mediante el aprovechamiento del potencial natural, la generación de empleos, el incremento del ingreso económico de sus pobladores y detonando el desarrollo regional sustentable. Ello requiere que las instituciones públicas concentren esfuerzos coordinados para atender a las poblaciones legales dentro de las ANP y en las comunidades vecinas, a través del fomento de procesos productivos sustentables y la construcción de infraestructuras compatibles con la conservación de los ecosistemas.

Deben reforzarse las políticas de aprovechamiento forestal comunitario, de manejo de vida silvestre y ecoturismo bajo criterios sustentables y con incentivos económicos suficientes, que generen los empleos e ingresos necesarios para el bienestar de las comunidades campesinas y que eviten la degradación o destrucción de los ecosistemas naturales.

Es necesario fortalecer el Programa del Corredor Biológico como una instancia coordinadora de las políticas sustentables intersectoriales en áreas estratégicas por su biodiversidad, que con sus acciones conecten a las ANP con los espacios naturales no protegidos y propicien el desarrollo rural sustentable.

Es urgente la recuperación de la vegetación de las partes altas de las cuencas y de las riberas, estratégicas por sus funciones ecológicas y su biodiversidad. Se necesita un régimen jurídico claro y contundente, así como un programa especial de la federación, coordinado por la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional del Agua y la Semarnat.

Debe eliminarse el uso no sustentable del agua, para lo cual se necesita medir el volumen que requieren los ecosistemas naturales para su preservación, mejoramiento y desarrollo en el largo plazo y definir indicadores de monitoreo. El ahorro de agua por la tecnificación debe conducir a una disminución en la

extracción del acuífero para evitar la sobreexplotación y no permitir que se utilice para incrementar las superficies de riego o para producir cultivos más intensivos en agua. Lo anterior supone una revisión del régimen de concesiones. Es también indispensable realizar una profunda revisión de dos subsidios que afectan la conservación del ciclo hidrológico: la exención del pago de derechos y el subsidio a la electricidad para el bombeo de agua de los pozos. El Congreso de la Unión debería involucrarse para encontrar una solución equilibrada entre los requisitos ambientales y las necesidades sociales y económicas.

El gobierno federal debería concentrar sus esfuerzos de gestión del agua principalmente en:

- La conservación del ciclo hidrológico y de los ecosistemas naturales que se relacionan con éste.
- Alcanzar el equilibrio hidrológico asegurando la cantidad y calidad de agua para los diversos usos.
- La recuperación de los ecosistemas acuáticos y acuíferos degradados.
- La definición de políticas hídricas nacionales sobre el uso y el aprovechamiento sustentable del agua, así como en la supervisión de su cabal aplicación.
- Prevenir riesgos y minimizar impactos de los fenómenos hidrometeorológicos extremos.
- Proteger a los sectores más necesitados.
- Los asuntos que pueden comprometer al medio ambiente y al bienestar social.
- Los asuntos internacionales y los que conciernen a dos o más gobiernos.
- La prevención, arbitraje y resolución de controversias.

A su vez, los gobiernos municipales e incluso, según el caso, algunos sectores de usuarios tendrían que encargarse de la operación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como de la infraestructura hidroagrícola

y de la tecnificación de la superficie agrícola, como en algunos sitios se está haciendo.

En cuanto a la política en torno al cambio climático, el Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012 (PECC) debe convertirse en un programa de largo plazo y reforzar su carácter articulador de políticas sectoriales. La energética, como se señaló, debe incorporar cambios radicales en los sistemas de generación y uso eficiente de energía y del transporte.

Son indispensables cambios de política económica que desacoplen el crecimiento económico del incremento del consumo de energía y recursos naturales. El crecimiento económico y el empleo deben lograrse con inversiones públicas y privadas que reduzcan las emisiones de carbono y la contaminación, promuevan la eficiencia en el consumo de energía y de recursos y prevengan la pérdida de la biodiversidad y de los servicios ambientales. Los subsidios deberían aplicarse a las actividades productivas sustentables, intensivas de mano de obra, en regiones prioritarias de alto interés por su riqueza natural y por sus condiciones de marginación. Ello permitiría crear una base productiva sólida y sustentable que se mantenga en el largo plazo. El desarrollo regional basado en estos criterios permitiría fortalecer la base productiva regional sustentable y contribuir a superar la pobreza.

Se requiere una revisión cuidadosa del marco jurídico ambiental y las leyes relacionadas con éste para armonizar los principios y criterios básicos de sustentabilidad ambiental, dando a la autoridad facultades suficientes. Además, es necesario reforzar el régimen de las áreas naturales protegidas, de la conservación y uso sustentable de los ecosistemas marinos, de las zonas costeras y ribereñas y de la restauración ambiental; revisar la regulación del sector forestal maderable y no maderable para hacerlo competitivo y sustentable, y de la Ley de Aguas Nacionales, para eliminar contradicciones y fortalecer los criterios de sustentabilidad ambiental.

En cuanto a la educación sobre temas ambientales, se requiere un reforzamiento de la organización curricular a todos los niveles.

Es preciso adoptar políticas de internalización de los costos ambientales y sociales de la producción de alimentos y bienes manufacturados, para incidir en las políticas agropecuaria, industrial y comercial. Estos cambios deben producirse con la velocidad que se requiere para que su efecto se produzca a tiempo y se reduzca la probabilidad y el costo de los desastres ambientales, que tienen consecuencias sociales y económicas mayores.

Los países como México, cuyas economías siguen dependiendo mayoritariamente de los combustibles fósiles y que ignoren las externalidades ambientales de sus sistemas de producción, así como de sus formas de vida, dejarán de ser competitivos internacionalmente. Aún más grave, no atenderán las necesidades legítimas de bienestar y de equidad social de sus ciudadanos.

En México las políticas de desarrollo que sigan otorgando a la gestión de la biodiversidad una baja prioridad ignorarán aspectos fundamentales de seguridad nacional que afectan el futuro del país, tales como la consolidación de una sociedad viable y competitiva, con una base material sustentable.

En suma, las soluciones a los problemas complejos que implica la intervención antropogénica en la naturaleza no pueden resolverse desde una perspectiva fragmentada y sectorial. Las soluciones rebasan el ámbito de una disciplina y los enfoques deben incluir la dimensión social, económica y ambiental. Es necesario que la planeación del desarrollo sustentable incorpore una visión integral, se armonicen las políticas y se propicie un cambio incluso en la manera de generar el conocimiento.

Por fortuna, se está gestando un cambio cultural y generacional propicio para la transformación de visiones y prácticas que frene el deterioro ecológico y dé paso a la verdadera construcción del desarrollo sustentable. En la presente coyuntura no se debe desaprovechar esta oportunidad.

10. Síntesis de propuestas

Con base en el diagnóstico y los argumentos que se presentan en el documento *Lineamientos para una política de crecimiento sustentable y protección social universal*, se presenta una serie de propuestas concretas—cuya integralidad es esencial y que pueden, por tanto, aplicarse en forma secuencial, pero no de manera selectiva—que se enumeran a continuación:

1. Recuperar las capacidades constitucionales del Estado nacional para estimular el crecimiento y auspiciar su sostenibilidad y, a la vez, encarar la desigualdad y la pobreza para superarlas de manera progresiva y gradualmente acelerada.
2. La conformación de un Estado comprometido con la garantía del acceso universal a los derechos sociales consagrados en la Constitución y en los convenios internacionales firmados por México.
3. Abordar un programa nacional de inversiones que incluya vastos esfuerzos de educación y capacitación de la fuerza de trabajo, en especial de los jóvenes.
4. Reconocer que la muy baja creación de puestos de trabajo es en esencia un problema de demanda laboral insuficiente, de débil crecimiento y de un escaso acervo de capital. El impulso al empleo no puede reducirse a la mera flexibilización de la legislación laboral, ya que ello sólo precarizaría más los puestos de trabajo, sino que implica cambios de fondo en la estrategia macroeconómica y sectorial como los que aquí se proponen.
5. Fortalecer la formación de capital para crecer a tasas significativamente mayores que en el pasado reciente, para asegurar un ritmo de creación de empleo que garantice la satisfacción de los requerimientos materiales de toda la población y posibilite la cohesión social y la convivencia armónica entre los mexicanos. La creación de 1 millón de empleos formales al año para absorber a la nueva fuerza de trabajo demandaría crecer a una tasa del PIB superior al 6% anual real.
6. Transitar a mediano plazo hacia una estructura ocupacional basada en actividades generadoras de mayor valor agregado. Se trata de elevar la calidad de los empleos existentes. Se plantea emprender una transformación estructural mediante una estrategia específica orientada a promover este cambio, que no está fuera de los alcances de un país como México.

7. Favorecer el empleo a través de recuperar en el mandato del Banco de México la promoción del crecimiento y el empleo. Es éste un esquema que hoy rige en otros bancos centrales en el mundo.
8. Actualizar la legislación laboral y contar con un nuevo marco, respetando los derechos de los trabajadores, acorde a la realidad tecnológica, a la nueva organización de la producción y del comercio, así como a los riesgos del trabajo del siglo XXI. El enfoque debe ir más allá de la interpretación simplista que hasta ahora se le ha querido dar a la reforma laboral en términos de flexibilidad de los mercados laborales.
9. Promover una mayor movilidad laboral, congruente con esquemas más modernos e idóneos, al tiempo que se fortalecen las políticas e instrumentos de protección, inspección y fomento al empleo; reconstruir los esquemas institucionales que rigen en el mercado de trabajo, incluidos los de justicia laboral y de determinación del salario mínimo; asegurar la mayor transparencia y rendimiento de cuentas de los sindicatos y garantizar plenamente los derechos de asociación, de huelga y de negociación colectiva.
10. Consolidar un esquema de seguro de desempleo de corte nacional sustentable, articulado a la gran reforma hacendaria que se plantea y vinculado a una transformación de fondo en la legislación laboral y de seguridad social en su conjunto.
11. Asegurar un buen inicio de los jóvenes en el mundo del trabajo, dando un amplio impulso a los programas de capacitación y colocación y apoyando en especial la transición entre escuela y trabajo.
12. Impulsar una política de fortalecimiento del salario y ampliación del mercado interno. Este objetivo debe estar sustentado en el cambio de la estrategia macroeconómica en su conjunto y requiere articulación y gradualidad. No puede darse por decreto pues reclama la participación y el consenso del gobierno, los empleadores y los trabajadores.
13. Revisar la política de salarios mínimos. Después de su colapso durante la década perdida de los ochenta y nuevamente con la crisis de 1994-95, el salario mínimo real ha quedado estancado en un nivel extremadamente bajo desde 1996 como consecuencia de una política que ajusta el salario mínimo solamente en función de la inflación. Ello ha abierto una brecha creciente entre salario medio y mínimo, que implica una desigualdad cada vez mayor en la distribución del ingreso entre los asalariados.

14. Combinar fructíferamente un crecimiento sostenido del salario real con crecimientos mayores de la productividad, para abrir espacios efectivos a una formación de capital creciente. El componente complementario de esta ecuación tendrá que ser una política de expansión de un nuevo salario social que sienta las bases de una redistribución consistente por la vía fiscal, de creación de bienes públicos –en especial salud y educación- y de protección social generalizada.
15. Edificar un régimen de protección social universal para el siglo XXI, que comprenda un conjunto de derechos sociales esenciales que garanticen a toda la población, en el curso de una generación, satisfactores en términos de salud, seguridad social, alimentación, educación, cuidado infantil, vivienda y otros servicios sociales indispensables.
16. Construir, como uno de los pilares del régimen de protección social universal, un Sistema de salud pública de cobertura universal con las siguientes características básicas:
 - un sistema de salud público único, no fragmentado;
 - de genuina cobertura universal para todos los mexicanos y, por ello, con recursos suficientes para asegurar la atención institucional y no sólo la afiliación nominal de las personas a los programas gubernamentales;
 - financiado de forma equitativa a través de impuestos generales progresivos;
 - diseñado para todo el país y, a la vez, con una planeación regional que permita cubrir y agregar población desde las unidades de atención primaria hasta la provisión de atención de tercer nivel;
 - con una calidad homogénea a lo largo y ancho del territorio a través de un diseño descentralizado que canalice atribuciones y defina responsabilidades para las entidades federativas;
 - enfocado primordialmente a la prevención, así como a la atención primaria y a la hospitalización general;
 - con un manejo transparente de los recursos y de la toma de decisiones.

17. Construir, como segundo pilar del régimen de protección social universal, un Sistema de protección al ingreso para cubrir a los individuos y las familias frente a los costos o la pérdida de ingresos provocados por eventos como la maternidad, la enfermedad, las incapacidades, la edad avanzada, la viudez y la orfandad, bajo un esquema de prestaciones no vinculadas al trabajo formal y sustentadas en impuestos generales. La protección social debe incluir servicios de atención infantil para hijos de padres o madres trabajadoras y los de atención a población en edad avanzada.
18. Desvincular los servicios de salud de los de pensiones, jubilaciones y protección social al ingreso para avanzar hacia un sistema de protección universal no restringido al empleo formal.
19. Revisar, en materia de jubilaciones y pensiones, las reformas que en los últimos años han emprendido otros países latinoamericanos que han rectificado parcial o totalmente el viraje de sistemas públicos de reparto hacia sistemas de capitalización individual. En varios de estos países las reformas han incluido la creación de pensiones universales no contributivas y el restablecimiento de sistema de repartos reformados.
20. Financiar, en el largo plazo, los sistemas de protección al ingreso con impuestos generales, complementados con esquemas mixtos de planes ocupacionales y programas de ahorro para el retiro para los trabajadores con ingresos medios y altos, debidamente regulados o incluso provistos por Afores públicas.
21. Estudiar la pertinencia de un ingreso básico universal, puesto en práctica de manera gradual, que permita modificar la orientación actual de los programas sociales y transitar de los múltiples enfoques residuales y programas focalizados basados en carencias extremas a un esquema de derechos básicos exigibles.
22. Impulsar una mayor inversión en educación. Debe reconocerse que México realiza un bajo gasto por alumno (2,001 dólares en educación básica media y superior frente a 7,262 en el promedio de los países de la OCDE).
23. Ampliar de forma drástica la oferta del servicio público en educación media a través de la construcción de infraestructura educativa, una dotación suficiente e idónea de personal docente, lo que entraña una necesaria expansión de los recursos y una revisión profunda de los procesos de formación y capacitación del profesorado.

24. Replantear la educación como derecho básico efectivamente ejercido. Se trata de evitar la exclusión formal de la escuela y de acabar con la exclusión real del conocimiento que padecen millones de educandos en el país.
25. Ampliar los recursos dedicados a la ciencia y tecnología, hasta alcanzar el 1% del PIB que marca la ley.
26. Reformar la institucionalidad vigente en materia de ciencia y tecnología. La separación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de la Secretaría de Educación Pública no sirvió, como se había previsto, para dotar de mayor fuerza a las actividades científicas. Es necesario que México cuente con una secretaría de Estado para la ciencia y la tecnología.
27. Promover una política nacional de creación y ampliación de centros de investigación que atienda las necesidades regionales. Es preciso descentralizar más las actividades de investigación científica y tecnológica. Asimismo, se debe contar con una estrategia de captación y retención de recursos humanos de alto nivel.
28. Elaborar y poner en práctica una política de ciencia y tecnología que de manera explícita otorgue una alta prioridad a la investigación para el desarrollo tecnológico basado en una asociación de mediano y largo plazo entre los centros de educación e investigación superior, las empresas y el Estado, en especial con la banca de desarrollo y los programas de infraestructura.
29. Contar con una política de Estado para la ciencia y la tecnología implica que éstas se vinculen con áreas clave para el desarrollo del país. Estas áreas, que deberían concentrar la elaboración de proyectos y la canalización de recursos, deben incluir los cuatro siguientes temas por lo menos: la seguridad alimentaria; la seguridad energética y el cambio climático; la salud de la población y transición epidemiológica y la infraestructura.
30. Impulsar una reforma hacendaria integral, que incluya cambios en materia de gasto, ingreso y crédito, promovida de manera coordinada en los tres niveles de gobierno. Por sus alcances y complejidad requerirá de un amplio esfuerzo de concertación y de una secuencia bien definida.
31. Establecer un Consejo Económico y Social como un instrumento para facilitar el consenso y coadyuvar a las labores del Poder Legislativo, que pudiera movilizar la participación de los sectores y promover el apoyo

ciudadano a un pacto social que haga viable desde el punto de vista político la reforma hacendaria.

32. Encontrar la viabilidad política de la reforma hacendaria en un consenso nacional acerca del uso transparente y adecuado de los recursos públicos en fines legítimos y claramente identificables. Debe enfocarse en asegurar el cumplimiento de derechos sociales básicos, genuinamente universales, como el acceso a un sistema nacional de salud de calidad, así como en ampliar la inversión en infraestructura para incrementar la capacidad productiva de la economía mexicana, con el fin expreso de recuperar la senda de desarrollo del país y su posibilidad de ofrecer mejores condiciones de vida a la población.
33. Orientar el gasto del Estado mexicano a los objetivos de impulsar el crecimiento económico y de reducir la pobreza y la desigualdad.
34. Transparentar y legitimar el ejercicio del gasto público como una profunda reforma de la administración pública en su conjunto. El contribuyente necesita tener certeza acerca del destino y buen uso de sus impuestos. Los delitos asociados al ejercicio del gasto público deben sancionarse de manera ejemplar, como parte de una estrategia anticorrupción. (Adición tomada de la página 78 del documento.)
35. Eliminar los gastos superfluos y onerosos que existen, a la par que se incrementan los recursos destinados a actividades prioritarias. Deben recortarse las abultadas estructuras administrativas existentes en los tres niveles de gobierno y en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionalmente autónomos.
36. Prohibir en definitiva la contratación de publicidad gubernamental, incluida la de las entidades federativas, en los medios electrónicos.
37. Canalizar el incremento en el gasto al combate efectivo a la pobreza; a garantizar el acceso real a la salud de calidad para todos los mexicanos; a la educación, con el fin explícito de mejorar la calidad, la infraestructura y los servicios escolares; al desarrollo científico y tecnológico; a la construcción y rehabilitación de infraestructura básica en agua, energía, transportes y comunicaciones, y al desarrollo rural.
38. Revisar qué nivel de gobierno debe ejercer el gasto y cómo lo debe ejercer. En la actualidad, las entidades federativas y los municipios, que recaudan

directamente menos del 3% de los ingresos públicos, ejecutan el 50% del gasto nacional, sin la suficiente transparencia y rendición de cuentas.

39. Reducir a situaciones excepcionales el margen de maniobra de que dispone el titular del Ejecutivo federal para hacer modificaciones en materia de gasto durante el ejercicio fiscal correspondiente.
40. Recuperar la planeación del desarrollo y la gestión del ciclo económico, renunciando a la visión de corto plazo guiada por la meta del equilibrio anual entre ingresos y egresos para, en cambio, trazar una ruta de presupuesto estructural acorde con la evolución del ciclo económico.
41. Fortalecer significativamente la participación de la inversión dentro del conjunto del gasto. Se propone que la contabilidad gubernamental distinga claramente entre gasto corriente e inversión pública para facilitar y racionalizar la toma de decisiones.
42. Canalizar los ingresos petroleros a la inversión pública prioritariamente, que provienen de recursos finitos no renovables, y sirvan para generar ingresos en el futuro a través de nuevas actividades económicas.
43. Alcanzar por parte del Estado mexicano un volumen de gasto del 35% del PIB hacia 2018. Dentro de esto, la inversión pública requiere duplicarse de sus niveles actuales de (4 o 5%) hasta el 10% del PIB. Esta necesidad es más imperiosa si se considera que sin PEMEX la formación pública de capital actual es del orden del 2% del PIB.
44. Inscribir la reforma tributaria en el objetivo no sólo de elevar la recaudación, aunque sea evidente la insuficiencia de los ingresos tributarios, sino en el de asegurar el financiamiento de la parte que corresponda al Estado del desarrollo económico y social de la nación.
45. Elevar la recaudación en 10 puntos porcentuales del PIB a lo largo de un gobierno (seis años), con un impacto sustancial a su inicio.
46. Mejorar sustancialmente la administración tributaria. Es indispensable elevar la eficacia recaudatoria, que ha quedado muy atrás de los índices que alcanzan países de desarrollo similar. Para reducir drásticamente los niveles de elusión y evasión –que se estiman en el equivalente de una cuarta parte de la recaudación– se requiere actualizar y mantener al día el registro de contribuyentes y sus obligaciones; avanzar en la simplificación tributaria, mediante procedimientos recaudatorios más sencillos y

expeditos. Las auditorías a los contribuyentes deben mejorarse y aplicarse de manera transparente.

47. Abatir el gasto fiscal. Salvo aquellos que resulten estrictamente indispensables –como los relacionados con la exención del IVA a alimentos y medicinas, en una primera etapa, y a una canasta básica de alimentos y una lista acotada de medicinas, más adelante– debería programarse la más pronta reducción del conjunto de exenciones y privilegios que lo constituyen.
48. Elevar, en el Impuesto Sobre la Renta de Personas Físicas (ISRPF), la tasa marginal máxima a niveles comparables a los de los países industriales, o cuando menos a la media actual de los países miembros de la OCDE sin incluir a México; por otra, debe revisarse el escalonamiento de la tarifa, abriendo un mayor número de tramos para llegar al nuevo nivel de ingreso sujeto a la tasa marginal máxima.
49. Establecer, en consonancia con experiencias internacionales recientes, una sobretasa extraordinaria aplicable al 1% de los perceptores de más alto ingreso gravable.
50. Establecer un impuesto sobre ganancias de capital, incluyendo las obtenidas en Bolsa, o, alternativamente, prever la acumulación de estas ganancias al ingreso gravable con el ISRPF.
51. Incluir en la base gravable de los causantes individuales todos los conceptos de ingresos que serán acumulables para efectos del ISRPF.
52. Crear un impuesto patrimonial de control (de 0.25 ó 0.5%), acreditable contra el ISRPF, que permitiría una mejor identificación de los causantes de muy altos ingresos antes mencionados. Todos los ingresos que perciba una persona deben ser acumulables para el cálculo del ISRPF.
53. Añadir un impuesto progresivo a herencias y legados, gravando la masa hereditaria.
54. Eliminar estímulos, tratamientos especiales y subsidios, así como revisar con vistas a reducirlos, los conceptos deducibles, en especial los de carácter regresivo, como las colegiaturas.
55. Distinguir el impuesto sobre la renta de personas morales (ISR) por completo del que grava el ingreso de las personas físicas (ISRPF); el ISR

de personas morales tendrá como causantes a todas las empresas, sin importar su tamaño, localización o rama de actividad.

56. Establecer en el ISR con claridad “los gastos necesarios para el negocio” que se descuentan para definir la base del impuesto y establecer una tasa única sobre las utilidades comparable al promedio de los países de la OCDE, con tratamiento especial para las PYMES. Se requiere revisar a fondo el régimen de pequeños contribuyentes, el de causantes menores y personas físicas con actividad empresarial.
57. Desaparecer, una vez hechos los cambios propuestos en materia de ISRPF e ISR, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) que tiene la misma base tributaria que el IVA.
58. Elevar la tasa del IVA gradualmente hasta alcanzar en el curso de un sexenio niveles comparables a otros países, del orden de 17 a 20 por ciento.
59. Mantener la actual exención a alimentos y bebidas durante los primeros tres años y establecer que el IVA se aplicará de manera generalizada (excepto a una canasta básica de alimentos y una lista acotada de medicinas) a partir del cuarto año eliminando la tasa cero.
60. Eliminar el tratamiento especial para la zona fronteriza.
61. Considerar en cualquier caso, en paralelo a la reforma propuesta en materia de IVA, mecanismos explícitos de compensación a las personas de menores ingresos.
62. Establecer una tasa sobre las transacciones financieras internas que produce un buen rendimiento recaudatorio con un gravamen bajo, como lo han hecho otros países con tasas inferiores a 0.3%. Esta tasa podría eventualmente eliminarse tras varios años de aplicación, cuando se esté obteniendo la recaudación adicional derivada de otros aspectos de la reforma tributaria o se haya alcanzado el objetivo general de recaudación.
63. Mantener los impuestos especiales (IEPS) al tabaco, la cerveza, las bebidas alcohólicas y otros, y aplicarlos a alimentos chatarra, orientándolos más a desalentar el consumo que a la finalidad recaudatoria.
64. Explorar la oportunidad de gravar el consumo y la producción de bienes y servicios que deterioran la sustentabilidad ambiental, por ejemplo el uso de combustibles fósiles.

65. Establecer los precios y las tarifas de los bienes y servicios que proporciona el sector público con criterios de rentabilidad y sostenibilidad económica de los organismos productores y dejar de ser vistos principalmente como fuentes de recaudación. Conviene reducir los subsidios en materia energética, con vistas a su eliminación.
66. Revisar detalladamente el Código Fiscal de la Federación, a fin de evitar que, de manera indirecta, este ordenamiento sirva para facilitar la evasión y la elusión fiscales. También es necesario eliminar la facultad que tiene el Ejecutivo de conceder todo tipo de modificaciones y tratos distintos al régimen general.
67. Ampliar las funciones del Congreso en materia de control y evaluación del gasto público, a fin de aumentar la transparencia y reducir sustancialmente la discrecionalidad del Ejecutivo en el ejercicio del presupuesto. En especial, es necesario estimular la transparencia y la rendición de cuentas de las entidades federativas y los municipios y conformar un esquema presupuestal único y exigible a estos niveles.
68. Revisar el procedimiento para que la Cuenta Pública y otros instrumentos de fiscalización sean presentados con mayor oportunidad al Congreso con el objetivo de que se conozcan antes de la siguiente aprobación presupuestal.
69. Reformar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para hacerla compatible con el concepto de equilibrio fiscal estructural, que supone déficit o superávit en función de las necesidades de crecimiento de la economía y la evolución del ciclo económico.
70. Revisar la actual Ley de Coordinación Fiscal, incluyendo participaciones y aportaciones, a fin de avanzar hacia una verdadera coordinación hacendaria que incluya:
- La definición clara de responsabilidades de gasto y de fuentes de tributación a cada nivel de gobierno.
 - La posibilidad de que las entidades federativas y los municipios apliquen sobretasas a los impuestos federales.
 - Una mejor regulación en materia de endeudamiento estatal.
 - El ejercicio pleno de las facultades de regulación y supervisión de la Secretaría de Hacienda y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en

materia de endeudamiento estatal y la exigencia de responsabilidad a las agencias calificadoras.

- La eliminación de exenciones y tratamientos especiales en el cobro del impuesto predial actualizando de manera permanente los valores catastrales, con base en una reforma a los registros de la propiedad y del catastro.
- Actualización del sistema de cobro de servicios públicos como el agua.

71. Reformar la Ley Orgánica del Banco de México para que recupere dos objetivos: 1) la estabilidad de precios y la promoción del crecimiento y el empleo, como ocurre en muchos otros países incluidos Estados Unidos y Canadá. Además se propone adicionar un tercer objetivo: vigilar la estabilidad del sistema financiero nacional en su conjunto.

72. Fortalecer la banca de desarrollo, lo que implica recuperar la importancia de los bancos de fomento sectorial a fin de que formulen y apoyen programas sustentados en proyectos detonadores de crecimiento. En esta materia se requeriría:

- Una Nacional Financiera fuerte para apoyar la industrialización del país y elevar su competitividad.
- Un Banco Nacional de Comercio Exterior –separado de NAFINSA- abocado a la diversificación de las relaciones de México con el exterior y con las economías emergentes más dinámicas.
- Un BANOBRAS que impulse la inversión en infraestructura y el desarrollo institucional de los municipios, la planeación urbana y el transporte municipal, y
- Convertir a la Financiera Rural en un verdadero banco rural que permita apalancar recursos y no solo transferirlos del presupuesto, como lo hace actualmente.

73. Facultar a los bancos de desarrollo para actuar como banca de primer y segundo pisos, garantías, capital de riesgo y otorgar subsidios focalizados.

74. Prever su capitalización periódica por parte del Estado, como se hace con los organismos internacionales, y darles acceso a fondeo preferencial.

75. Consolidar en el banco de desarrollo del sector correspondiente a los múltiples fondos financieros dispersos que existen en diversas Secretarías de Estado y que indebidamente operan como bancos.
76. Definir el modelo que se quiere para la multitud de los intermediarios financieros no bancarios, y unificar y simplificar el marco normativo prevaeciente y dotarlo de una regulación adecuada que permita prevenir riesgos.
77. Orientar los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) prioritariamente a proyectos rentables de largo plazo en infraestructura, energía y vivienda, entre otros, más que a la compra de acciones de empresas extranjeras.
78. Promover la mexicanización gradual del sistema bancario en México a través de mecanismos de mercado, e introducir la obligación de que los bancos extranjeros coticen en la Bolsa mexicana, así como examinar con cuidado las operaciones de las subsidiarias de bancos extranjeros con sus matrices.
79. Elaborar un plan desarrollo industrial para el México del siglo XXI, para hacer de la expansión del mercado interno el instrumento central de la industrialización, incluyendo una amplia participación de la inversión pública y privada que son complementarias.
80. Buscar nuevas oportunidades de inserción dinámica de las manufacturas mexicanas en los mercados externos, lo que supone nuevas políticas de comercio exterior.
81. Modernizar y fortalecer las pequeñas y medianas empresas. Incorporar de la dimensión sub-sectorial y regional a la planeación industrial.
82. Construir el marco legal e institucional que asegure una regulación efectiva de los oligopolios y monopolios.
83. Otorgar prioridad al desarrollo de actividades agroindustriales, a fin de elevar el valor agregado de la producción rural, retener fuerza de trabajo en el campo en empleos remuneradores y ampliar la oferta interna de bienes de alta demanda.
84. Aplicar una política de crédito que promueva inversiones en industrias prioritarias, creación de empleos y exportación. La reactivación de la banca de desarrollo es primordial.

85. Establecer objetivos y metas de desarrollo para, con base en ellos, determinar criterios de desempeño de la IED.
86. Utilizar el poder de compra de los distintos niveles de gobierno y de las entidades del sector público en favor de la industria nacional.
87. Otorgar prioridad al desarrollo de ramas de tecnología avanzada y amplio horizonte de crecimiento, en función de las nuevas cadenas productivas en la globalidad, como las siguientes: biotecnología; nanotecnologías; bienes para la salud; oferta y provisión de servicios hospitalarios a extranjeros; transporte terrestre público (inter e intra-urbano) con prioridad al transporte ferroviario moderno; aeronáutica; tecnologías de la información; fuentes de energía de bajo impacto ambiental, y desarrollo de nuevos materiales.
88. Crear los incentivos financieros y fiscales y las demás condiciones conducentes para que el gobierno y las empresas privadas demanden, desarrollen y adquieran tecnologías nacionales. La invitación a concursos públicos y licitaciones para el desarrollo y utilización de productos y tecnologías nacionales puede constituir una fuente importante de estímulo.
89. Impulsar la disponibilidad de investigadores y de tecnologías nacionales, a través de programas públicos y privados dirigidos a la creación y fortalecimiento de la infraestructuras de educación superior y de I+D. Reformar el aparato institucional y los mecanismos de vinculación y coordinación entre el gobierno, las empresas y el sector de investigación, promoviendo la participación activa de las grandes empresas como impulsores de la I+D. A la vez, crear nuevos instrumentos para la asignación de recursos a la I+D; la promoción del uso y registro de patentes y transferencia de tecnologías nacionales y el desarrollo del espíritu innovador y emprendedor desde la educación básica.
90. Impulsar una reforma legislativa que establezca limitaciones al acaparamiento de medios, instituya un organismo con atribuciones para regular los mercados y actores de las telecomunicaciones y la radiodifusión, reivindique derechos de usuarios y audiencias de los medios y garantice el funcionamiento de los medios públicos.
91. Reactivar el campo y enfrentar los graves problemas del país en materia de soberanía alimentaria a partir de dos reconocimientos: el campo mexicano es extraordinariamente diverso con predominio numérico de pequeños productores y que una modernización justa e incluyente requiere la transformación a fondo del gasto público destinado al campo

92. Establecer presupuestos multi-anales para generar un horizonte de certidumbre, particularmente para los pequeños productores. Se necesita partir de un presupuesto base cero, es decir, revisar minuciosamente todos los renglones del presupuesto público a efecto de corregir su sesgo actual que discrimina a favor de los grandes productores del noroeste y norte del país.
93. Avanzar hacia una política de ingresos rurales para fomentar un desarrollo sustentable que tome en cuenta las características de los productores, sus estrategias productivas y los desequilibrios regionales, cuya continuidad esté garantizada por ley y se integre a los derechos sociales exigibles, establecidos constitucionalmente.
94. Diseñar una política alimentaria novedosa, viable en lo económico, justa en lo social, sustentable y diversificada en lo ambiental, que incluya: detener el avance de la frontera agropecuaria que afecta los ecosistemas forestales; transformar tierra ocupada por la ganadería ineficiente y extensiva, en tierras para producción agrícola, ganadería intensiva y recuperación forestal; regular el uso de agroquímicos y hacer efectiva la prohibición de los que dañan la salud humana y los ecosistemas; sustituir los proyectos de construcción de grandes obras hidráulicas por la microhidráulica cuando así lo aconseje la racionalidad técnica, social o económica; detener la sobreexplotación de acuíferos; proteger las semillas seleccionadas por los campesinos durante décadas; reconocer la heterogeneidad ambiental del territorio nacional y abandonar las políticas de homogenización que ignoran la diversidad de condiciones agroecológicas; promover la reconversión productiva fomentando los sistemas agroforestales y silvopastoriles; eliminar el uso del fuego agropecuario que genera incendios forestales y emisiones de gases de efecto invernadero; implementar el ordenamiento ecológico del territorio para planear la producción según las aptitudes del territorio nacional, y reducir la vulnerabilidad ante sequías e inundaciones.
95. Concentrar los esfuerzos del gobierno en materia de gestión del agua sobre todo en: la conservación del ciclo hidrológico y de los ecosistemas naturales que se relacionan con éste; alcanzar el equilibrio hidrológico asegurando la cantidad y calidad de agua para los diversos usos; la recuperación de los ecosistemas acuáticos y acuíferos degradados; la definición de políticas hídricas nacionales sobre el uso y el aprovechamiento sustentable del agua, así como en la supervisión de su cabal aplicación; prevenir riesgos y minimizar impactos de los fenómenos hidrometeorológicos extremos; proteger a los sectores más necesitados; los asuntos que pueden

comprometer al medio ambiente y al bienestar social; los asuntos internacionales y los que conciernen a dos o más gobiernos, y la prevención, arbitraje y resolución de controversias.

96. Cerrar las brechas que caracterizan el desarrollo regional, estableciendo una visión integral de largo plazo, objetivos precisos y políticas e incentivos para alcanzarlos. Los planes oficiales de desarrollo deberían tomar en cuenta estas diferencias, integrando una visión regional que coordine a los tres niveles de gobierno y que incluya programas específicos de mediano y largo plazo, para reducir las diferencias existentes entre regiones, entidades, municipios y ciudades.
97. Recuperar la dimensión territorial de la planeación, en la asignación de recursos públicos y promoción de la inversión privada, así como la participación organizada de la sociedad civil. Ello exige un rediseño institucional en los ámbitos federal, estatal, municipal y el rescate del concepto de cuencas hidrológicas como unidades de planeación, con el fin de lograr un desarrollo regional más eficaz, equitativo e incluyente en el nuevo entorno nacional y global. Es indispensable otorgar un lugar prioritario al sur del país en la planeación regional porque es ahí donde el contraste es mayor entre las potencialidades y los niveles de pobreza y marginación que se registran.
98. Orientar la política energética a garantizar la seguridad energética de la nación, componente indispensable de la seguridad nacional. Debe también propiciar un renovado proceso de transición energética como herramienta central para abatir los costos ambientales.
99. Procurar la expansión de las reservas probadas de petróleo, para contar con un índice de cobertura de por lo menos 25 años, cercano al promedio en otros países petroleros importantes. Asimismo, reducir progresivamente hasta no más de 25% en 2020-25 la parte de la producción de crudo que se exporta, objetivo que se facilitará a medida que la recaudación se eleve en función de la reforma tributaria que se propone.
100. Restituir la capacidad técnica y de diseño y ejecución de proyectos de Pemex. Debe corregirse la desafortunada tendencia a depender de contratistas privados extranjeros para la formulación y ejecución de casi cualquier proyecto, en todas las áreas de actividad del organismo. Lo anterior supone dar nuevo impulso, asignándole tareas adicionales directamente vinculadas a las necesidades de Pemex, al Instituto Mexicano del Petróleo; fomentar la investigación científica y tecnológica, así como la

formación de recursos humanos relacionadas con el sector energético. Debe estimularse también el desarrollo de la ingeniería y proveeduría nacionales a las entidades del sector energético. Acciones como las señaladas permitirán al organismo público descentralizado Petróleos Mexicanos convertirse en palanca principal de la diversificación y desarrollo industrial de México. (Tomado de la pag 105 del documento.)

101. Es en la capacidad adicional de generación eléctrica donde debe abrirse espacio a las tecnologías de generación no contaminantes: la solar, la geotérmica y la eólica. El aliento de esta generación alterna supone reconocer el impacto ambiental positivo que ejerce para facilitar su incorporación a la red de distribución.

102. Implementar un conjunto de políticas para el desarrollo sustentable. Para ello: es urgente:

- concretar la integración, coordinación y transversalidad de las políticas sobre conservación y uso de la biodiversidad, producción de alimentos, uso de energía y agua, y ocupación del territorio;
- lograr un consenso de la sociedad sobre las superficies del territorio que deben ser conservadas mediante el conjunto de instrumentos públicos, sociales y privados disponibles, y alcanzar, en un proceso paulatino pero acelerado, la tasa de deforestación cero;
- concretar las vías institucionales que permitan valorar la biodiversidad y el campo mexicanos a partir de la premisa de que los servicios ambientales son la relación más importante entre “lo rural y lo urbano”, así como retribuir a los propietarios tanto del suelo como de los recursos naturales por el mantenimiento de estos servicios; y,
- frente a la crisis alimentaria mundial, deben aprovecharse las ventajas competitivas derivadas de la enorme diversidad de especies del territorio nacional y las tradiciones de uso de recursos naturales que, por siglos, han desarrollado las culturas indígenas y campesinas.