

Renovar políticas para un nuevo curso de desarrollo en México

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo
Agosto de 2021

Rolando Cordera, Coord.

Eugenio Anguiano

Ariel Buirá

Cuauhtémoc Cárdenas

Julia Carabias

José Casar

Fernando Cortés

José Andrés de Oteyza

Enrique del Val

Saúl Escobar

Mario Luis Fuentes

Carlos Heredia

David Ibarra

Clara Jusidman

Leonardo Lomelí

Juan Carlos Moreno Brid

Jorge Eduardo Navarrete

Enrique Provencio

Norma Samaniego

Francisco Suárez Dávila

Carlos Tello

<http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx>

Presentación y agradecimiento

El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo da a conocer en esta ocasión un conjunto de propuestas ordenadas bajo la idea general de que, a pesar de que la recuperación se encuentra en marcha tras la profunda crisis de 2020, es necesaria una renovación de las políticas económicas y sociales, de tal modo que aseguremos una senda sostenida y sustentable de desarrollo los próximos años.

El Grupo, auspiciado por la Universidad Nacional Autónoma de México, está integrado en la actualidad por 23 personas que colaboran de manera honorífica y provienen de diferentes instituciones. Inició sus actividades en 2009 para contribuir a la reflexión sobre las políticas necesarias después de la Gran Recesión. Desde entonces, continúa de forma permanente sus actividades de análisis, publica libros, difunde y promueve sus planteamientos y organiza encuentros deliberativos sobre la situación y las perspectivas de los grandes problemas nacionales.

Atento a la emergencia, en el transcurso de la pandemia el Grupo ha propuesto distintas medidas para amortiguar sus impactos económicos y sociales. Ahora hace un llamado a intensificar el diálogo público sobre las opciones de política que permitan no solo volver a las condiciones previas a la pandemia, sino, sobre todo, superar lo más pronto posible sus visibles efectos en las condiciones de vida de la población, la estructura productiva las ciudades y regiones.

El Grupo enfatiza la necesidad de alcanzar acuerdos sociales robustos, que permitan reactivar la inversión privada y pública para la creación de empleos dignos. Llama también a generar las condiciones para un sistema de salud universal, como la piedra angular del sistema de bienestar en nuestro país, y a fortalecer la hacienda pública para garantizar los servicios y bienes públicos que requiere la mayoría de la población.

También se proponen diferentes medidas para impulsar cambios transformativos en el desarrollo, por ejemplo hacia un nuevo patrón energético y de sustentabilidad ambiental.

El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo agradece al Doctor Enrique Graue Wiechers, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, el apoyo constante para la realización de sus actividades y para la difusión de sus propuestas.

Contenido

Síntesis	5
Introducción: un compromiso histórico con el futuro	12
Articular un programa de rescate, recuperación y reconstrucción económica y social	14
Recuperar la iniciativa pública para generar bienestar y desarrollo	17
Dialogar de forma incluyente para concertar voluntades de cambio	19
Propuestas de acción urgentes en la salud, la emergencia social y el empleo	20
Acelerar el paso a un sistema de salud universal y al alcance de toda la población	20
Enfrentar de forma prioritaria la emergencia social	21
Atender las necesidades de empleo con apoyo y rescate a las empresas, sobre todo las pymes, en los sectores y regiones más dañadas por la crisis	24
Programa de recuperación: inversión privada y pública para el crecimiento y el empleo	25
Pactar un programa de inversiones e infraestructura para la recuperación y la transformación	25
Acciones para la transformación estructural y el desarrollo: políticas productivas, reforma fiscal, sistema de bienestar y sustentabilidad ambiental	27
Desplegar políticas de fomento productivo, industriales y de innovación en sectores estratégicos y emergentes	27
Llegar a un acuerdo social para la reforma hacendaria y de la coordinación fiscal	29
Emprender el desarrollo progresivo de un sistema de bienestar social incluyente	30
Alinear la recuperación con la sustentabilidad ambiental	32
Habilitar condiciones para una política transformativa	33
Favorecer el diálogo y el acuerdo social	33
Alcanzar la seguridad pública y la paz social	34
Fortalecer el Estado y a sus instituciones	34
Poner en práctica una nueva visión del trabajo	35
Ejercer una política internacional para el desarrollo	36
Conclusión: renovar políticas para un nuevo curso de desarrollo	36

Síntesis

Introducción: un compromiso histórico con el futuro

Tras año y medio de la aparición de la pandemia y a un año de la reapertura progresiva de las actividades productivas en México los efectos de la pandemia son profundos y serán duraderos. En las primeras semanas de 2021 la economía inició su reactivación, pero esta sigue siendo incierta. Los obstáculos estructurales al desarrollo se han profundizado en esta crisis. La recuperación no debe dejarse al impulso inercial de la actividad productiva, sino que debe orientarse con una estrategia renovada, formulada con las aportaciones de todos los grupos bajo la conducción gubernamental.

El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo convoca a asumir un compromiso histórico con el futuro. Nuestro planteamiento llama a una reflexión colectiva y al logro de acuerdos para una estrategia renovada de desarrollo, de amplios alcances políticos y sociales, que tenga como foro el Congreso de la Unión. Proponemos algunos temas que pueden contribuir a este debate ordenados por su sentido de urgencia.

Propuestas de acción urgentes en la salud, la emergencia social y el empleo

Acelerar el paso a un sistema de salud universal y al alcance de toda la población

Es necesaria la construcción de un modelo de salud orientado por el enfoque de determinantes sociales con un sistema de cobertura universal de calidad, basado en las instituciones actuales, y que progresivamente alcance a toda la población, con una ruta factible y dotado de los fondos para garantizar el derecho a la salud.

También deben fortalecerse los sistemas de vigilancia epidemiológica y las tareas de prevención y preparación ante riesgos masivos, las redes de laboratorios y las capacidades de análisis; al igual que, el de vacunación con mecanismos más eficientes, las medidas preventivas y el equipamiento hospitalario.

Enfrentar de forma prioritaria la emergencia social

La pandemia tiene efectos como la caída del ingreso, empobrecimiento, confinamiento en viviendas muy precarias y en la salud mental de todos los integrantes del hogar. Ante la nueva situación es necesario revisar la política social y los programas específicos. Es necesario dotar de más fondos a las políticas sociales, y mejorar los mecanismos de aplicación de sus programas. Resaltamos la

conveniencia de contar con un ingreso básico universal, como mecanismo permanente.

En educación urgen programas especiales para compensar los rezagos educativos, agravados en la pandemia. Los nuevos riesgos sociales obligan a considerar la garantía de los derechos humanos como la síntesis del objetivo democrático, como el horizonte y principio del Estado Mexicano.

Atender las necesidades de empleo, con el apoyo y rescate a las empresas, sobre todo las pymes, en los sectores y regiones más dañadas por la crisis

Ante el requerimiento de soporte en los sectores productivos más afectados es necesaria la deliberación pública. Se propone la ampliación y facilitación de los programas de la Banca de Desarrollo con apoyos estructurados a las empresas y en especial a las pymes, otorgar tratamientos fiscales especiales —ligados a compromisos de recuperación y protección de empleos— y, sobre todo, relajar las condiciones de acceso y el costo de los créditos de la banca comercial.

Estas medidas también deben implementarse en los programas de política industrial, en particular en actividades asociadas a la salud, en la construcción, en la proveeduría de la conectividad digital, en los empleos verdes, en las energías renovables y otras identificadas como prioritarias en la transformación.

Programa de recuperación: inversión privada y pública para el crecimiento y el empleo

Pactar un programa de inversiones e infraestructura para la recuperación y la transformación

La economía mexicana requiere crecer al 5% los próximos años, de manera persistente. Para eso se debe elevar la inversión privada nacional y extranjera, que a su vez cree un entorno básico de certidumbre.

En esa dirección plantea ordenar o crear un andamiaje institucional ágil y eficiente para promover la inversión; un programa nacional de inversiones e infraestructura que se formule con una intervención amplia de distintos grupos, y que cuente con mecanismos de seguimiento; que intervengan estados y municipios y que las inversiones lleguen a las regiones más rezagadas, de modo que en todo el país se aprecie el efecto del crecimiento de la inversión.

Acciones para la transformación estructural y el desarrollo: políticas productivas, reforma fiscal, sistema de bienestar y sustentabilidad ambiental

Desplegar políticas de fomento productivo, industriales y de innovación en sectores estratégicos y emergentes

Rediseñar la política de fomento productivo e industrial es viable y compatible con una economía tan abierta como la mexicana. Se trata de potenciar y aprovechar mejor los encadenamientos productivos internos, vinculados o no a las exportaciones, con una lógica de innovación, dirigidos a sectores clave para la reconversión productiva, el surgimiento de nuevas actividades y la provisión de servicios de los últimos años.

En el contexto de expansión que se ha abierto con Estados Unidos, se necesita de una política industrial y comercial para aprovechar esas ventajas y las del TMEC y de construir una nueva inserción de México en la globalización económica, vigorizando cadenas productivas, acuerdos de mano de obra para enfrentar cuellos de botella, impulsar a regiones rezagadas e infraestructura regional y fronteriza.

Llegar a un acuerdo social para la reforma hacendaria y de la coordinación fiscal. Los propósitos planteados están íntimamente asociados con la ampliación del espacio fiscal y con un nuevo pacto hacendario entre la Federación, los estados y los municipios. Es posible plantearse la captación de ingresos públicos adicionales de cerca del 5% del PIB. Esto supone cambios en el ISR, en tributos locales, en tarifas de servicios y en otras fuentes.

En otro plano, llamamos a la próxima Legislatura a considerar seriamente las propuestas del Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria. Además, en la mira de que la política fiscal recupere el protagonismo que demandan los actuales enfoques del desarrollo, se requiere una mayor coordinación con la política monetaria y financiera, de tal modo que éstas faciliten mejores decisiones de inversión.

Emprender el desarrollo progresivo de un sistema de bienestar social incluyente

Un sistema de bienestar incluyente se funda en el derecho humano a la protección social, con políticas e instituciones enfocadas a reducir y prevenir la vulnerabilidad y la pobreza a lo largo de todo el ciclo de vida. Sus grandes componentes deben ser, al menos:

- Sistema de salud de cobertura universal de calidad,
- Ingreso básico universal garantizado,
- Seguro de desempleo financiado con contribuciones tripartitas,
- Sistema de pensiones mixto, contributivo por un lado y compensado con el ingreso básico garantizado,
- Política y programas de cuidados con acciones públicas para garantizar el bienestar cotidiano de las personas dependientes,
- Red de asistencia social, pública y privada,
- Protección jurídica eficiente para hacer efectivos los derechos, la protección de las víctimas y la reparación de daños, y
- Una estrategia de ordenamiento territorial.

Alinear la recuperación con la sustentabilidad ambiental

La sustentabilidad ambiental debe verse de forma articulada con el cambio estructural, pues supone transformaciones productivas, energéticas, de los sistemas urbanos y de otras áreas. Es urgente revisar nuestra política de acción climática y su compatibilidad con las metas comprometidas en el Acuerdo de París, de 2015, así como fortalecer el presupuesto ambiental federal y otorgar mayor prioridad a estos temas.

El control de la contaminación requiere una mejor coordinación intergubernamental para aplicar programas para asegurar la calidad del aire en las ciudades, generalizar sistemas de movilidad pública, renovar las normas de emisiones y mejorar la calidad de los combustibles. Por otro lado, la crisis del agua exige mayor cuidado con los servicios ambientales hídricos y de políticas de regulación del agua más eficientes.

Habilitar condiciones para una política transformativa

Una política que mire por el futuro después de esta crisis, enfocada en las transformaciones estructurales necesarias para el desarrollo incluyente, supone, al menos, los siguientes prerequisites y facilitadores:

Favorecer el diálogo y el acuerdo social

Todas las propuestas que aquí se enuncian suponen ejercicios de construcción colectiva para atraer a diferentes grupos y para construir opciones viables de política, para su seguimiento y observación. Se requieren señales y convocatorias explícitas de diálogo, como mensaje para los actores productivos, que transmitan

certidumbre para facilitar la inversión y decisiones favorables al fortalecimiento productivo. Se trata de articular pactos y acuerdos sociales, y robustecer las instituciones de la democracia representativa, y en particular del diálogo en el Congreso, como vía para llegar a acuerdos nacionales en los diversos temas.

Alcanzar la seguridad pública y la paz social

La recuperación pospandemia, la superación de sus efectos adversos, la promoción de transformaciones estructurales y otras urgencias de cambio, se siguen enfrentando al lastre de la inseguridad, el crimen organizado y a una oleada de violencia que se mantiene en niveles muy elevados. Es necesario revisar una vez más la estrategia para la seguridad, con un enfoque civil, lo que al menos en algunas regiones supone programas de pacificación.

Fortalecer el Estado y a sus instituciones

Renovar la estrategia de desarrollo con una visión de futuro supone instituciones honestas y austeras, pero también eficaces y transparentes. El fortalecimiento de la capacidad pública requiere avanzar en la profesionalización del servicio público y desarrollar sistemas de gestión aptos para la conducción e intervención en las áreas críticas del desarrollo.

Poner en práctica una nueva visión del trabajo

La política salarial debe procurar una garantía de mejora continua, que le otorgue — junto con las condiciones laborales adecuadas— dignidad al trabajo. El salario mínimo debe sostener su recuperación pues constituye por lo menos una garantía de que los trabajadores tengan ingresos por encima de la línea de pobreza.

Una mejoría sostenida de las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos deberá llevar a un nuevo acuerdo con Estados Unidos y Canadá que permita elevar la calificación de la mano de obra mexicana, inversiones conjuntas en ciencia y tecnología, proyectos de infraestructura y una colaboración de un nuevo tipo entre empresas de capital extranjero y los gobiernos de los tres países para elevar la productividad.

Ejercer una política internacional para el desarrollo

Una política internacional activa debe asociarse a una estrategia de largo alcance para el desarrollo, que defienda los intereses nacionales en los foros internacionales y promueva la integración continental regional, con sus características diferentes según se trate de Norteamérica y Latinoamérica y las negociaciones multilaterales. La defensa de los trabajadores mexicanos en el exterior y la protección de los derechos humanos de los inmigrantes deben ser tareas de la mayor prioridad.

Conclusión: renovar políticas para un nuevo curso de desarrollo

Llamamos a un diálogo público para examinar con más detenimiento la situación nacional, y promovemos un conjunto de programas que faciliten una recuperación sostenida, que compense cuanto antes los daños causados por la crisis, y una reconstrucción y transformación para un nuevo curso de desarrollo, con cambios estructurales para el bienestar, la inclusión y la sustentabilidad. La pandemia nos ha puesto de cara frente a nuestros rezagos y limitaciones históricas, haciendo emerger otras urgencias de reciente cuño.

Las propuestas que se ponen a consideración suponen cambios de fondo en políticas nacionales, empezando por abandonar la contención fiscal y poner en marcha programas económicos expansivos. Contemplan una política productiva que atraiga inversiones y genere más empleos dignos. Incluyen la propuesta para acelerar la construcción del sistema de bienestar que nos merecemos. Estas y las otras ideas incluidas son viables, disponen de elaboraciones avanzadas, y tienen el soporte de diversos grupos que pueden aportar a su formalización y aplicación.

RENOVAR POLÍTICAS

para un nuevo curso de desarrollo en México

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo
Agosto de 2021



A word cloud of policy areas, tilted diagonally. The words include: trabajo, inversión, rescate, acuerdos, clima, social, renovar, equidad, fomento, salud, reconstrucción, fiscalidad, bienestar, pobreza, recuperación, derechos, programa, and pacto.

Introducción: un compromiso histórico con el futuro

Todavía afectados por la pandemia y la caída productiva y del empleo, así como por la agudización de la desigualdad y la pobreza laboral y multidimensional que trajeron consigo, la economía y la sociedad de México requieren de una urgente labor de rescate y reconstrucción a partir de una visión estratégica que contemple el tránsito del país a un nuevo curso de desarrollo.

Asumir el rescate, la recuperación y la reconstrucción como momentos estratégicos y partes indisolubles de un proyecto nacional es tarea del Estado y sus mandos en los diferentes órdenes de gobierno, así como de los partidos políticos y otras organizaciones de las fuerzas sociales y productivas de la nación.

Una nueva marcha nacional por el desarrollo supone reconocer la democracia constitucional como un marco desde el cual emprender las reformas necesarias para adecuar el Estado a las nuevas y difíciles circunstancias de la lucha contra la epidemia y de la obligada suspensión de actividades.

A partir de un recuento responsable de los daños y de sus implicaciones a corto y mediano plazo, se precisa pasar a la toma de decisiones que doten los referidos momentos estratégicos de un contenido material e institucional coherente, cuyo despliegue debe servir para avanzar en la construcción de un desarrollo diferente al seguido por México en los últimos cuarenta años.

Esos momentos estratégicos tendrán que estar articulados por objetivos y enfoques precisos y explícitos en materia de acumulación de capital, crecimiento y protección del empleo y construcción de un sistema de bienestar que involucre desde sus primeros pasos al Estado. El estado de bienestar debe estar articulado por propósitos y compromisos con el desarrollo general de la sociedad, el crecimiento y la expansión de sus fuerzas productivas y por la implantación de nuevas y justicieras formas y métodos redistributivos de los frutos del progreso técnico y del esfuerzo colectivo de la producción social.

El GNCD convoca a asumir un compromiso histórico con el futuro. Esta es la gran cuestión a desplegar en decisiones y en una construcción estratégica que pueda concretarse en más inversión pública y privada; en una ambiciosa plataforma de renovación y ampliación de la infraestructura física del país; en un proyecto de

largo plazo para convertir la educación, en todos sus niveles, en un auténtico y efectivo factor de transformación productiva con equidad; en la afirmación y el fortalecimiento de un orden político que, para afianzar y hacer de la democracia el pilar de la evolución nacional, se alimente de y alimente a una ciudadanía ilustrada y consciente de sus derechos y responsabilidades, entre ellas la de contribuir con honestidad y convicción a los gastos generales destinados al bien común.

Entendidos como momentos y escalones de un vasto y exigente proyecto reestructivo de México, sus potencialidades e instituciones tienen que ser vistos también como objeto de reflexión colectiva para lograr un entendimiento y una cooperación de amplios alcances políticos y sociales. De aquí la importancia que tiene el Congreso de la Unión como el foro por excelencia de dicha reflexión.

El proyecto reestructivo supone la promoción sistemática de la actividad empresarial social y privada, inscrita en objetivos y prioridades, en instrumentos y programas que surjan de un congruente ejercicio político y ciudadano en materia de programación y planeación del desarrollo. Requiere un programa nacional de inversiones con claro alcance regional, con la participación de los gobiernos estatales y municipales y los congresos locales, entendiendo que la expansión de las zonas más rezagadas es el pilar fundamental del desarrollo nacional en su conjunto.

Abrir las compuertas de la inversión empresarial debe ser tarea de Estado y un propósito incluido en los diferentes niveles de los programas de inversión pública. Estos y otros esfuerzos de concertación similares los vemos como vectores permanentes de una conversación amplia sobre las tareas del desarrollo entre los actores públicos y privados. Ahí la planeación y la programación encuentran formas de comunicación adecuadas y propician la búsqueda de compromisos en torno a la gran cuestión distributiva, cuya superación debe ser vista como un desafío mayor del rescate y la reconstrucción anunciados.

El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo dio a conocer en varios momentos de 2020 sus primeros puntos de vista sobre la política económica y social para contener y mitigar los impactos del covid-19¹. En línea con estos planteamientos, hacemos

ahora este llamado a un programa de rescate, recuperación y reconstrucción para el desarrollo y el bienestar, la inclusión y la sustentabilidad de nuestro país.

Articular un programa de rescate, recuperación y reconstrucción económica y social

Ha pasado ya año y medio de la aparición de la pandemia y en México ha transcurrido un año desde que se anunció la reapertura progresiva tras el confinamiento inicial. Los efectos de la pandemia son profundos y serán duraderos. A fines de mayo de 2021 la pérdida de vidas por el covid-19 rondaba medio millón, considerando las muertes en exceso atribuidas a la enfermedad² y, en lo económico, el colapso de la actividad quedó registrado como el más profundo desde la Gran Depresión de 1929-1932.

Las consecuencias sociales se manifestaron de formas diversas: en la pérdida de empleos e ingresos, sobre todo de la población en condiciones de informalidad; en el incremento de distintas violencias al interior de las viviendas, la intensificación de hábitos no deseados, los aumentos en los niveles de depresión y ansiedad y, en general, en una reducción de los precarios niveles de bienestar, en particular los ligados al género.

Los impactos económicos y de empleo más profundos se registraron en las entidades federativas con mayor peso de actividades vinculadas al turismo y a las actividades que experimentaron los mayores choques de oferta.

En los meses recientes, a medida que se despliega la vacunación, se han levantado restricciones a la movilidad, los trabajos, las funciones públicas, los servicios y en la mayoría de las actividades sociales. La pandemia continúa, y se acepta que el covid-19 seguirá presente, en un posible escenario de convivencia con el padecimiento y la adopción de prácticas permanentes de cuidado, prevención y atención, aunque en la incertidumbre ante probables aumentos de los contagios, enfermedades y fallecimientos. Los riesgos persisten, sobre todo por las nuevas variantes del virus.

Tras los peores momentos de la pandemia en las primeras semanas de 2021, la economía ha iniciado su recuperación, primero gracias al dinamismo de las exportaciones, luego por una expansión, aunque menor, del consumo interno y posteriormente de las actividades industriales, incluyendo la construcción. En el segundo trimestre de 2021 se registró una recuperación con la que, en el año, la expansión económica podría alcanzar el 6 por ciento. Empero, el ritmo de la recuperación dista de ser uniforme entre actividades y entre regiones. Sobra decir que no hay garantía alguna de que el repunte se mantenga en 2022. Sin duda, la reanimación está siendo y será más lenta en varios servicios, como los de esparcimiento, alojamiento, corporativos, de seguros y financieros, entre otros. También será desigual en los estados y los conjuntos urbanos, según el grado de impacto sufrido en 2020 y en el primer trimestre de 2021.

Hasta ahora la recuperación ha sido inercial, en el sentido de que ocurre a pesar de la ausencia formal de programas oficiales amplios de protección de la planta productiva y del empleo, de financiamientos de emergencia o de iniciativas para frenar el deterioro de la actividad y de la ocupación, y para detonar una reanimación de la formación de capital o de la producción. Parte del impulso ha provenido del mayúsculo esfuerzo contracíclico del nuevo gobierno estadounidense y de su ambicioso programa de ampliación y modernización de la infraestructura.

Se trata de una recuperación que empieza a paliar los drásticos impactos de la crisis en el empleo y las condiciones de vida, pero que puede resultar insuficiente tanto para resarcir el deterioro como para compensar las consecuencias sobre el potencial de desarrollo económico y social de largo alcance del país, de los mexicanos.

La profundidad y la extensión de la crisis tuvo repercusiones profundas, difícilmente reversibles, como es el caso de las empresas que quebraron y los empleos que desaparecieron con ellas, las secuelas del agravamiento de la inseguridad alimentaria sobre la salud de la población, en especial de los niños. Otras se incorporarán a una nueva realidad pospandémica, como una mayor exigencia social por servicios de salud, que atiendan las consecuencias sociales e individuales de los aumentos en la depresión y la ansiedad; del tiempo perdido por el cierre de las escuelas, de la proliferación del trabajo a distancia y la mayor

importancia del uso de internet en todos los órdenes de la vida, incluida la producción, la docencia, los congresos, las juntas de los ejecutivos de empresas, etc.; el desarrollo espectacular del comercio electrónico, la repercusión de todos estos cambios sobre el transporte aéreo de pasajeros, y así una larga lista de transformaciones, algunas de las cuales llegaron para quedarse.

Hay que tomar en cuenta que una consecuencia previsible de esta metamorfosis es el aumento de la desigualdad en el ingreso, pues quienes más sufren la pandemia son las familias de menores recursos, y el conocimiento acumulado sostiene que a mayor desigualdad menor crecimiento económico. Es probable que, de mantenerse la recuperación teniendo como motor principal el impulso inercial derivado del empuje de la actividad productiva en Estados Unidos, la economía mexicana –como en 2009– pronto pierda impulso y vuelva a sumirse en la trampa de bajo crecimiento, escasa formación de capital fijo, precarización del empleo, agudización de la pobreza y las desigualdades, con un marcado deterioro ambiental y demás fallas que caracterizan nuestra pauta de desarrollo de tiempo atrás, agudizadas ahora por la pandemia y el carácter acotado de las respuestas de política pública. Mantener las magras cifras de crecimiento económico del pasado demandará esfuerzos mayores.

En consecuencia, las estimaciones disponibles deben ser consideradas como optimistas. La información a mayo de 2021 muestra que los niveles productivos agregados de fines de 2018 se alcanzarán de 2023 en adelante. En lo que se refiere al producto por habitante, los niveles de 2018 se conseguirán después de 2025. Lo anterior no es seguro, pues la inversión –pública y privada– ha caído tanto que la infraestructura y el potencial productivo se han deteriorado enormemente. Están, además, los riesgos latentes de nuevos brotes de covid-19 y los costos presentes y futuros en términos de morbilidad y mortalidad de la pandemia.

Incluso con un programa explícito de recuperación sostenida y de transformaciones de largo alcance, a la mitad de la década solo se habrá vuelto a las condiciones previas a la pandemia. Las restricciones fundamentales al desarrollo de largo plazo del país se habrán hecho todavía más difíciles de remover.

Los daños ocasionados por la crisis de la pandemia se montaron sobre nuestros añejos obstáculos estructurales al desarrollo. Estos no solo siguen presentes, sino que al paso del tiempo y con el adverso impacto de la pandemia se están agudizando. Las viejas trabas –agravadas por las nuevas amenazas– harán más compleja y demorada la recuperación robusta y sostenible. Además, el entorno generado por la pandemia y la recesión internacionales ha intensificado exigencias previas y despertado nuevas; entre ellas, las más evidentes y urgentes conciernen a los sistemas de salud, de educación, de protección ambiental y a la acción climática.

Por estas y otras razones es peligroso dejar a la inercia la recuperación y carecer de una estrategia de reconstrucción que se haga cargo de las condicionantes estructurales, de las urgencias de impulso inmediato y de las necesidades de transformación que aparecieron como evidentes en la pandemia. Esta estrategia de reconstrucción debe estar dirigida por el gobierno, pero construida con aportaciones múltiples, institucionales y personales.

Recuperar la iniciativa pública para generar bienestar y desarrollo

La pandemia detonó en muchos países un cambio de concepción de las políticas económicas, sociales, sanitarias, ambientales, energéticas, tecnológicas y otras, que pueden ser consideradas como un gran cambio en las visiones del desarrollo y se están traduciendo en un viraje de las estrategias predominantes en las últimas décadas. Aunque había un proceso previo configurado a partir de la gran recesión de 2009, y aun desde antes, en 2020 la renovación se manifestó en las respuestas contundentes de expansión fiscal y de política monetaria, con la adopción de programas masivos de gastos, créditos y otros instrumentos para contener los impactos económicos de la pandemia.

A nivel mundial se configuró una perspectiva de transformaciones de fondo para atender las fallas que evidenció la pandemia y buscar el reacomodo de prioridades públicas y privadas, reconsiderando una gama de objetivos que fueron desplazados de la agenda de preocupaciones de la política pública en las décadas previas. El proceso ha desembocado en planes y estrategias que

recuperan la fuerza y el potencial de la acción pública para generar bienestar y desarrollo, para impulsar la igualdad y la inclusión, para rescatar la capacidad de Estados y gobiernos de ejercer una mejor conducción y encontrar nuevos equilibrios entre la intervención pública y los mercados.

Hay un gran cambio de enfoques, en algunos casos recuperando iniciativas que ya han funcionado, innovando con instrumentos que atienden las cambiantes realidades, pero siempre introduciendo una perspectiva novedosa. Algunos de estos casos son los de Estados Unidos, quizá el más relevante, así como Reino Unido, Italia, España, Sudáfrica y la Unión Europea en conjunto. El impulso ha llegado a diversas instituciones financieras y se promueve desde varios organismos multilaterales³.

Hay que agregar que las relaciones económicas con Estados Unidos y Canadá, conforme a lo pactado en el T-MEC o USMCA, están también en un proceso de cambio. Este nuevo acuerdo otorga especial importancia a la cuestión laboral, a la que dedica un anexo especial que prevé el fortalecimiento de las instituciones y el cumplimiento efectivo de las leyes y las regulaciones relacionadas con los derechos laborales de reconocimiento internacional.

Esta situación plantea la necesidad de que la competitividad en las relaciones comerciales con Estados Unidos y Canadá no se sustente fundamentalmente en bajos salarios o malas condiciones de trabajo, lo cual implica llevar a cabo otros procesos más allá de una mayor vigilancia de las leyes laborales.

En el mediano plazo se tendrá que proponer un nuevo esquema de política industrial que permita atraer inversiones foráneas, al mismo tiempo que aumenten los salarios y las prestaciones contractuales. Para que ello suceda, y las empresas extranjeras no se retiren del país ni disminuyan sus inversiones y las exportaciones manufactureras, México tendrá que ofrecer incentivos basados en mejorar la infraestructura, ofrecer una mejor calificación de la mano de obra y mayores recursos en ciencia y tecnología.

Para enfrentar mejor el panorama, facilitar la recuperación y, en su caso, la reconstrucción y el rescate de lo dañado por la crisis, así como para compensar lo más pronto posible los impactos sociales y orientar la transformación hacia el bienestar y el desarrollo, creemos necesario que se adopte un programa nacional para los próximos años con una visión de largo alcance. En diversos aspectos, la

política económica del actual gobierno buscó reorientar el rumbo de los tres decenios precedentes, encaminándola al combate de la pobreza y la desigualdad. La pandemia, sin embargo, introdujo dificultades mayúsculas para concretar las nuevas políticas.

Dialogar de forma incluyente para concertar voluntades de cambio

Hoy se sobrepone un entramado muy complejo de decisiones y, como parte del proceso, resulta necesario definir prioridades. Un nuevo programa nacional ofrece la oportunidad de abrir un diálogo social al que concurren los grupos y los sectores involucrados en el desarrollo, sin exclusiones ni vetos, mediante conversaciones públicas respetuosas, partiendo del interés común y superior antes que el de partido, gremio o clase. Puede ser, justamente, un canal para propiciar acercamientos y distensión, admitiendo que seguimos siendo y seremos una sociedad plural. La elección de nuevos legisladores, gobernadores y presidentes municipales abrió una oportunidad para renovar el diálogo y promover nuevos acuerdos.

En especial, supone enviar una señal clara al más alto nivel, al Presidente de la República y en general de las autoridades, para integrar a grupos y personas, a sindicatos y trabajadores, a cámaras empresariales, instituciones académicas, organizaciones ciudadanas y a quienes estén dispuestos a contribuir con ideas, diagnósticos y propuestas en el diseño de una nueva agenda de desarrollo nacional.

Un diálogo social de esta naturaleza parte del profundo respeto a los derechos de participación de la ciudadanía y sus organizaciones, que en su mayoría tienen un propósito genuino de construir soluciones y evitar que se cierren espacios de discusión e intervención pública.

En nuestra sociedad existen capacidades de formulación y generación de propuestas estratégicas en todos los temas prioritarios y clave. El quehacer público ganaría mucho con un debate de este tipo, mismo que debe incluir los

espacios legislativos, para procesar algunas de las grandes reformas que supone el programa que estamos sugiriendo.

Proponemos algunos temas e ideas que pueden contribuir a este debate. Los ordenamos por su sentido de urgencia, aun sabiendo que los plazos se sobreponen y que hay muchos vasos comunicantes entre ellos y entre las grandes reformas que requerirán. De un modo u otro, se trata de asuntos que están o han estado en la deliberación, que siguen siendo pertinentes bajo un enfoque transformador para el bienestar y el desarrollo en las condiciones que surgen tras la pandemia.

Propuestas de acción urgentes en la salud, la emergencia social y el empleo

Acelerar el paso a un sistema de salud universal y al alcance de toda la población

La pandemia nos colocó frente a la realidad, largo tiempo presente, de un sistema de salud fragmentado, con servicios diferenciados según el tipo de derechohabientes, con una dotación de recursos y presupuestos de entrada insuficientes y muy desiguales, con coberturas y calidad marcadamente heterogéneas por regiones, con desabasto de insumos y medicamentos, entre otros rasgos. En conjunto, se trata no de un sistema de salud sino de una agregación de instituciones que siguen dejando fuera a una proporción elevada de la población, 33 millones de personas según el Censo de 2020, y que no favorece el cumplimiento del derecho a la salud. La pandemia sometió los servicios de salud a presiones sin precedente, con el crecimiento de la carga de enfermedad y el exceso de mortalidad registrado en 2020.

La tarea urgente es llevar adelante y acelerar la construcción de un modelo de salud orientado por el enfoque de determinantes sociales, con un sistema de cobertura universal de calidad, que parta de las instituciones actuales y alcance de manera progresiva a toda la población, con una ruta factible y dotado de los

fondos para garantizar el derecho a la salud. Se trata de un proceso muy complejo y existen propuestas de alcance variado para avanzar en esa dirección, que pueden ser recuperadas y reexaminadas a la luz de la pandemia. De hecho, está formado un grupo de trabajo interinstitucional que merece todo el apoyo gubernamental y de la sociedad.

Destaca también la necesidad de fortalecer los sistemas de vigilancia epidemiológica y las tareas de prevención y preparación ante riesgos masivos, fortalecer las redes de laboratorios y las capacidades de análisis. Varios estudios⁴ han identificado las enseñanzas derivadas de la pandemia para las instituciones de salud, entre las que resaltan la urgente necesidad de incrementar el personal médico, de enfermería y asistencia, y la revisión de los mecanismos de gobierno del sistema para hacerlo más efectivo y flexible con el fortalecimiento del Consejo Nacional de Salud.

El camino hacia un sistema universal de salud exigirá recursos presupuestales adicionales. En esto existen aportaciones valiosas⁵ que, dependiendo del alcance y el ritmo de aplicación de las propuestas, suponen la duplicación a mediano plazo del presupuesto público para salud. La mejora presupuestal es impostergable para agilizar la convergencia hacia un sistema integrado, resolver las dificultades en el abasto de medicamentos, fortalecer las instituciones reguladoras, como COFEPRIS y otras necesidades apremiantes.

Mientras continúa la pandemia y ante los riesgos presentes de repuntes, para 2021 y 2022 sigue siendo urgente reforzar la vacunación con más biológicos y mecanismos más ágiles de aplicación, así como las medidas preventivas y el equipamiento hospitalario.

Enfrentar de forma prioritaria la emergencia social

El empobrecimiento durante la pandemia, sobre todo en el segundo trimestre de 2020, está documentado en diversas fuentes. Según una estimación del PUEd, entre 2018 y 2020 se agregaron a la pobreza extrema por ingresos 6.5 millones de personas, un incremento de 5 puntos porcentuales, de 17 a 22 por ciento. Por su parte, en este periodo, la pobreza por ingresos aumentó en 9 millones de personas, es decir, 7 puntos porcentuales, de 49 a 56 por ciento.

Los aumentos afectaron más a los grupos que antes de la pandemia tenían más riesgos de vivir en pobreza, a los que viven en ciudades de más de 100,000 habitantes y a los ocupados en actividades de baja calificación⁶. Por su parte, el CONEVAL⁷ estima que entre el primer trimestre de 2020 y el primero de 2021, la pobreza laboral –medida como la proporción de la población cuyo ingreso laboral es inferior al costo de la canasta alimentaria– pasó de 35.6% a 39.4%. Los cálculos de otros investigadores llegan a conclusiones similares. Además, hay que consignar que no solo aumentó la pobreza por ingresos, sino que también se volvió más profunda.

Las consecuencias más severas del covid-19 en lo social están aún por conocerse, en particular sobre la pobreza multidimensional. Mientras tanto, hay numerosos elementos para sostener que se requieren acciones urgentes para lograr que la población que ha caído en pobreza, sumada a la que se encontraba en ella, no prolongue su situación de forma indefinida y que no se agudice más su condición de vulnerabilidad. De ahí la importancia de reconocer el efecto de la caída del ingreso, del encerramiento en viviendas muy precarias y el impacto que ha tenido en la salud mental de todos los integrantes del hogar, en especial en niñas, niños y adolescentes. Para ello es necesario que se revise la política social, su alcance, sus programas y su efectividad contra la pobreza, lo mismo que la desigualdad y el rezago, sobre todo en los grupos y regiones más afectados por la pandemia.

Hasta antes del covid-19 la pobreza se estaba reduciendo muy lentamente. Hoy la problemática se vuelve más compleja, a pesar de los programas de transferencias monetarias directas. Los programas sociales no están dirigidos de forma específica a quienes fueron afectados por la pandemia, sino a quienes ya eran beneficiarios antes de ella y por tanto mantuvieron sus ingresos. A pesar de sus incrementos, el gasto de los programas sociales de transferencias sigue siendo limitado, no llega a 1.5% del PIB. Es de la mayor urgencia revisar la estrategia de política social, en especial con los hogares dirigidos por mujeres y con mayor presencia de personas jóvenes y menores, que resultaron más afectados por la pandemia. Sigue siendo necesario contar con el padrón único de participantes de los programas.

La educación es uno de los grandes temas que más preocupación ha generado en el periodo de pandemia, que llegó en el momento en que se estaban redefiniendo políticas. El cierre de las escuelas y la educación a distancia durante más de un año tendrá consecuencias no solo para el aprendizaje sino también para la movilidad social. En este caso, es también una tarea urgente que se pongan en marcha programas especiales que permitan compensar al menos en parte los rezagos educativos derivados del confinamiento y recuperar lo más pronto posible el desarrollo educativo de los alumnos. La Secretaría de Educación Pública y los gobiernos estatales pueden conducir convocatorias a grupos interesados.

Otra de las medidas que deben discutirse públicamente es la conveniencia de contar con un ingreso básico universal, o mínimo vital, no solo como instrumento transitorio para emergencias, sino como mecanismo permanente. Hay estimaciones sobre los costos fiscales, según las opciones de alcance y cobertura, que son una base para una discusión informada⁸.

Más allá de las medidas instrumentales es imperativo lograr el compromiso con los derechos humanos, horizonte y principio del Estado Mexicano. La gran capacidad transformadora de la reforma al artículo 1º constitucional de 2011 no se ha realizado. No solo se necesitan programas de transferencias individualizadas, también el fomento de los bienes públicos de salud, educación, vivienda y otros.

En esta perspectiva se requiere una nueva política a la altura de la emergencia y de los riesgos sociales que han surgido o se han acumulado, que considere la garantía de los derechos humanos como la síntesis del objetivo democrático. Estamos en una emergencia social que no se resolverá en plazos cortos.

A la letalidad generada por la pandemia –la directa del coronavirus y la de quienes enfermos por otras causas no pudieron recibir atención en los periodos críticos– se siguen sumando las víctimas de la inseguridad y la violencia. La crisis ha tenido impactos disruptores en la sociedad tras los efectos colectivos, familiares o personales de la gran mortandad de los últimos años, agravados durante la pandemia y potenciados por las víctimas de homicidios, desapariciones y otros delitos.

El mayor empobrecimiento es en sí un problema que agrava el rezago estructural, pero además surgen nuevas disfunciones sociales, como los daños a la salud mental, la precarización crítica del trabajo de las mujeres, los programas sociales insuficientes y su baja capacidad de respuesta. No es exagerado decir que estamos ante una emergencia sin precedente de riesgos sociales, que no parece apreciarse en toda su magnitud. Como en los temas de salud, educación, pobreza o impacto productivo, parte de la tarea es que contemos con diagnósticos más completos del saldo de la crisis de la pandemia para revisar las implicaciones y las respuestas públicas. En síntesis, es necesario revisar la pertinencia de la actual política pública a la luz de los cambios socioeconómicos inducidos por la crisis del covid-19.

Atender las necesidades de empleo con apoyo y rescate a las empresas, sobre todo las pymes, en los sectores y regiones más dañadas por la crisis

El seguimiento de INEGI con su encuesta de impacto económico del covid-19 revela que los apoyos para las medianas y pequeñas empresas han sido limitados e intermitentes. Al último corte disponible, solo 6% de las empresas había recibido apoyos directos para mitigar los efectos de la pandemia por disminución de ingresos, baja demanda o escasez de insumos, entre otros motivos⁹. La mayoría de las unidades de producción no tuvo acceso a créditos en 2020 y así continúan en 2021. Los meses de mayor urgencia para apoyar a las empresas fueron los del confinamiento más estricto; sin embargo, se sigue requiriendo soporte, sobre todo en los sectores en los que se ha prolongado el periodo de baja demanda, en los que requieren fondos de reconversión y otros.

Este es un asunto en el que se necesita deliberación pública de manera urgente, ya que no se trata de rescates tradicionales, sino de la canalización temporal de fondos bien dirigidos a unidades productivas viables y sujetas a proteger o crear nuevos empleos. Son varias las propuestas, empezando por la ampliación y la facilitación de los programas de la Banca de Desarrollo con apoyos estructurados a las empresas y en especial a las pymes. También es posible otorgar tratamientos fiscales especiales, ligados a compromisos de recuperación y protección de empleos y, en particular, relajar las condiciones de acceso y el

costo de los créditos de la banca comercial. Estas y otras medidas son pertinentes también en los programas de política industrial, en particular en actividades asociadas a la salud, en la construcción, en proveeduría de la conectividad digital, en los llamados empleos verdes, en las energías renovables y otras identificadas como prioritarias en la transformación.

Programa de recuperación: inversión privada y pública para el crecimiento y el empleo

Pactar un programa de inversiones e infraestructura para la recuperación y la transformación

La economía de México requiere crecer al 5 por ciento los próximos años, de manera sostenida y sustentable.

La inversión en capital fijo, uno de los principales motores del crecimiento, ya se estaba reduciendo desde antes de 2019 y, de acuerdo a la información disponible, en el segundo trimestre de 2021 se encontraba a los niveles de mediados de 2010. Sin su repunte, la recuperación económica perderá fuelle pronto, el crecimiento potencial se debilitará todavía más y será cada vez más difícil superar algunas de las trabas estructurales del desarrollo en México. El objetivo de alcanzar un coeficiente de inversión de 25% del PIB está cada vez más lejano, dado que el nivel actual es apenas de poco más de 17%, tanto por la debilidad de la inversión privada como de la pública.

Es necesario tener claro que sin elevar la inversión seguiremos en el cuasi estancamiento económico en el que llevamos décadas, no subirán la productividad ni la competitividad, no mejorará la infraestructura y se debilitará más la capacidad de generación de empleos dignos. Aumentar la inversión privada, tanto nacional como extranjera, presupone construir un entorno básico de certidumbre, que desde luego no excluye los ajustes y los cambios de política económica que las circunstancias externas e internas requieran, en el marco de una estrategia nacional enfocada a facilitarla en las ramas y las regiones de

mayor prioridad. En varias ocasiones se han presentado listados de proyectos y obras y en años previos varias cámaras empresariales y colegios profesionales contribuyeron a formular programas de inversión, al menos en infraestructura. Hay una tradición que puede recuperarse bajo una convocatoria de promoción de inversiones.

En esa dirección se presentan las siguientes ideas. Es necesario ordenar o crear un andamiaje institucional ágil y eficiente, con una oficina nacional de inversiones en la SHCP, acompañada de un consejo asesor de alto nivel y un mecanismo de coordinación intragubernamental, por ejemplo, una comisión nacional de inversiones. Un programa nacional de inversiones e infraestructura, que se formule con una intervención amplia de cámaras, colegios profesionales y otros grupos y cuente con mecanismos de seguimiento, abriría oportunidades y daría certidumbre a las empresas. También en este aspecto debe jugar un rol clave la Banca de Desarrollo, incluyendo a BANOBRAS, que bien puede ser un Banco de Infraestructura. Será clave que en el programa de inversiones intervengan estados y municipios, que las inversiones lleguen a las regiones más rezagadas, sobre todo a los estados del Pacífico Sur, de tal modo que en todo el país se aprecie el efecto del crecimiento de la inversión.

La recuperación de la inversión pública será clave en este proceso. Puede hacerse un mayor uso de la deuda externa para aplicarla a la inversión pública: hay márgenes para ello y las instituciones financieras internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, disponen de líneas abiertas para financiarla en condiciones crediticias favorables.

México requiere un consenso para el bienestar, la prosperidad y el crecimiento compartido. Urge evitar la quimera de que podrá mejorarse el bienestar sin expandir las bases productivas y materiales, es decir, sin crecimiento económico. Para superar más rápido los estragos de la crisis y el mal desempeño previo necesitaríamos crecer al doble del magro 2.5 por ciento anual que se proyecta en promedio para esta década. Esto es indispensable para sostener la creación de un millón de empleos anuales que necesitamos para evitar que el sector informal siga creciendo. También urge que este mayor crecimiento se concrete bajo esquemas redistributivos para apresurar la reducción de la pobreza y las

desigualdades. Y todo esto es imposible si la inversión no cobra impulso pronto para alcanzar niveles de 25 por ciento del PIB.

Acciones para la transformación estructural y el desarrollo: políticas productivas, reforma fiscal, sistema de bienestar y sustentabilidad ambiental

Desplegar políticas de fomento productivo, industriales y de innovación en sectores estratégicos y emergentes

Uno de los rasgos del cambio que se está observando en las estrategias de desarrollo a nivel mundial incumbe al rediseño de las políticas industriales para el fomento productivo y la innovación. En algunos casos, las interrupciones en el abasto de bienes clave para la salud, como equipos y medicinas, o la propia capacidad de producir o envasar vacunas, evidenciaron la pérdida o el debilitamiento de las cadenas productivas. Es, sin embargo, una necesidad que viene de mucho tiempo atrás, relacionada con las debilidades del tejido productivo nacional en muy diversas ramas de la economía. De hecho, la política industrial es clave en otras estrategias, como la de energía, incluyendo renovables, la de seguridad alimentaria, movilidad colectiva, conectividad digital e industria farmacéutica, entre otras.

Una política de fomento productivo e industrial no solo es viable sino plenamente compatible con una economía tan abierta como la mexicana. Se trata de potenciar y aprovechar mejor los encadenamientos productivos internos, vinculados o no a las exportaciones. Requiere dar paso a una visión de Estado desarrollador, que impulse los emprendimientos, poniendo atención especial a las actividades más importantes para el dinamismo productivo y el bienestar¹⁰. Es indispensable revisar, o más bien rescatar, el sistema de fomento a la industria en todas sus formas y hacerlo con una lógica de innovación.

Como apoyo a la recuperación y luego para insertar la economía en una fase de crecimiento elevado y sostenido, se necesita desplegar programas concretos, a

todas las escalas, para las empresas y en especial para las pymes, sobre todo en las regiones con más potencial de encadenamiento y de innovación. Este planteamiento requiere un cambio de política financiera y crediticia, incluyendo la ampliación de los esquemas de capital de riesgo.

La política industrial debe ser sustentada por una política de financiamiento, en especial con una reforma a la Banca de Desarrollo, con el fortalecimiento de bancos sectoriales de política y una mayor vinculación de la banca privada con las prioridades del desarrollo nacional. Tanto NAFIN como BANCOMEXT deberían instrumentar programas para apuntalar los sectores más afectados por la crisis, como turismo, transporte y algunos servicios, con recapitalizaciones y créditos preferenciales en las empresas viables. Convendría inducir acciones complementarias de la banca privada, para que esta aumente su disponibilidad de crédito a las empresas.

Las políticas de fomento deben dirigirse a sectores emergentes que han sido clave en los años recientes para la reconversión productiva, el surgimiento de nuevas actividades y la provisión de servicios, entre otros. Una de las grandes prioridades, revelada con mayor claridad en la pandemia, son la digitalización y la conectividad, el desempeño del trabajo a distancia y otras derivaciones. La tendencia previa se ha profundizado, pero la brecha digital se reduce con lentitud.

En el contexto que se ha abierto ya en Estados Unidos, que permite vislumbrar un periodo de expansión, es en particular urgente una estrategia de política industrial y comercial para aprovechar esas ventajas y las del TMEC. El impulso inercial de las exportaciones fue clave para la reactivación de fines de 2020. En 2021, con los grandes programas de impulso de Estados Unidos, aparecen opciones que requieren mantener la competitividad y generar otros instrumentos de cooperación entre los países de América del Norte. Como ya mencionamos, de esto dependerá que la actual etapa del TMEC, en especial en lo que toca a la cuestión laboral, la era inaugurada por el gobierno de Biden en Estados Unidos y sus políticas renovadas sea aprovechada creativa y exitosamente por México, en lugar de dejar las cosas al arbitrio del libre comercio, como ocurrió en la etapa del TLCAN. Se trata en lo fundamental de construir una nueva inserción de México en la globalización económica y, en esa

dirección, avanzar en la cooperación científica, tecnológica y educativa con una política industrial regional, vigorizando cadenas productivas y acuerdos de mano de obra para enfrentar cuellos de botella, impulsar regiones rezagadas e infraestructura regional y fronteriza, aprovechando mejor las instituciones existentes, como el Banco de Desarrollo de América del Norte.

Es ineludible abordar la política energética en el contexto de las políticas de fomento e industriales. Si no se dedican más recursos a la inversión pública en el sector y se contrae la inversión privada, se corre el riesgo de que no haya suficiente energía eléctrica para sostener el crecimiento.

Llegar a un acuerdo social para la reforma hacendaria y de la coordinación fiscal

El sistema de bienestar, el programa de inversión y otros de los propósitos planteados para la recuperación, el rescate y la transformación estructural están íntimamente asociados con los márgenes para ampliar el espacio fiscal y para acordar un nuevo pacto entre la Federación, los Estados y los Municipios. Las posibilidades de incremento de los ingresos públicos basadas solo en la mejora de la recaudación alcanzarán pronto un límite, si bien esta ha permitido captar montos apreciables de 2019 en adelante. Se requiere una perspectiva recaudatoria más amplia ante el aumento de las erogaciones irreductibles, en particular, las pensiones. Sin ella las disponibilidades para educación, infraestructura, salud y otros rubros esenciales serán cada vez menores.

Es inaplazable lograr un acuerdo social para la reforma hacendaria y tributaria, que permita disponer de mayores recursos y asignarlos con un criterio (re)distributivo a programas de beneficio tangible para la sociedad y sobre todo para los grupos de menores ingresos. Si la sociedad advierte el beneficio de una reforma de este tipo, es más probable que la admita y cambie su percepción sobre el incremento de impuestos y los demás componentes de esa reforma.

En un esfuerzo concertado con Estados y Municipios es posible plantearse la captación de ingresos públicos adicionales de cerca del 5 por ciento del PIB, lo cual supone cambios en el ISR y otros impuestos, en tributos locales, como el predial, en tarifas de servicios y en otras fuentes; aun así, la recaudación

tributaria mexicana apenas se acercaría a la media de América Latina y seguiría muy por debajo de los países de la OCDE. Se debe considerar que la reforma fiscal será de alta complejidad y demandará diálogo y negociación; sin embargo, no sería responsable eludirla o posponerla por el riesgo político. La inacción es más costosa y continúa agudizando las restricciones fiscales que enfrentamos de tiempo atrás, agravadas en los últimos años. Las reformas son necesarias y aún no puede descartarse una crisis financiera que es necesario prevenir. La ampliación del margen de maniobra de la política económica depende de estas reformas.

Recientemente entró en actividad un Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria, que entregará a la Cámara de Diputados propuestas sobre objetivos de gasto, reforma fiscal y pensiones poco antes de que inicie la próxima legislatura, incluyendo las relacionadas con los cambios a la coordinación fiscal. Llamamos a la próxima Legislatura a considerar con seriedad las propuestas de dicho Grupo de Trabajo.

En otro plano, y en la mira de que la política fiscal recupere el protagonismo que demandan los actuales enfoques del desarrollo, se requiere una mayor coordinación con la política monetaria y financiera, de tal modo que faciliten mejores decisiones de inversión.

Emprender el desarrollo progresivo de un sistema de bienestar social incluyente

Si de manera urgente la pandemia reforzó la necesidad de transformar el modelo de salud hacia un sistema de cobertura universal de calidad, del mismo modo se requieren cambios para alcanzar un sistema de bienestar incluyente. Este deberá fundarse en el derecho humano a la protección social, con políticas e instituciones enfocadas a reducir y prevenir la vulnerabilidad y la pobreza a lo largo de todo el ciclo de vida. Hoy existen organismos, programas y presupuestos dispersos, que en conjunto excluyen a los grupos más vulnerados y distan de construir un sistema universal. Sobre esta base es indispensable reformar y financiar un sistema de bienestar integrado.

Sus grandes componentes deben ser, al menos:

- Sistema de salud, con las características de cobertura universal de calidad, modelo de salud articulado en los determinantes sociales, financiado con impuestos generales y coordinado entre la federación y los estados, con un cambio progresivo a partir de las instituciones existentes.
- Ingreso básico garantizado, conformado a partir de los programas de transferencias actuales, que cubra en su primera etapa al menos el costo de la canasta alimentaria.
- Seguro de desempleo financiado con contribuciones tripartitas, que sea la base de programas de emergencia.
- Sistema de pensiones mixto, contributivo por un lado y compensado con el ingreso básico garantizado, que asegure al menos un monto equivalente a la línea de ingresos suficiente para no caer en situación de pobreza.
- Política y programas de cuidados con acciones públicas para garantizar el bienestar cotidiano de las personas dependientes, que facilite el trabajo de quienes cuidan, sobre todo las mujeres, ofreciendo servicios, tiempo y recursos.
- Red de asistencia social, pública y privada con servicios para quienes necesitan protección social, mental y física, apoyada con trabajo social.
- Protección jurídica eficiente para hacer efectivos los derechos, la protección de las víctimas y la reparación de daños.
- Una estrategia de ordenamiento territorial que promueva y articule la urgente necesidad de ciudades habitables y reduzca las enormes desigualdades existentes en la dotación de servicios.

En este, como en otros grandes temas, la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 sigue siendo una guía válida, que debemos enfatizar como parte de nuestro horizonte de políticas.

Alinear la recuperación con la sustentabilidad ambiental

La crisis ambiental exige medidas inmediatas, pero el desarrollo sustentable requiere una estrategia de largo plazo. Por ello la sustentabilidad debe verse de forma articulada con el cambio estructural, pues supone transformaciones productivas, energéticas, de los sistemas urbanos y en otras áreas. En este sentido se plantean cuatro áreas de alta prioridad:

Es urgente revisar nuestra política de acción climática y sobre todo ver su compatibilidad con las metas comprometidas en el Acuerdo de París en 2015. Estas se ratificaron recientemente sin cambios o mejoras, en contraste con la postura de la mayor parte de las naciones que están considerando metas más estrictas, en línea con los objetivos globales de evitar un aumento de las temperaturas por encima de 2 grados Celsius. Lejos de ser una restricción, la política de acción climática es positiva para el desarrollo, dado que una acción climática más estricta supone generar más energías renovables, por el lado de la mitigación, y un mayor esfuerzo de conservación de los ecosistemas y de reforestación.

Estos esfuerzos deben acompañarse de políticas productivas compatibles con la conservación del ambiente, en especial en agricultura, ganadería y pesca, así como de la ampliación del sistema de áreas naturales protegidas. Sobre todo, y como lección de la pandemia, hay que tener presente que la salud humana está íntimamente vinculada a la salud ambiental y de los ecosistemas, bajo el enfoque de “una sola salud”. La protección de los servicios ambientales es clave para revertir la crisis hídrica.

Reforzar el control de la contaminación, en especial en las ciudades, es un elemento clave de la sustentabilidad y de la salud humana. Requiere una mejor coordinación intergubernamental para aplicar programas que aseguren la calidad del aire en las ciudades, generalizar sistemas de movilidad pública, renovar las normas de emisiones y mejorar la calidad de los combustibles. Todas estas acciones se alinean con la innovación, con los programas de inversiones e infraestructura y con una política industrial de desarrollo e innovación productiva enfocada a actividades prioritarias.

La crisis del agua afecta a la mayor parte del país. Pone en riesgo no solo la calidad de vida en ciudades sino también a sistemas productivos agropecuarios de riego. Tiende a agravarse con el cambio climático, sobre todo en las ciudades de mayor estrés hídrico. Por un lado, esta crisis exige mayor cuidado con los servicios ambientales hídricos, es decir, con la conservación, y por otro exige políticas de regulación de los servicios de agua más eficientes. Supone inversiones cuantiosas.

Sin entrar en más detalle en la política de sustentabilidad, cada vez es más urgente fortalecer el presupuesto ambiental federal, profundamente golpeado, excluido de las prioridades presupuestales y reducido a niveles insostenibles. Otra urgencia de fondo es que se otorgue prioridad a estos temas y se revierta su desarticulación institucional.

Habilitar condiciones para una política transformativa

Una política que se enfoque en las transformaciones estructurales necesarias para el desarrollo incluyente supone algunos prerrequisitos y facilitadores: el diálogo y el acuerdo social, alcanzar condiciones de seguridad y paz, fortalecer las capacidades del Estado para la gestión del desarrollo, reconsiderar el papel del trabajo, lograr un ambiente favorable para la inversión y desplegar una acción internacional que, en el nuevo contexto global, fortalezca la cooperación regional y subregional y las negociaciones multilaterales.

Favorecer el diálogo y el acuerdo social

Ya se ha apuntado que resulta indispensable favorecer los acercamientos, incluir a todos los grupos, corrientes, organizaciones y agrupaciones, en resumen, a la pluralidad activa de la sociedad mexicana en mecanismos y espacios de interacción. Todas las propuestas que aquí se enuncian implican realizar ejercicios de construcción colectiva para los cuales hay capacidades y disposición y requieren convocatorias que atraigan a los grupos civiles, sindicales, académicos y empresariales para construir opciones viables de política, para su seguimiento y observación.

En especial se necesitan mensajes explícitos a los actores productivos que transmitan certidumbre para facilitar la inversión, y decisiones favorables al fortalecimiento productivo. Detrás de cada una de esas grandes decisiones se encuentra la necesidad de pactos y acuerdos sociales, que solo serán posibles en el marco de una política incluyente, abierta a la heterogeneidad social que nos caracteriza. Se encuentra, también, la necesidad de fortalecer las instituciones de la democracia representativa, en particular, el diálogo en el Congreso como vía para llegar a acuerdos nacionales en los diversos temas.

Alcanzar la seguridad pública y la paz social

La recuperación pospandemia, la superación de sus efectos adversos, la promoción de transformaciones estructurales y otras urgencias de cambio se siguen enfrentando al lastre de la inseguridad, al crimen organizado y a una oleada de violencia que se ha estacionado en su punto más alto en lo que va del siglo. Si bien las percepciones sobre la seguridad han mejorado desde 2020, los hechos delictivos y los homicidios siguen asolando a la población. Las actuales y anteriores estrategias han mostrado incapacidad para atajar la inseguridad, que está enraizada sobre todo en algunas regiones y estados. La violencia registrada en las campañas electorales mostró, además, la presencia cotidiana de redes del crimen que intervienen en la vida política, en una amenaza adicional para la convivencia y el pluralismo, esto es, en una amenaza para la democracia. Por ello es necesario revisar una vez más la estrategia para la seguridad, con un enfoque civil, lo que al menos en algunas regiones supone programas de pacificación. Afortunadamente, al final la civilidad se impuso en el proceso electoral.

Fortalecer el Estado y a sus instituciones

Otra condición habilitadora es nada menos que el propio fortalecimiento de las capacidades del Estado para la gestión del desarrollo. Estas no se garantizan incluso en el supuesto de una reforma fiscal exitosa que libere más recursos para el gasto público.

En algunas áreas gubernamentales hay, de hecho, un desmantelamiento de las instituciones y los programas, sin reemplazos bien diseñados, y hay también una pérdida de servidores públicos honestos y eficaces que no encuentran condiciones para su trabajo. En el fondo, el fortalecimiento de la capacidad pública supone establecer un marco de ejercicio honesto de la función pública, así como la profesionalización del servicio público y, sobre todo, desarrollar sistemas de gestión aptos para la conducción y la intervención en las áreas críticas del desarrollo, por ejemplo, en el diseño y la operación de programas sociales y de inversión.

Poner en práctica una nueva visión del trabajo

Una nueva visión del trabajo implica como condición central reconsiderar el mundo laboral, la relación y el trato con los trabajadores. La recuperación y la transformación estructural deben integrar una visión que rebase la subordinación de los salarios y las condiciones de trabajo, de la libertad sindical y de la seguridad social al crecimiento económico en sí. Deben contemplar el interés del trabajo como parte orgánica del desarrollo. Hay que insistir en que la nueva legislación laboral y las cláusulas del TMEC relacionadas son un marco que no puede perderse de vista en las estrategias de recuperación y transformación.

La pandemia hizo ver de manera dramática el carácter imprescindible de los trabajos cotidianos esenciales, que en varias de sus categorías están en la escala más baja de las condiciones laborales y los ingresos. La política salarial debe procurar una garantía de mejora continua, que otorgue, junto con las condiciones laborales adecuadas, dignidad al trabajo. El salario mínimo debe sostener su recuperación porque constituye al menos una garantía de que los trabajadores tengan ingresos por encima de la línea de pobreza.

En el mediano y largo plazo, una mejoría sostenida de las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos puede llevar a un nuevo acuerdo con Estados Unidos y Canadá que, más allá de lo pactado en el TMEC, abra otras formas de cooperación para el desarrollo que permitan elevar la calificación de la mano de obra mexicana, realizar inversiones conjuntas en ciencia y tecnología, así como proyectos de infraestructura, incluyendo aquellos que impacten en las regiones

más deprimidas de México y una colaboración de nuevo tipo entre empresas de capital extranjero y los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México para elevar la productividad.

Ejercer una política internacional para el desarrollo

Una política internacional activa debe asociarse a una estrategia de largo alcance para el desarrollo, que defienda los intereses nacionales en los foros internacionales y promueva la integración continental regional, con características diferentes según se trate de Norteamérica, Latinoamérica o de negociaciones multilaterales. La defensa de los trabajadores mexicanos en el exterior y la protección de los derechos humanos de los inmigrantes serán cada vez más una tarea de la mayor prioridad. La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 sigue siendo un compromiso vivo y cada vez más pertinente, con todo y sus revisiones, como un medio para facilitar el desarrollo y la coordinación de políticas. Esta Agenda merece ser revalorada y puesta en operación con prioridad. Su seguimiento permanente ayudaría mucho en la perspectiva de un nuevo curso de desarrollo.

Conclusión: renovar políticas para un nuevo curso de desarrollo

La pandemia llegó a México luego de un año de estancamiento económico y tras una larga etapa de desempeño mediocre, de arraigo de la pobreza, de muy alta inseguridad y violencia. Fue gestionada por el gobierno sin alterar la orientación general redistributiva de sus políticas y atendiendo sobre todo a las demandas más inmediatas en el área de salud. Crisis previas, menos profundas, han tenido efectos que se mantienen durante varios años y que minan las capacidades del desarrollo. Ocurrió con la de 1995, cuyo efecto en la pobreza se saldó hasta entrada la década siguiente, y con la crisis de 2009, algunos de cuyos impactos apenas se estaban superando hacia 2018.

La circunstancia actual es más compleja que en cualquiera de las crisis previas y sus efectos perdurarán mucho tiempo. La pandemia ha generado grandes

disrupciones, con rasgos de una emergencia social que se aprecia veladamente tras la manera en que nos hemos acostumbrado a la inseguridad y la violencia y ante la gran mortandad por covid-19. Pasada la peor parte, hasta ahora, las actividades están volviendo a tomar su ritmo, y también el curso del desarrollo está volviendo a encauzar su patrón usual de insuficiencias y limitaciones, a reconocer la convivencia de pobreza y desigualdades estructurales en un contexto de larga data de bajo crecimiento, baja productividad, precariedad laboral e ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades, para millones incluso las más básicas.

La tasa de expansión de la actividad económica en los trimestres iniciales de 2021 es expresión de una recuperación heterogénea que está dejando amplios sectores y localidades dañados, y vastos contingentes de población que tardarán en reencontrar sus medios de vida. Es, además, una recuperación inercial, que se está dando sin apoyos dirigidos a los grupos más afectados, sin una política social renovada, ya que pasado el impulso inicial es probable que el desempeño económico vuelva a ser mediocre. Los potenciales y las capacidades para el desarrollo están resultando todavía más dañados.

En el transcurso de la presente década se agregarán a la población mexicana entre 11 y 12 millones de personas. Este debe ser otro de los referentes de nuestra perspectiva de desarrollo, pues las exigencias de empleo, infraestructura, servicios, presiones hídricas, vulnerabilidades territoriales, espacios urbanos, pensiones y otras seguirán al alza y deben ser contempladas como tensiones adicionales a las que nos está dejando la pandemia.

Por todo esto llamamos a un diálogo público para examinar con más detenimiento la situación nacional y promovemos un conjunto de programas que faciliten una recuperación sostenida, que compense cuanto antes los daños causados por la crisis, así como la reconstrucción y la transformación para un nuevo curso de desarrollo con cambios estructurales para el bienestar, la inclusión y la sustentabilidad.

La pandemia nos ha puesto de cara frente a nuestros rezagos y limitaciones históricas, haciendo emerger otras urgencias de reciente cuño. Es hora de enfrentarlas, de construir acuerdos y pactos sociales para el desarrollo y el

bienestar que atraigan al conjunto plural y heterogéneo de la sociedad mexicana, sin exclusiones.

Las propuestas que se ponen a consideración suponen cambios de fondo en políticas nacionales, empezando por abandonar la contención fiscal y poner en marcha programas económicos expansivos. Contemplan una política productiva que atraiga inversiones y genere más empleos dignos. Incluyen la propuesta para construir desde ahora el sistema de bienestar que nos merecemos. Estas y las otras ideas incluidas son viables, disponen de elaboraciones avanzadas, tienen detrás grupos de diverso tipo que pueden aportar a su formalización y aplicación.

Agosto de 2021

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo

Rolando Cordera, Coord.
Eugenio Anguiano
Ariel Buirá
Cuauhtémoc Cárdenas
Julia Carabias
José Casar
Fernando Cortés

José Andrés de Oteyza
Enrique del Val
Saúl Escobar
Mario Luis Fuentes
Carlos Heredia
David Ibarra
Clara Jusidman

Leonardo Lomelí
Juan Carlos Moreno Brid
Jorge Eduardo Navarrete
Enrique Provencio
Norma Samaniego
Francisco Suárez Dávila
Carlos Tello

¹ Grupo Nuevo Curso de Desarrollo. 28 de marzo de 2020. Propuestas frente al Covid-19.

http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCD_Propuestas_frente_al_COVID-19.pdf

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo y Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, 2020. Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia. PUED-UNAM.

http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCD_Cambiarelrumbo.pdf

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo. 10 de agosto de 2020. En la pandemia: por un cambio urgente de la política económica.

http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCD_2020.10.08_PorUnCambioUrgente.pdf

² Al 25 de mayo de 2021 las muertes reportadas ascendían a 221, 900. Las muertes en exceso atribuidas al COVID-19 se acercaban al doble de las reportadas.

http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_exceso_mortalidad_mexico_gobmx.html

³ Algunos ejemplos son los siguientes:

The American Jobs Plan. MARCH 31, 2021

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/>

España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo.

https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

The Integrated Review of Security Defence Development and Foreign Policy.pdf

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/969402/

⁴ Ver, por ejemplo, Institute for Global Health Sciences, 2020. La respuesta de México al Covid-19: estudio de caso.

https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/la_respuesta_de_mexico_al_covid_esp.pdf

⁵ Entre otros, ver: CIEP, 2021, Financiamiento del sistema de salud: antes, durante y después de COVID-19. <https://ciep.mx/financiamiento-del-sistema-de-salud-antes-durante-y-despues-de-covid-19/>

⁶ Nájera, H. y C. Huffman, 2020. La pandemia del COVID-19 y la pobreza en México en 2020. PUED UNAM. <http://www.pued.unam.mx/opencms/difusion/pobreza.html>

⁷ CNEVAL, 2021. Información referente a la pobreza laboral al primer trimestre de 2021.

https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_5_ITLP_1er_TRIMESTRE_2021.pdf

⁸ Nájera, H. y C. Huffman, 2020. Estimación del costo de eliminar la pobreza extrema por ingreso en México, en tiempos de COVID. PUED UNAM.

<http://www.pued.unam.mx/opencms/difusion/pobreza.html>

⁹ INEGI, 2020. ECOVID-IE 2020. Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas, Resultados Segundo evento.

<https://www.inegi.org.mx/programas/ecovidie/2020/>

¹⁰ Una apreciación reciente de la literatura sobre el Estado emprendedor y las políticas industriales y de desarrollo productivo se encuentra en “La impostergable tarea de la reconversión industrial” *Comercio Exterior*, No.26, abril-junio 2021

