

**MÉXICO
FRENTE A LA
CRISIS**

**Hacia un nuevo
curso de desarrollo**

Manifiesto

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



Universidad Nacional Autónoma de México

MANIFIESTO
LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL CRECIMIENTO
SUSTENTABLE Y LA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL

DIRECTORIO UNAM

JOSÉ NARRO ROBLES
Rector

EDUARDO BÁRZANA GARCÍA
Secretario General

ENRIQUE DEL VAL BLANCO
Secretario Administrativo

FRANCISCO JOSÉ TRIGO TAVERA
Secretario de Desarrollo Institucional

MIGUEL ROBLES BÁRCENA
Secretario de Servicios a la Comunidad

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
Abogado General

ENRIQUE BALP DÍAZ
Director General de Comunicación Social

MARÍA TERESA URIARTE CASTAÑEDA
Coordinadora de Difusión Cultural

JAVIER MARTÍNEZ RAMÍREZ
Director General de Publicaciones y Fomento Editorial

**MÉXICO
FRENTE A LA
*CRISIS***

**Hacia un nuevo
curso de desarrollo**

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



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

2012

HC135

M4834

México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo. Manifiesto: lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal. -- México: UNAM, 2012.

240p.

ISBN 978-607-02-3397-5

1. México -- Política económica -- 1994- 2. México -- Condiciones económicas -- 1994- 3. México -- Política y gobierno.

México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo

Manifiesto:

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

Primera edición: 30 de junio de 2012

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México

Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial

Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán,

C.P. 04510, México, D. F.

ISBN 978-607-02-3397-5

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio,
sin autorización escrita del titular.

Hecho e impreso en México

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

Ciudad Universitaria, abril de 2012

FIRMAN

Eugenio Anguiano Roch · Ariel Buira 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

Contenido

Agradecimientos	11
-----------------------	----

MANIFIESTO

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL CRECIMIENTO SUSTENTABLE Y LA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL

Sumario	13
Síntesis de propuestas	27
México frente la crisis:hacia un nuevo curso de desarrollo	45
Introducción general	49
Un entorno global difícil y demandante	51
El reto del empleo y el imperativo del crecimiento	61
Hacia un régimen de protección social universal para el siglo XXI	73
Educación, ciencia y tecnología	87
Reforma hacendaria y financiera	99
Desarrollo productivo	113
Infraestructura y dimensión regional	129
Restablecer la seguridad energética y proteger el medio ambiente	133

APORTACIONES INDIVIDUALES

¿Por qué necesitamos crecer y para qué? <i>Eugenio Anguiano Roch.</i>	145
Objetivos de la política económica mexicana <i>Ariel Buira.</i>	151

El nuevo curso y el Estado necesario <i>Rolando Cordera Campos</i>	155
Un mercado de trabajo binacional <i>Saúl Escobar Toledo</i>	159
Perspectivas geopolíticas del G20 <i>Carlos Heredia Zubieta</i>	169
La necesidad de un pacto fiscal para el bienestar social y el crecimiento económico <i>Leonardo Lomeli Vanegas</i>	179
Impulso al desarrollo industrial de México en el nuevo mapa mundial <i>Mauricio de Maria y Campos</i>	185
El esfuerzo fiscal para invertir en salud y educación <i>Ciro Murayama</i>	193
Una rendija para el crecimiento y el empleo <i>Jorge Eduardo Navarrete</i>	199
El reto del empleo y el imperativo del crecimiento <i>Jaime Ros</i>	205
Empleo: el reto toral de nuestro tiempo <i>Norma Samaniego</i>	219
Una política financiera diferente para un nuevo curso de desarrollo <i>Francisco Suárez Dávila</i>	225
Reforma educativa: algunas ideas sobre lo que en México se necesita <i>Carlos Tello</i>	233
CES e ICU <i>Enrique del Val</i>	237

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 MacGregor y José Woldenberg Karakowski, 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 María 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 de Anda, en seguridad alimentaria y desarrollo rural, y Carlos Hernández, en desarrollo regional.

Manifiesto

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

Sumario

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— en que tendrán que descansar las esperanzas de un México cada vez más igualitario y por ende más democrático.

UN ENTORNO GLOBAL DIFÍCIL Y DEMANDANTE

En éste y los próximos años, hasta mediados del 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 de 2011 e incapaz de abatir los niveles de desempleo, el año anterior 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 el 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 a 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 de 2011 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 a 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 20 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”.

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 a 6% anual.

Junto al débil crecimiento del empleo de calidad, el salario ha sufrido una erosión prolongada respecto de 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.

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 por medio 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 del 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 ciudadano universal, puesto en práctica de manera gradual.

EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El gasto federal en educación es de 3.8% del PIB, monto similar al que se destinaba en 1980 (3.7%) y muy por debajo del 8% que debería canalizarse por el Estado de acuerdo con el 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 de 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 cuatro temas: 1) seguridad alimentaria, 2) 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 en el país que responda a las necesidades regionales. Es preciso descentralizar más las actividades de investigación, tanto científicas como 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.

REFORMA HACENDARIA

La reforma hacendaria que se propone debe ser integral, a fin de 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 del 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 deben 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 desmesurado 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 35% del PIB hacia 2008. Asimismo, la inversión pública requiere duplicar sus niveles actuales de 4 o 5% hasta 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 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. De manera paralela 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 a 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 y *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; introducir la obligación de que los bancos extranjeros coticen en la Bolsa mexicana y regular las operaciones entre subsidiarias en México y matrices en el exterior.

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 subsectorial 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 mundial, como la automotriz, la siderúrgica y la petroquímica. 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 de bienes privados y que concentra más de 70% de los subsidios en los estratos de más alto ingreso. Se requieren presupuestos multianuales 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.

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 sólo 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 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 6 y 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 pro-

blemas 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 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 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 10 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 ins-

titucional 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.

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 prospectiva 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 la reforma hacendaria propuesta, conviene, para asegurar el abasto en el largo plazo, reducir progresivamente, hasta no más de 25% en 2020-2025, 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 Petróleos Mexicanos. Acciones como las señaladas permitirán al organismo público

descentralizado 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 no contaminantes: la solar, la geotérmica y la eólica. El fomento 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 en cuanto a 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.

Síntesis de propuestas

Con base en el diagnóstico y los argumentos que se presentan en el Manifiesto Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal, se propone:

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. Conformar 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 escaso acervo de capital. El impulso al empleo no puede reducirse a la mera flexibilización de la legislación laboral, ya que ello no 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, a fin de 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 para absorber a la nueva fuerza de trabajo demandaría crecer a una tasa del PIB superior a 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, 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.
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 el derecho de asociación 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 1994-1995, 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. 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, satisfactorios 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 mediante 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 y 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 sistemas de reparto 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 ciudadano 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 plazos 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 por lo menos cuatro temas: 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 para 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.
 35. Eliminar los gastos superfluos y onerosos que existen, a la par que incrementar 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 del gasto destinado 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 de 3% de los ingresos públicos, ejecutan 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 que provienen de recursos finitos no renovables, a la inversión pública prioritariamente, y que sirvan para generar ingresos en el futuro a través de nuevas actividades económicas.
43. Alcanzar por parte del Estado mexicano un volumen de gasto de 35% del PIB hacia 2018. Asimismo, la inversión pública requiere duplicar sus niveles actuales (4 o 5%) hasta 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.
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; asimismo, 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 a 1% de los perceptores de más alto ingreso gravable.
50. Establecer un impuesto sobre ganancias de capital, incluyendo las obtenidas en la 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 o 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, paralelamente 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 productos, 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 evitar que sean 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 Crédito Público 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.
 - La 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: 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 (Nafinsa) 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 sólo 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 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 prevaleciente 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 por medio 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 de desarrollo industrial para el México del siglo XXI, con objeto de 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 la dimensión subsectorial 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, mediante 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 una modernización justa e incluyente requiere la transformación a fondo del gasto público destinado al campo
92. Establecer presupuestos multianuales 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 a 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 homogeneización 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 foresta-

les 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; 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 la supervisión de su cabal aplicación; la prevención de riesgos y la minimización de impactos de los fenómenos hidrometeorológicos extremos; la protección de 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 e integrar 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 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 para garantizar la seguridad energética de la nación, componente indispensable de la seguridad nacional. Propiciar también 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 2020-2025 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.
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 procedería 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.
101. Abrir espacio —considerando la capacidad adicional de generación eléctrica— 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 de conservación y uso de la biodiversidad, producción de alimentos, uso de energía y agua y ocupación del territorio;

- lograr consenso de la sociedad en cuanto a 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.

México frente la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo

MANIFIESTO

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 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 éstas y otras preocupaciones, en especial de las expresadas por los gobernadores directamente o en el seno 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 norteañas 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 estadounidense 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 a 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 —que ahora ratificamos y ampliamos— es que México necesita construir un curso de desarrollo diferente del 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 ca-

rencias sociales acumuladas que tiene México no puede aspirar a enriquecer y consolidar su democracia ni a mantener dosis sólidas de estabilidad económica y social. Éstos 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 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.

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 estos problemas es diverso, lo cierto es que 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 al generar 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 el 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.

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. 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 a 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.

LA RECAÍDA DE 2011 Y LA PERSPECTIVA INMEDIATA²

Tras una recuperación débil y titubeante, incapaz de abatir los niveles de desempleo que se habían iniciado a principios de 2011, el año anterior terminó mal. La marcada desaceleración registrada en su último trimestre dio lugar a situaciones recesivas en Japón y en algunos países de la zona del euro. Afectó, también, la perspectiva de crecimiento del mundo en desarrollo, pues hubo 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 del año pasado las emisiones soberanas de algunos de los países más vulnerables de la eurozona, en

¹ Las tasas medias de crecimiento económico real se calcularon con datos del Banco Mundial (World Economic and Financial Indicators, <http://databank.worldbank.org>). De esta fuente provienen también las cifras de comercio exterior, complementadas con datos de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (<http://dataweb.ustic.gov>). Las cifras referentes a 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).

² La información estadística usada en éste 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.

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 haber sido 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 (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) —que fueron revisadas a la baja a la luz de 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 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 el 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 antes de 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 1.5%, desde el máximo cercano a 2.75% 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 6.25% durante 2012, con respecto a un nivel de más de 7.25% 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 en pro 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 reanudación 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 Europea, y en la tenaz oposición del Partido Republicano de Estados Unidos para 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 déficit 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 por 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 jóvenes desempleados, 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 3 300 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 fuera 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 jóvenes desempleados 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
<i>Crecimiento económico real a tipos de cambio del mercado</i>						
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
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

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

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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 (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). 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.

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 de los niveles alcanzados en 2008.

De acuerdo con 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 por medio de un mejor aprovechamiento de los recursos productivos con que cuenta el país, especialmente con la abundante oferta de mano de obra. Tal hecho nace de una política macroeconómica que postula como meta principal la estabilidad de precios, relegando a segundo término crecimiento y empleo, y dejando de lado la intervención del Estado para el desarrollo. Esa lógica explica la contracción relativa de la inversión pública pese a su carácter complementario insustituible

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

con respecto a la formación privada de capital y sus efectos creadores de economías externas. En tales circunstancias, la inversión privada no ha podido sustituir cualitativa ni cuantitativamente el gasto público de capital, ampliando la brecha entre el crecimiento real y el potencial de la economía mexicana.

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 una política industrial y 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 deberían 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 despliega 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

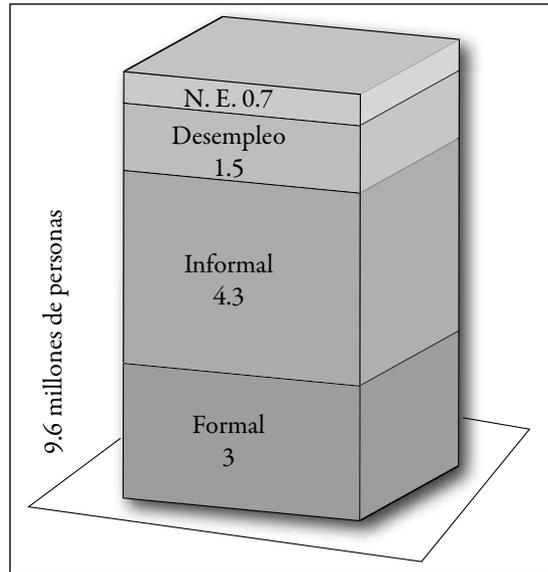
A los recientes efectos de la recesión se suman, en el caso de México, tres décadas de magro crecimiento que se han traducido en una débil creación de empleo formal frente a un desbordamiento de la ocupación informal y de la emigración laboral, que han funcionado como válvulas de escape ante un mercado 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 200 000 y 500 000 trabajadores en la última década.

GRÁFICA 1. Crecimiento y destino de la nueva fuerza de trabajo en la última década 2000-2010



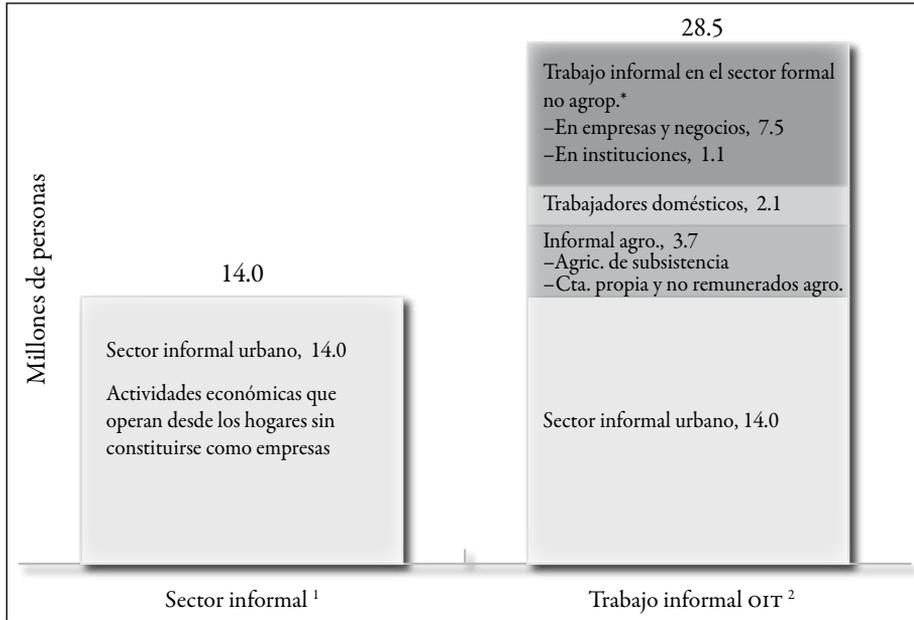
Fuente: INEGI, ENE y ENOE.

Con base en 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 Éste es un grupo altamente heterogéneo en el que prevalecen altos niveles de precariedad y muy baja productividad, junto a un número creciente de empleos asalariados no protegidos ni cubiertos por la seguridad social.

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

¹⁰ En ella se engloban los pequeños negocios o autoempleo precario del medio urbano, los trabajadores domésticos sin servicios de salud, quienes trabajan en el campo en agricultura de subsistencia o por cuenta propia (sin contratar mano de obra) o 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.

GRÁFICA 2. Magnitud de la informalidad
 “Sector” informal *vs.* “trabajo” informal (OIT, concepto amplio)
 2011-IV trimestre



¹ INEGI, publicado trimestralmente en ENOE. Concepto basado en recomendaciones OIT 1993.

² Calculado con base en nuevas directrices sobre una definición estadística de empleo informal, OIT 2003.

* Trabajo subordinado sin acceso a servicios de salud derivados de su empleo.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (ENOE).

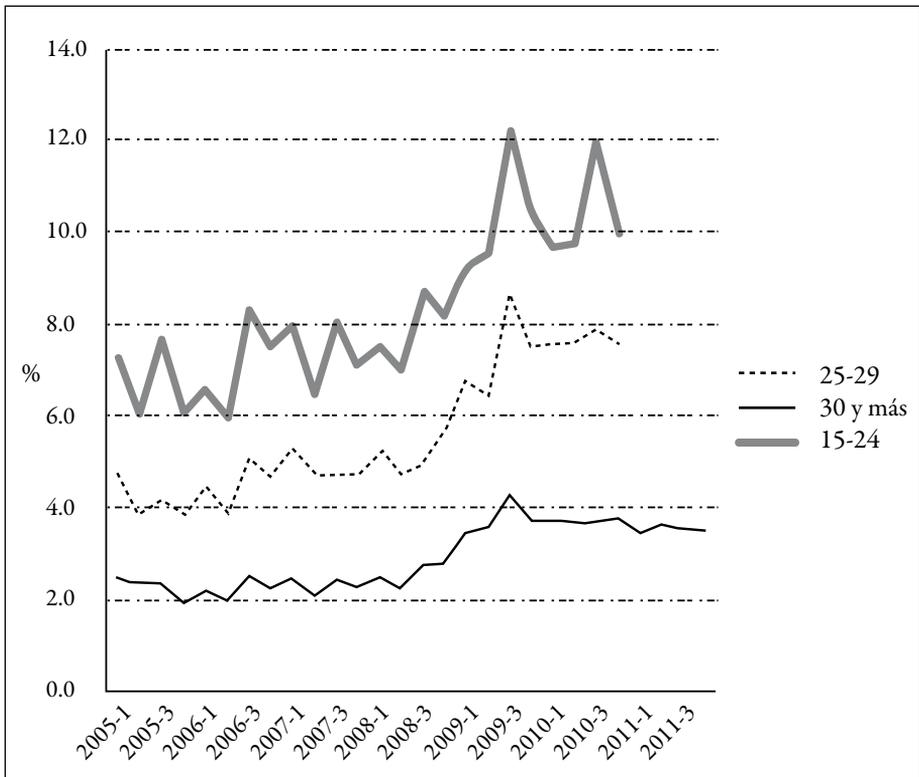
El empleo formal —considerando al empleo asalariado protegido, más los trabajadores independientes de este sector— no rebasa los 20 millones.¹¹ Este tipo de empleo tuvo una caída significativa en la reciente crisis y tocó fondo a mediados de 2009. A partir de entonces se inició una recuperación gradual;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

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

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.

GRÁFICA 3. Tasa de desocupación por edades



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, 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 mercado 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 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 no sólo precarizaría más los puestos de trabajo, sino que implica cambios de fondo en la estrategia macroeconómica y sectorial como los que aquí se

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 566 000 empleos formales menos en la industria que en octubre de 2000 (IMSS-STPS).

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 a 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 ren-

diminución de cuentas de los sindicatos y garantizar plenamente el derecho de asociación 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 de 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

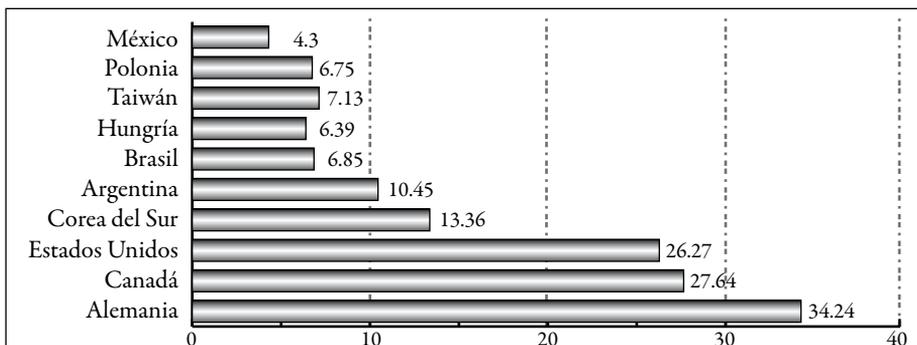
¹⁵ En 2010 el salario medio real de cotización al IMSS representaba aproximadamente 70% del salario medio observado 20 años atrás y el mínimo se situaba en 31% del nivel real de 1980.

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.

GRÁFICA 4. Pago al trabajo en las manufacturas
2010 (dólar por hora)



Fuente: US Bureau of Labor Statistics, 2011.

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

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.

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 los ámbitos 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 deben 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 con 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 (IMSS). A esta institución se añadió en 1959 el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) 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

Los déficits del sistema de reparto fueron en ascenso al disminuir la cuantía de las nuevas afiliaciones —consecuencia de la reducción del ritmo de crecimiento del sector moderno de la economía— y de acrecentarse el peso relativo de la masa de jubilados. En particular, el aumento de las pensiones y de pasivos laborales se consideró una carga excesiva para las finanzas públicas. Además, a la elevación de las contribuciones de 1992-1994 se atribuyó —quizás erróneamente— la caída en la afiliación. Por tales motivos, se transformó el sistema de beneficios diferidos a otro de capitalización individual.

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

El principal defecto 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 alcanzar dicha jubilación, por lo que es previsible que al momento de su retiro el Estado deba gastar para garantizar las pensiones mínimas.¹⁷

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

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

- Dada la inestabilidad en el mercado laboral formal, la mayoría de los trabajadores no alcanzará a cubrir las 1 250 semanas de cotización que exige la ley para tener derecho a una pensión mínima.
- Los riesgos de las fluctuaciones de los mercados financieros donde se colocan los ahorros de los trabajadores se trasladan a los propios trabajadores.
- Existen en la práctica obstáculos administrativos a la portabilidad de cuentas entre las Afores.
- El alto nivel de comisiones presiona a la baja los rendimientos netos.
- No se han concretado los resultados esperados de la competencia entre Afores.

Otro problema directamente relacionado con 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 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, no 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, que pasaron de representar 5 a 30% del total del financiamiento al Seguro Social, lo que en los hechos significó un incremento en la necesidad de canalizar al Instituto partidas de gasto público.

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 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 las necesidades y carencias de un país como 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 cubrir 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 mediante 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 realizar una profunda reforma a los sistemas de salud existentes. México cuenta en la actualidad con un sistema cuyas características principales son las siguientes:

- 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 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 cerebrovasculares—). 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 que 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 con 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 por ciento.

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 20 340 unidades públicas de salud, menos de 2 000 más que al inicio de la década (18 407 unidades), lo que evidencia un bajo ritmo en la expansión de la infraestructura en salud en los últimos años. Del total de unidades de salud pública, 1 254 son de hospitalización. Asimismo, el país cuenta con 81 711 camas censables en el sector público (apenas 7% más que las existentes 10 años atrás), con 64 000 consultorios y con 3 533 quirófanos (en estos dos últimos indicadores, la expansión de la oferta ha sido de 15% en 10 años).

El personal médico y de enfermería abarca a 172 000 médicos —88 000 para población no asegurada y 84 000 a población asegurada— y 236 000 enfermeras —la mitad para población no asegurada y el otro 50% en instituciones que atienden a población asegurada—. Por población asegurada se entiende a

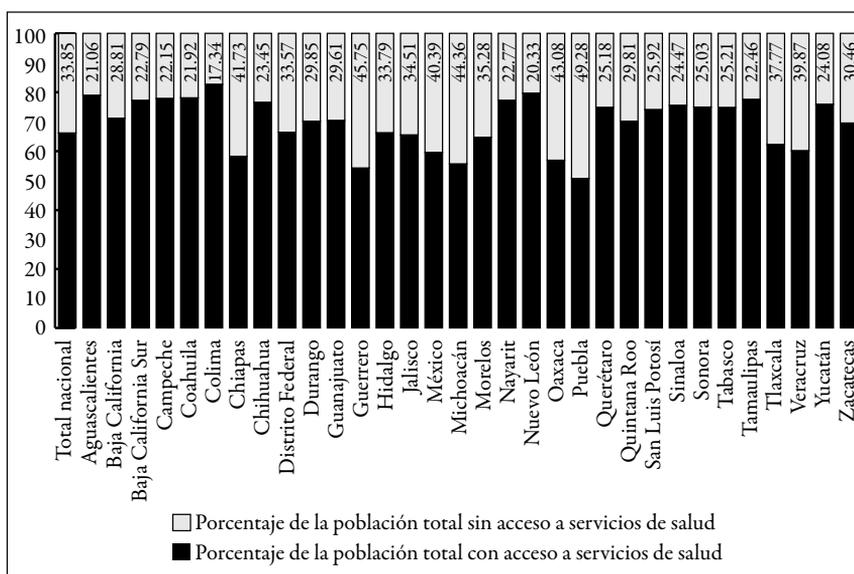
quienes tienen acceso a los servicios de salud del IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena, Semar y sistemas de seguridad social de las entidades federativas; por población no asegurada se entiende aquella que está cubierta por la Secretaría de Salud federal y los servicios de salud de las entidades federativas, 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 cuanto a 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.

Gráfica 5. Acceso a servicios de salud, 2010



En el sector privado existen 3 150 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 35 000 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. Aun así, de acuerdo con datos de la OCDE en 2011, el porcentaje del PIB destinado a la salud es bajo, 6.4%, mientras que Brasil, por ejemplo, canaliza 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 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 72% del total.

La OCDE señala que en México el gasto per cápita en salud es de 918 dólares, muy por debajo de los 3 233 promedio de la organización. Asimismo,

el gasto público per cápita en salud en México es de 434 dólares anuales, por 2 327 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 3%. Así, nuestro país tendría que multiplicar en cinco veces los recursos canalizados 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 en 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 servi-

cio, 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 que proviene de grandes empresas, antes que de 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 consideraciones médicas y de bienestar de la población atendida.

El gasto público, y menos aun 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 3 000 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 —por los que se pierden más de 35 000 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 sistemas 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 ciudadano universal, puesto en práctica de manera gradual.

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 acerca de 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 que corresponde al Estado garantizar. 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 desarrollar 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 enfrenta el país. 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.

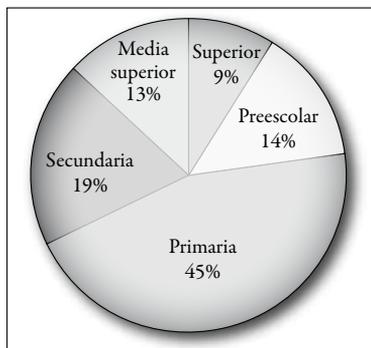
CUADRO 3. Alumnos en el sistema educativo mexicano, 2011

<i>Nivel educativo</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Porcentaje</i>
Preescolar	4.6 millones	14.0%
Primaria	14.9 millones	45.4%
Secundaria	6.13 millones	18.7%
Media superior	4.2 millones	12.8%
Superior	2.98 millones	9.1%
Total	32.8 millones	100.0%

Fuente: SEP.

Prácticamente, 33 millones de mexicanos acuden cada día a realizar labores de 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, la de bachillerato y el nivel superior (cuya matrícula se ha triplicado en tres décadas).

GRÁFICA 6. Distribución de la matrícula escolar



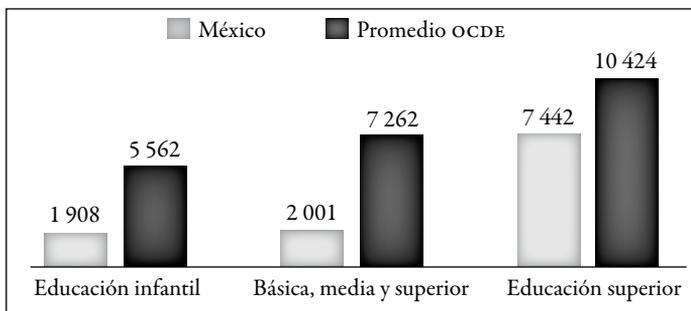
México realiza, actualmente, una inversión insuficiente en educación. La OCDE afirma que el gasto público por alumno promedio en México es de 2 385 dólares anuales, mientras que el promedio de la organización es de 7 261 dólares. Es decir, México invierte apenas una tercera parte por alumno de lo que lo 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 a 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 con el 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 de 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.

GRÁFICA 7. Gasto anual por alumno en dólares (OCDE, 2010)



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 90%, en otras, como Campeche, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán, están por debajo de 80 por ciento.

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 nivel de secundaria, la eficiencia terminal sólo superó 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 los 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 cien 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: de 10.6% en Chiapas y de 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 por medio 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 Distrito Federal de 11 por ciento.

Al tema de la cobertura hay que agregar el de la calidad de la educación. De acuerdo con 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 ese nivel tienen un manejo insuficiente o elemental de su idioma. La desigualdad regional también se manifiesta en los indicadores de calidad. Mientras que en Baja California Sur, Baja California, el Distrito Federal, Nuevo León o Tlaxcala menos de 15% de los alumnos de primaria tienen comprensión insuficiente del español, el porcentaje rebasa 20% en Oaxaca (39.5%), Chiapas (29.1%), Guerrero (23.1%), San Luis Potosí (20.5%) y Nayarit (20.3 por ciento).

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

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. Debe 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 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 (SNTE) 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, 739 000 (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 de 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 cien 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 con los resultados de ENLACE para 2010.

Con este panorama, el número de alumnos que consigue concluir el bachillerato por cada cien 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.

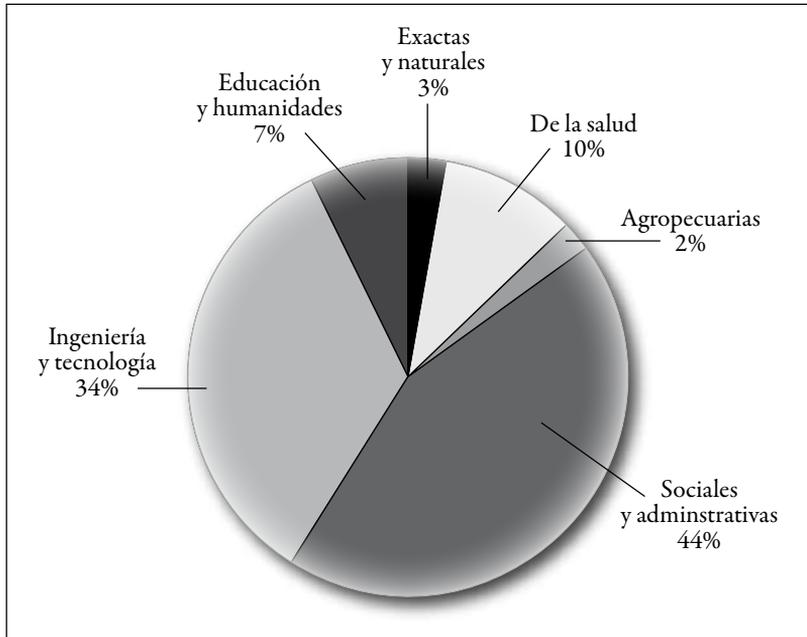
De acuerdo con las cifras oficiales, el gasto federal para la educación media superior entre 2001 y 2010 se amplió en 30% acumulado, al tiempo que la matrícula estudiantil aumentó 34% en el mismo periodo, lo que implica que el gasto por alumno de bachillerato en términos reales ha disminuido. Además, 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 2010-2011 indican una matrícula de licenciatura —que engloba universidades, educación tecnológica y formación de maestros— de 2.8 millones de alumnos. De ellos, 15% acude a una institución federal, 17% a una estatal, 39% a una institución autónoma y 30% 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 es-

tudios de licenciatura. Como muestra de lo anterior, valga señalar que de 2.8 millones de alumnos estudiando la licenciatura, sólo 72 000 cursan carreras de ciencias exactas.

GRÁFICA 8. Distribución de la matrícula de licenciatura 2011-2012



Los estudios de posgrado, por su parte, han crecido hasta alcanzar la cifra de 200 000 alumnos. En la primera década del siglo la ampliación fue de 64 800 alumnos (53%), de los cuales 41 200 corresponden a maestría, 10 600 a doctorado y 13 000 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 hasta bachillerato, adoptada en 2010, implica, según datos del propio gobierno, un gasto fiscal de 13 000 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 que efectivamente se ejerza. 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 consigan 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 descanse, 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 3 000 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 10 000 doctores al año.

La inversión pública en ciencia y tecnología ronda 0.4% del PIB, aun cuando la ley especifica que debería canalizarse 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 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 cuatro 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 cien 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.

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 la 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 del 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 desmesurado y poco transparente gasto en asesorías y estudios.

Por otra parte, debe racionalizarse la ejecución del gasto público. 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 de 3% de los ingresos públicos, ejecutan 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 las entidades federativas realicen en conjunto 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 35% del PIB hacia 2018. Asimismo, la inversión pública requiere duplicarse de sus niveles actuales (de 4 o 5%) hasta 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 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 con el 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 públicas las que determinen, una vez descontado el aporte que se espera del endeudamiento, las metas de recaudación por 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, paralelamente 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 equivalentes a una cuarta parte de la recaudación— se requiere actualizar y mantener al día el registro de contribuyentes y sus obligaciones; y 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 por tanto una reforma integral de fondo que vaya aplicándose por etapas —a fin de no provocar trastornos económicos y políticos—, al paso y medida que la estrategia propuesta en este documento desemboque en un mayor crecimiento:

- 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 360 000 pesos anuales (alrededor de 30 000 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 la 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 (IVA)

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 por ciento.

- Mantener la actual exención a alimentos y medicinas 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, paralelamente 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 rubros 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 productos, 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 a 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 del 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 y Crédito Público, 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 déficits 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 Crédito Público 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 deje 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 en la actualidad 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

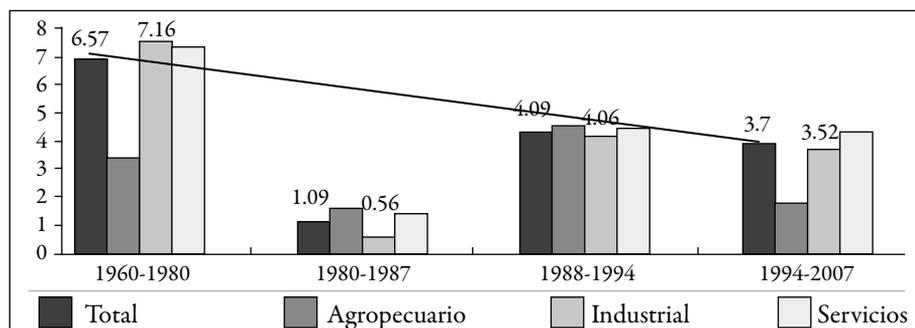
Es necesario promover la mexicanización gradual del sistema bancario en México a través de mecanismos de mercado, e introducir la obligación de que los bancos extranjeros coticen en la Bolsa mexicana, así como examinar con cuidado las operaciones de las subsidiarias de bancos extranjeros con sus matrices.

Desarrollo productivo

INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

Durante las últimas tres décadas disminuyó la tasa de crecimiento del PIB y el sector industrial perdió participación en la economía mexicana. En promedio, el sector secundario contrajo su participación en el PIB de 32 a 26% y la industria manufacturera de 22.4 a 15.2%. Estas cifras expresan la desindustrialización experimentada por México frente a países emergentes que han continuado aumentando sus tasas de crecimiento industrial a ritmos de entre 6 y 12% anual y elevando la participación del valor agregado manufacturero (VAM) en el PIB a niveles que ascienden de 21.7% en Alemania, a 23% en Irlanda, a 24% en Singapur, a 26% en Vietnam, a 29.4% en la República de Corea y a 36 % en China.¹⁸

GRÁFICA 9. Tasas de crecimiento anual del PIB en la economía mexicana



¹⁸ M. de María y Campos, L. Domínguez, F. Brown y A. Sánchez, *El desarrollo de la industria manufacturera en su encrucijada. Entorno macroeconómico, desafíos estructurales y política industrial*, México, Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social, Universidad Iberoamericana, 2009, pp. 63-65.

En promedio, la tasa de crecimiento del sector manufacturero mexicano entre 1980 y 2010 fue de 2.6% anual, frente a 7.16% durante la etapa del desarrollo estabilizador y la sustitución de importaciones. A partir de la crisis de 2008-2009, las manufacturas cayeron 10% en 2009 junto a un colapso de 6.1% del PIB nacional.

El crecimiento de las manufacturas ha sido heterogéneo, con inversiones y empleo decrecientes y un importante desplazamiento de producción nacional por importaciones. Los productos metálicos y la maquinaria y equipo han tenido un muy buen desempeño, gracias a la industria de automotores y autopartes y, hasta hace unos años, la electrónica, asociadas con el gran dinamismo exportador. La rama de alimentos y bebidas también se expandió. En contraste, hubo ramas de muy bajo crecimiento, estancamiento e, incluso, contracción que disminuyeron su participación en el PIB. Se trata de aquellas con fuerte competencia de importaciones por la acelerada apertura comercial sin reciprocidad de nuestros socios extranjeros. Tal fue el caso de las industrias químicas básicas —incluyendo la petroquímica—, la de papel y cartón, los productos de madera y, en épocas más recientes, los textiles, el vestido, el calzado y los juguetes.

Durante las últimas dos décadas ocurrió un crecimiento notable en las exportaciones —pero con escaso efecto sobre el crecimiento del PIB y del empleo, con alta participación de la maquila y limitada diversificación geográfica— concentradas en el mercado estadounidense. Destaca el hecho de que las maquiladoras representen más de 50% de las exportaciones manufactureras y que hayan generado empleos a una tasa media anual de 15% hasta 2007, para alcanzar hasta 30% del empleo manufacturero. Destaca también que el contenido nacional de las maquiladoras sea de sólo 2.5%, con una mínima contribución fiscal (ya que fundamentalmente son unidades de costos y no pagan ISR) y muy bajo aprendizaje tecnológico local.¹⁹

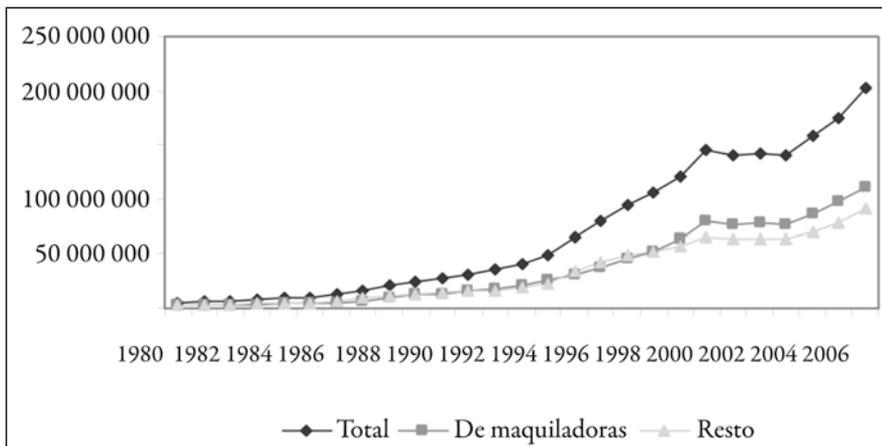
La expansión del valor de las exportaciones en las últimas dos décadas, y en particular en los primeros años del TLCAN, se explica por la elevada concentración geográfica en lo que fue un mercado estadounidense en expansión, la alta participación de la maquila y la rápida expansión de la producción y las exportaciones de unas cuantas ramas industriales como la de automotores y

¹⁹ *Op. cit.*, pp. 71-73.

autopartes, la electrónica y la de aparatos electrodomésticos y, en menor medida, la de alimentos y bebidas.

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 reciente competencia de países exportadores de bajos salarios. Además, el impacto de las exportaciones en el crecimiento de la economía y del empleo fue reducido por el alto contenido de importación de las ventas al exterior de manufacturas y de algunos servicios.

GRÁFICA 10. Exportaciones de la industria maquiladora



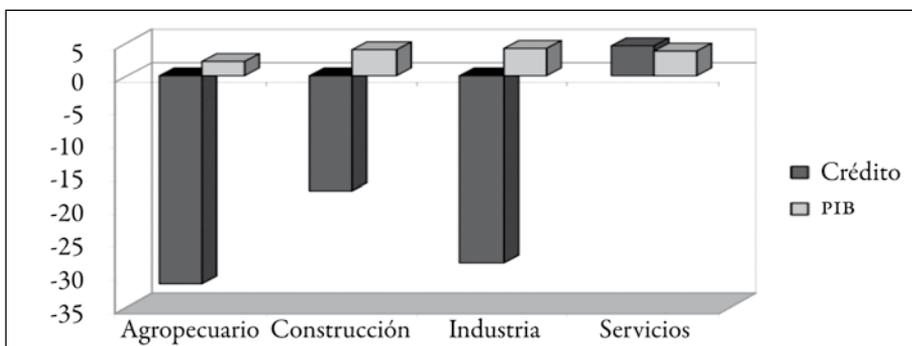
Esta característica del proceso manufacturero y exportador mexicano, en el marco de una apertura comercial acelerada y sin suficiente reciprocidad, ha tenido como efecto un significativo desplazamiento de insumos nacionales por importados, tanto para el consumo nacional como para la producción que se exporta.

Podría concluirse que lo que México exporta cada vez más son importaciones. Según Carla Hills —antigua representante comercial de Estados Unidos— en una conferencia reciente, aunque México y China están muy globalizados, la diferencia está en que las exportaciones mexicanas tienen un contenido nacional promedio de sólo 10%, frente a 40% en el caso de las de China. Podría

señalarse también que las empresas exportadoras chinas tienen un contenido significativamente mayor de capital e innovación tecnológica nacional.

Un factor adicional que explica esta evolución ha sido el colapso del crédito de la banca privada y la banca de desarrollo. Con excepción de los servicios, el crédito cayó entre 1997 y 2005 en alrededor de 30%, como porcentaje del PIB. A pesar de una mejora entre 2006 y 2010, todavía es muy bajo el financiamiento al sector productivo y a la industria manufacturera, particularmente el que se requiere para inversión en la ampliación y modernización de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico y la innovación. El capital de riesgo disponible es también muy modesto.

GRÁFICA 11. Crédito de la banca privada y la banca de desarrollo 1997-2005 (porcentajes del PIB)



La participación del gasto en investigación y desarrollo experimental (GIDE) en el PIB de México permanece estancada en un nivel de alrededor de 0.46% del PIB (a pesar de que constitucionalmente debe ser de cuando menos 1% anual). Se advierte un rezago frente al promedio de los países latinoamericanos y, desde luego, al de los miembros de la OCDE y países emergentes, en los que se alcanzan niveles de entre 2 y 3%. Esta insuficiencia ha desembocado en un estancamiento de la productividad y la competitividad local.²⁰

²⁰ *Op. cit.*, pp. 91-95.

NUEVO MAPA INDUSTRIAL DEL MUNDO Y VALORIZACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

El mapa industrial y tecnológico del mundo ha cambiado radicalmente en los últimos 25 años y, en particular, en la primera década del nuevo milenio. Primero sorprendió el acelerado proceso de crecimiento exportador de los llamados tigres del sudeste asiático y Corea del Sur en los años ochenta y en la primera mitad de los noventa, cuando en América Latina se padecía de estancamiento industrial y exportador.

A partir de la segunda mitad de los noventa un grupo de países integrado por China, la India y, más tarde, Rusia y Brasil —denominado BRIC y, a partir de 2011, BRICS por la incorporación de Sudáfrica— ha mostrado un crecimiento muy alto y sostenido con un creciente componente tecnológico nacional. Particularmente impresionantes han sido los casos de China y la India, con tasas de crecimiento cercanas a 11 y 9% en los últimos años, a partir del desarrollo de ramas tradicionales como las textiles y del vestido, calzado y otras manufacturas ligeras; pero también de ramas estratégicas como la de automotores, la siderurgia, la química y farmacéutica, y aun ramas de avanzada como la electrónica, las telecomunicaciones, la biotecnología y las nuevas fuentes de energía. China, en particular, ha pasado a ser el taller industrial global. En 10 años ocupa ya los tres primeros lugares en 17 de las 22 categorías manufactureras a dos dígitos y lidera nueve, incluyendo autos y maquinaria eléctrica.²¹

En la próxima década se espera, de acuerdo con los estudios realizados por importantes organismos y consultores internacionales, que se refuerce esta tendencia y que China se convierta en el año 2020 en la segunda economía mundial, superando a Estados Unidos, y que la India pase a ser la tercera o cuarta economía del mundo. Se estima que continúe el papel creciente de los países emergentes en materia de producción, exportaciones y desarrollo tecnológico, pero también de adquisición de maquinaria y equipo y consumo de materias primas y bienes duraderos y no duraderos. El futuro del crecimiento

²¹ ONUDI, *Cambio estructural en la economía mundial. Principales características y tendencias*, 2010 (en 2010 China produjo ya 22 millones de autos —más que Estados Unidos y Japón juntos—, según información reciente).

del consumo global está en los países en desarrollo y, en particular, en China y la India.²²

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

Las ganancias en la productividad de la economía, factor del que depende a largo plazo la capacidad de crecimiento, no se obtendrán sin inversiones públicas crecientes en infraestructura e inversiones privadas productivas y sin innovación en las manufacturas. Por lo anterior, la posibilidad de que México salga del largo periodo de estancamiento económico pasa por la reactivación

²² D. Hepburn, "Mapping the World's Changing Industrial Landscape", briefing paper, *The World Industrial Transformation Series*, Londres, Chatham House, 2011, pp. 3-6.

de la industria en áreas estratégicas, para servir de motor al desarrollo del sector de servicios de alto valor agregado 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 ferrocarriles y otros medios de transporte 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, fincada en dos pies sólidos, el mercado nacional y el mercado externo, brindaría mayor certidumbre de largo plazo a los proyectos de inversión orientados al desarrollo de productos y procesos nacionales. Su diseño e instrumentación demandan 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.
- Modernizar y fortalecer las pequeñas empresas e impulsar a las medianas empresas innovadoras y exportadoras en sus procesos de internacionalización.
- Incorporar 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.

- Aplicar una política de crédito que promueva inversiones en industrias prioritarias, crear empleos y exportación. En este sentido, es primordial la reactivación y fortalecimiento de la banca de desarrollo.
- Establecer objetivos y metas de desarrollo para, con base en ellos, 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.
- Impulsar el desarrollo tecnológico y la innovación.

Las políticas orientadas a ampliar el mercado interno, reactivar el crecimiento, impulsar la creación de empleos e incorporar la conservación ambiental requieren, en primer término, otorgar prioridad al desarrollo de ramas de tecnología avanzada y un amplio horizonte de crecimiento, en función de las nuevas cadenas productivas en la globalidad. Se trata de ramas de actividad como las siguientes:

- Biotecnología.
- Nanotecnologías.
- Bienes para la salud: la producción de fármacos debe atender 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 automotores 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 inversión y 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 enfrente 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:

- 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 la utilización de productos y tecnologías nacionales puede constituir una fuente importante de estímulo.
- Impulsar la disponibilidad de investigadores y de tecnologías nacionales, a través de programas públicos y privados dirigidos a la creación y fortalecimiento de la infraestructura de educación superior y de investigación, desarrollo e innovación (IDI), 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.
- 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 IDI.

- Crear nuevos instrumentos para la asignación de recursos a la IDI; promover el 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 rediseño 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 e historias de éxito.

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 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 de 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 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 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 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 en el mundo, 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 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 los cultivos 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 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 nacionales,²³ 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, 60% de la pobreza extrema se concentraba en el sector rural, y se manifestaba 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,²⁴ podría alcanzarse hasta 30% del total nacional.

²³ 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.

²⁴ Aunque normalmente INEGI ha tomado las poblaciones de menos 2 500 habitantes como rurales, otros organismos internacionales como la OCDE toman como poblaciones rurales aquellas en donde habitan hasta 10 000 habitantes.

Más allá de su contribución al PIB —que ya no rebasa 10%—, la sociedad rural es fundamental para el desarrollo del país, al que aporta 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 está marcada por actividades multifuncionales impulsadas por las familias y las comunidades.

La consecuencia de lo anterior es que se requieren de 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 de 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.

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.

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 todavía peor evaluado 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 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 6 y 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 las que conciernen a 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, etc. En estas localidades 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.

En el ámbito 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 deben acompañarlos. 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 la 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 y 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.

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 indisoluble de la racionalidad y sustentabilidad del consumo. No puede pretenderse cubrir demandas dispendiosas (como las de automóviles particulares con uso excesivo de

combustible o motores de seis y más cilindros, o 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). Situar 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 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 (kJ) (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 de efecto invernadero. De acuerdo con medias internacionales, el propio sector energético aporta alrededor de 80% de las emisiones de gases de efecto invernadero (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 a 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 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 productores independientes de energía (PIE) se orienten hacia las tecnologías no contaminantes. La Comisión Federal de Electricidad, 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 como China que han dado alta prioridad a su expansión.

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 acerca de 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 la pérdida de los ecosistemas —bosques, selvas, manglares, entre otros— y de los servicios ambientales que proporcionan, que se resienten 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 referentes al patrimonio natural dan fe de su destrucción: sólo queda 50% de la vegetación original del país; se ha perdido 86% de las selvas tropicales húmedas; la deforestación sigue destruyendo cerca de 400 000 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 se señalan 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 instru-

mentos 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 la 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 homogeneización 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 la detonación del 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, mediante el 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.
- El logro del equilibrio hidrológico con el fin de asegurar 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 la supervisión de su cabal aplicación.
- La prevención de riesgos y la minimización de impactos de los fenómenos hidrometeorológicos extremos.
- La protección 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 las dimensiones social, económica y ambiental. Es necesario que la planeación del desarrollo sustentable incorpore una visión integral, que 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 frenen el deterioro ecológico y den paso a la verdadera construcción del desarrollo sustentable. En la presente coyuntura no se debe desaprovechar esta oportunidad.

¿Por qué necesitamos crecer y para qué?

Eugenio Anguiano Roch

Hay actualmente un alto número de economistas, muchos de ellos del sector gubernamental y del bancario privado, que ponen en duda cualquier posibilidad de aumentar la tasa de crecimiento de la economía mexicana a partir de una fuerte inyección de gasto público, particularmente en inversiones en infraestructura, por temor a que el déficit fiscal primario rebase 3% del PIB. Las autoridades hacendarias, por su parte, han sido mucho más estrictas al mantener tal déficit por debajo del umbral establecido. Buena parte de la opinión pública acepta como válida la decisión de privilegiar una relativa estabilidad de precios por sobre la necesidad de que el país crezca como lo hace la inmensa mayoría de las economías emergentes del mundo. En el imaginario popular está vivo el fantasma de las repetidas crisis bancarias y fiscales que desde agosto-noviembre de 1976, cuando se abandonó por primera vez en más de 22 años el tipo de cambio fijo y el peso sufrió una devaluación nominal de 52.8%,¹ hasta la última catástrofe cambiaria de diciembre de 1994, golpearon el ahorro interno, los salarios y el patrimonio de amplios sectores de la población.

En verdad, la historia de la inestabilidad macroeconómica en México de las últimas tres décadas del siglo XX es trágica. Durante el gobierno del presidente Luis Echeverría (1971-1976) el PIB creció a un tasa media anual de 6%, pero la devaluación ya referida ocurrida a fines del sexenio y el aumento de los desequilibrios externo y fiscal hacen que la gente olvide ese crecimiento y solamente recuerde el comienzo de una primera gran crisis de deuda pública externa, y también privada, que se derivó del auge petrolero de 1978-1981. En 1982 ocurrió una verdadera catástrofe financiera que llevó a otra etapa de flotación cambiaria y a una tasa de cambio controlada de 69.5 pesos por dólar en agosto, y a

¹ El tipo de cambio pasó de 12.50 a 22 pesos por dólar estadounidense, o su inversa: cada peso que valía ocho centavos de dólar bajó a 3.77 centavos.

más de cien en el mercado negro (se introdujeron hasta tres tipos de cambio oficiales diferenciados), y que obligó al secretario de Hacienda a declarar ese mismo mes la suspensión temporal del pago del servicio de la deuda externa de México y a comenzar una difícil negociación con el FMI y con los acreedores internacionales de México y, finalmente, a la nacionalización de la banca comercial, anunciada por el presidente de la República el 1 de septiembre de ese año.

En el siguiente sexenio, de Miguel de Lamadrid, se aplicaron medidas draconianas para reajustar el desequilibrio fiscal y externo al tiempo que se renegociaba el pago de la deuda externa. El resultado fue un grave estancamiento económico con inflación y pérdida de valor del peso frente al dólar. Las cifras promedio para el periodo 1983-1988² de esos tres agregados macroeconómicos hablan por sí mismas: el “aumento” real medio anual del PIB total fue de 0.2%; la inflación de 86.8% al año y el tipo de cambio medio anual real llegó a 154.1 pesos por dólar (un peso valía 0.0065 de dólar, devaluado 55% en relación con el nivel que tenía en agosto de 1982). Durante ese gobierno comenzó la apertura económica y el fin del modelo de sustitución de importaciones como forma de industrialización y crecimiento.

Los últimos dos gobiernos del siglo XX, que fueron también los últimos del PRI, completaron la tarea de apertura de la economía mexicana y lograron una accidentada estabilización cambiaria y de precios, con un moderado crecimiento apoyado en una notable expansión de las exportaciones. En cuanto a lo primero, el aumento medio anual real del PIB total en 12 años (1989-2000) fue de apenas 3.5% (calculado con cifras del FMI), pero con un tropiezo de -6.2% en 1995, resultado de la crisis cambiaria de diciembre del año anterior. Otra vez se presentaba, con el cambio de gobierno, la huida de capitales y la especulación, las que llevaron a una nueva crisis de liquidez, a devaluaciones y a una profunda recesión interna.

En junio de 1990 se reformaron los artículos 28, 73 y 123 constitucionales para formalizar la reprivatización de la banca comercial y darle autonomía al Banco de México, el que a partir de entonces tuvo como “principal objetivo el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda” (artículo 2 de

² Calculadas con datos de Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, cuadro VI-2, p. 207.

la Ley del Banxico). La política económica de esa década se inspiró en las ideas del Consenso de Washington y como anclas macroeconómicas se impusieron un presupuesto fiscal prácticamente en equilibrio y una política monetaria neutra o lo menos expansiva posible, apenas para “promover el sano desarrollo del sistema financiero”, el otro objetivo del Banxico. El tipo de cambio fue sometido primero a un mecanismo de bandas de flotación y finalmente a flotación teóricamente libre, pero quedó muy lejos de estabilizarse: en 1989 la paridad nominal promedio fue de 777.05 pesos por un dólar de 1970 y el promedio de 1990 fue 2 133.80;³ con tales variaciones y en un sistema de flotación, resulta ridículo calcular el porcentaje de devaluación (inexistente por definición en la flotación). Además, el 1 de marzo de 1993 se le borraron tres ceros a la moneda para hacer manejable numismáticamente un nuevo peso que era igual a mil pesos “viejos” (del día anterior).

Los dos gobiernos mexicanos del actual siglo, del Partido Acción Nacional, continuaron con la política económica de su inmediato antecesor, Ernesto Zedillo, quien logró por primera vez, desde diciembre de 1970, transferir el poder sin que mediara otra crisis de liquidez. Lo notable es que ambos jefes de gobierno, en particular el actual que está por concluir su mandato, hayan demagógicamente exaltado el triunfo de la estabilidad de precios sobre el crecimiento, en una sociedad lacerada por la escasez de empleo formal, caída constante de los salarios reales, falta de oportunidad para millones de jóvenes y éxodo de cientos de miles de mexicanos al año, quizá los más emprendedores, principalmente a Estados Unidos en busca de empleo digno, sin que una gran parte de la gente pensante rechace tajantemente el supuesto éxito económico de estas administraciones.

Evidentemente, la inestabilidad extrema de precios causó enormes daños, particularmente a los asalariados y a los ahorros y patrimonio de la clase media, como se menciona en párrafos anteriores donde se intentó resumir los hitos de las crisis cambiarias que padeció el país desde 1976 en adelante. Pero el correctivo de los desequilibrios macroeconómicos ha sido totalmente inapropiado para un país en desarrollo como México. Prolongar ese tipo de políticas

³ Cifras de Cándido García Fonseca, *Las crisis recurrentes del peso mexicano: causas, efectos y posibles soluciones* (tesis de doctorado). Impartido en la Universidad Veracruzana por profesores de la Universitat de Barcelona, octubre de 2003, cuadro 5 (apéndice), pp. 391 y 392.

significa renunciar al crecimiento y a la posibilidad real de salir del subdesarrollo. La retórica del presidente de la República no puede ocultar hechos negativos contundentes como el de que el crecimiento real medio anual del PIB total de México durante el periodo 2007-2011 haya sido de 1.5% (calculado con datos del *Informe Anual 2011* del Banco de México), el segundo más bajo rendimiento en 30 años de magros resultados y, en términos por habitante, muy cercano a crecimiento cero. De esa realidad estadística se desprenden otros indicadores del retroceso que sufre el país. Por ejemplo, escasez de empleo formal, ascenso constante del sector informal de la economía, pauperización de los salarios, aumento de la pobreza en términos absolutos y relativos, desaprovechamiento del bono demográfico y falta de oportunidades para unos siete millones de jóvenes, inestabilidad familiar y social, que es el mejor caldo de cultivo del avasallador aumento de la criminalidad en el país. Podría decirse que en México ha habido retroceso en estas dos últimas décadas, en vez de desarrollo, o en el mejor de los casos estancamiento puro, lo cual nos debería llevar a la conclusión de que las políticas económicas de la estabilidad a toda costa ya no funcionan más.

¿Por qué crecer?, porque sin ello un país como el nuestro, que apenas se hallaba en el umbral del desarrollo al iniciarse la década de los setenta y a partir de allí no ha avanzado con celeridad, jamás tendrá futuro. Un crecimiento sostenido por varios años a una tasa de 5 o 6% es lo que necesitan las llamadas “economías emergentes” para acercarse a las avanzadas del mundo actual, que no obstante estar pasando la mayoría de ellas por una etapa de recesión, inestabilidad financiera y alto endeudamiento público, gozan de niveles de bienestar, seguridad y garantías sociales que los países como el nuestro estamos muy lejos de alcanzar.

¿Para qué crecer, si ello supondría pagar un precio de inflación e inestabilidad monetaria como el descrito? Primero, porque el país ya experimentó un largo periodo de crecimiento con estabilidad relativa (más que la lograda, comparativamente, en el periodo de estabilidad con estancamiento o muy lento crecimiento) y segundo, porque a todos, pero principalmente a los líderes del país, nos debe mover el objetivo de que México se desarrolle en un futuro no demasiado lejano y para ello es condición necesaria, aunque no suficiente, el que la economía crezca.

Los mexicanos tenemos derechos básicos consagrados jurídicamente, como son la seguridad social y la salud, la educación, protección y garantías de segu-

ridad en nuestra vida y coexistencia cotidiana con los demás, oportunidades de empleo y derecho a vivienda, entre otros. El Estado mexicano está obligado a poner los medios necesarios para hacer valer esos derechos, como también a evitar errores graves que en vez de hacer posible la satisfacción de esos derechos ciudadanos los vulnera. Después de más de 200 años de vida independiente, los políticos, administradores públicos y gobernantes, legisladores, medios de comunicación y ciudadanos de este país deberán haber alcanzado la madurez suficiente para aceptar la necesidad de algún programa de acción integrado del Estado que lleve al crecimiento sustentable de México y a la satisfacción de esos derechos individuales y sociales que tienen sus habitantes.

Es justamente con este propósito que el grupo proponente de un nuevo curso de desarrollo para México ha elaborado este segundo documento, cuyo subtítulo es *Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*. Se trata de una propuesta integral cuya lógica esencial es que en una nación moderna el Estado es el único actor equipado con las funciones necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas con los miembros de esa nación, de procurarles bienestar, seguridad social, opciones de progreso y esperanzas fundadas de mejoramiento futuro. No se trata de sobresaltar las posibilidades de un Estado desarrollista, en perjuicio de los agentes económicos privados y del papel de los mercados, sino de proponer simplemente una profunda reforma hacendaria que le permita al Estado contar con los medios para impulsar el crecimiento sustentable con la protección social universal que necesita México.

Objetivos de la política económica mexicana

Ariel Buira

No es difícil señalar las principales fallas de la política macroeconómica mexicana. Se ha enfocado a la estabilidad de precios y ha descuidado el crecimiento económico y el empleo. En consecuencia, la estabilidad de precios ha descansado principalmente en la política monetaria del Banco de México y se ha desatendido la gama de instrumentos con que cuentan las políticas fiscal, industrial, educativa, de infraestructura, de energía, de investigación, distributiva y otras.

El control de la inflación fue probablemente la principal recomendación del Consenso de Washington. El argumento descansa en tres premisas: *a)* la inflación es costosa y debe abatirse, *b)* la inflación al alza tiende a acelerarse y salirse de control y *c)* es muy difícil revertir las alzas en la tasa de inflación.

Estas premisas han sido contrastadas empíricamente y la evidencia muestra que las altas tasas de inflación son costosas. Cuando rebasan niveles de 40% anual, los países caen en una trampa de alta inflación y bajo crecimiento (Bruno y Easterly, 1966). Por debajo de esos niveles existe poca evidencia de que la inflación sea costosa (Barro, 1997; Fischer, 1993). Otros estudios (Akerlof, Dickens y Perry, 1966) sugieren que el desempeño económico a bajas tasas de inflación es mejor que a tasa cero.

La evidencia empírica sobre la teoría aceleracionista indica que los aumentos en la tasa de inflación no guardan relación con los aumentos anteriores de la misma.

Así, la evidencia indica que evitar que la inflación se eleve a altas tasas debe ser un objetivo fundamental de la política, pero abatir las bajas tasas de inflación a niveles muy bajos no suele mejorar el funcionamiento de los mercados. Tales políticas pueden llevar a arreglos institucionales que reduzcan la flexibilidad económica y no conducen a alcanzar mayores tasas de crecimiento en el mediano plazo, en ocasiones llevando a descuidar fuentes de inestabilidad tal como la debilidad del sector financiero.

Alan Greenspan comentó hace tiempo que la tasa de inflación es tolerable cuando las expectativas inflacionarias no afectan las decisiones de gastar, ahorrar o invertir de la mayoría de la gente.

En otras palabras, la tasa de inflación es tolerable cuando pasa desapercibida. Dicho comentario, poco ortodoxo, implica que la mayoría no presta atención a un poco de impuesto inflacionario ni a un poco de ahorro forzoso. Una baja tasa de inflación aumenta la potencia de la política monetaria ya que permite que, en ciertas circunstancias, el banco central instrumente tasas de interés negativas en términos reales, es decir, menores a la tasa de inflación.

La preocupación por la estabilidad de precios nos ha llevado a un estancamiento que se perpetúa. En esencia, la política fiscal simplemente se ha subordinado a la monetaria en la búsqueda de los equilibrios presupuestales para asegurar la estabilidad de precios y la sustentabilidad de la deuda pública.

La sustentabilidad de la deuda pública depende de su nivel y de su tasa de crecimiento. ¿Puede seguirse una política fiscal expansiva sin provocar una crisis financiera?

La respuesta la da el llamado “espacio fiscal”. Es decir, la capacidad de aumentar la deuda pública sin incurrir en grandes desequilibrios que provoquen una crisis de confianza. Esta capacidad depende de la recaudación fiscal, del tamaño de los mercados financieros nacionales y del prestigio o credibilidad del gobierno como deudor.

¿Cuál es el déficit fiscal sostenible? Es difícil de precisar. Algunos economistas conservadores como K. Rogoff y C. Reinhart son partidarios de no tener déficit importantes; y desde luego *ceteris paribus*, esto parecería ser lo más prudente.

Pero esa condición no se cumple en un país con amplia capacidad ociosa, elevados niveles de pobreza y altas tasas de desempleo. Éstos son factores a tomar en cuenta.

En las circunstancias de bajos niveles de consumo e inversión, bajas tasas de crecimiento y amplia capacidad ociosa, sería difícil sostener que todo aumento en el déficit fiscal provocaría presiones inflacionarias. Tampoco puede sostenerse que elevaría las tasas de interés de manera significativa, que por cierto están a varios puntos por encima de las de 0.25% y de 1% que prevalecen en los Estados Unidos y en Europa. Aducir eso sería como sostener que no podríamos enfrentar una recuperación económica sin altos riesgos inflacionarios.

¿Tiene México “espacio fiscal” para elevar su déficit y deuda pública en 3 o 4% del PIB? ¿Podríamos sostener un déficit de 5 o 6% del PIB? La respuesta la da el aumento en el servicio de la deuda, resultado de elevar el déficit fiscal. ¿Cuál es el nivel actual de la deuda pública total y cuál es el nivel de servicio de la deuda sostenible?

El FMI estima que el nivel actual de la deuda es de 39% del PIB. Si el déficit se elevara en 3% del PIB y si a pesar del mayor gasto en inversión y en consumo ni el PIB ni la recaudación fiscal aumentaran, lo que parece poco probable, el servicio de la deuda pública como proporción del PIB se elevaría en 1.2 %. ¿Sería éste un aumento sostenible? ¿Sería éste un nivel de endeudamiento que provocaría un alza en las tasas de interés?, ¿o una crisis de balanza de pagos?

Con una tasa de inflación de 4% anual y una tasa de interés de los Cetes de 4.4%, la tasa real de interés de la deuda pública es cercana a cero. El servicio de la deuda pública en términos reales se elevaría en 1.2% del PIB. Pero el crecimiento y el empleo mejorarían de manera significativa.

El nuevo curso y el Estado necesario

Rolando Cordera Campos

Los objetivos y prioridades planteados por nuestra propuesta de un nuevo curso de desarrollo implican poner en juego vastos recursos económicos y administrativos, así como energías sociales que hoy están desperdiciadas o sofocadas por lustros de mal crecimiento y pésimo empleo, la matriz de los extremos de pobreza y desigualdad que caracterizan a nuestra sociedad. Junto con esto, es preciso asumir que el país sufre las paradojas del cambio del mundo hacia la globalidad que la crisis ha convertido en adversidades de todo tipo, en medio de una gran incertidumbre que ofusca el entendimiento y la formulación de iniciativas de renovación del orden internacional y de cambio estructural con equidad, para un progreso social cada vez más igualitario.

En lo inmediato, el mundo vive reversiones sociales e institucionales que ponen de manifiesto la fragilidad de la organización económica que surgió de los cambios globalizadores de finales del siglo XX, así como la precariedad de los regímenes laborales y de bienestar. En particular, estas vueltas atrás, y la precariedad que emerge de ellas, revelan profundas disonancias políticas que se deslizan a las estructuras estatales, afectan la vida democrática y abren la puerta a crisis políticas mayores que pueden desembocar en profundas dislocaciones de los estados.

En nuestro país, sufrimos una combinación deficitaria entre Estado y sociedad que se ha agravado por el lento crecimiento económico prolongado por más de dos décadas. Este lento crecimiento, por debajo de su trayectoria histórica, ha dado lugar a un divorcio agudo entre una demografía transformada, dominada por jóvenes y jóvenes adultos en edad de trabajar y hacer estudios superiores, y una economía que no genera los empleos ni los espacios educativos necesarios para absorber productivamente esa estructura demográfica.

Poner a la justicia social en el centro de la preocupación por el desarrollo, es una tarea sustancial de la política democrática. Sin embargo, la cuestión social contemporánea ha sido recibida por el nuevo discurso democrático mexicano como algo tangencial, lo que la ha llevado a inscribirse subrepticamente, cuando

no de modo meramente conjetural, en el foro de las deliberaciones políticas sobre el papel y el porvenir del Estado democrático. Este arrinconamiento de lo social, cuando no su marginación disfrazada de “sectorización” en el presupuesto y la administración pública, obliga a una reflexión de fondo sobre la cultura y la sensibilidad comunitarias, cuando no de plano nacionales, que acompañan y condicionan, incluso llegan a determinar, las opciones y las restricciones que la reconquista del desarrollo que proponemos tiene que encarar y superar.

En el fondo, nuestro discurso impone una deliberación amplia y responsable, explícita e intencionada, sobre el tipo de Estado que será necesario para construir una nueva conversación productiva entre economía, política y sociedad, entre acumulación y distribución, en el contexto acuciante y hostil de una globalización carente de un orden mundial el cual, con la crisis, se ha vuelto más esquivo, aunque no por ello sea hoy menos decisivo que antes. Estos temas y realidades obligan a rediscutir el papel y el carácter del Estado en la economía y la sociedad, más aún si lo que se busca es un desarrollo sustentable con dosis crecientes de igualdad social y de acceso a las oportunidades.

Del diagnóstico realizado para fundamentar este y los anteriores manifiestos por un nuevo curso de desarrollo, podemos concluir que el Estado mexicano sufre hoy un severo déficit en sus capacidades para diseñar y poner en marcha oportunamente, y con rigor, las políticas promotoras del dinamismo económico. Asimismo, es claro que la regulación económica, la protección social y la producción y provisión de bienes públicos han perdido eficacia y no estuvieron a la altura de lo que había que hacer para modular la crisis y apurar una recuperación significativa.

La secular heterogeneidad de nuestra planta productiva se enraizó y diversificó pero no se redujo, y sus efectos en el tejido social profundizaron pobreza, desigualdad y desprotección, sin que el Estado y el sistema político mostraran capacidad de reacción y acción oportunas frente a la recesión y su secuela. Se trata, así, de un déficit cuya raíz está en el Estado y pone en cuestión la ansiada consolidación democrática. Poco podrá realizarse en este renglón fundamental de la vida política, mucho menos asegurar su reproducción en el tiempo y el territorio, en medio de tanta pobreza, precariedad y pérdida sostenida de cohesión social y nacional.

Para un proyecto de inclusión social y renovación productiva, que redunde en la consolidación democrática y sustente una nueva ruta modernizadora del país

y su economía, es indispensable asumir como compromiso político fundamental la premisa de que la democracia y la economía deben incrustarse en la dimensión social y responder a sus necesidades, demandas y carencias. Y no al revés, como en buena medida ha ocurrido a lo largo de nuestro desarrollo como nación.

De aquí la necesidad de darle al Estado un papel central en el impulso y la conducción del nuevo curso, recuperando las capacidades y tradiciones, atribuciones, recursos e instrumentos que todavía establece como mandato nuestra Constitución Política. Más ahora, cuando la debilidad estatal, resultante del cambio globalizador y su crisis, se ve acompañada constitucionalmente por el reconocimiento explícito de los derechos fundamentales como eje que articula y genera criterios de evaluación del desempeño social y político del Estado nacional.

Es en este contexto que se funda la necesidad de construir un nuevo Estado desarrollista, capaz de articular y potenciar las energías económicas y sociales y de encauzar y modular los sacrificios y posposiciones de consumo y bienestar que supone un desarrollo nacional dinámico e incluyente en una era de globalización implacable. En el capitalismo y, más que nada, en la globalidad actual, en la crisis y más allá, el cambio técnico y de estructuras es un proceso vital e inevitable, tanto en su dimensión tecnológica como en la de la producción y de las relaciones sociales; así, en la agenda no está enfrentar o rehuir el cambio, sino modularlo y darle cauce en función de objetivos de mediano y largo plazos que recojan dinámica, y aun conflictivamente, los intereses nacionales que la democracia procese y geste.

Esta tarea, central para la supervivencia y reproducción de las sociedades modernas, sólo puede encararla el Estado, cuya impronta democrática y participativa se ha convertido en una variable decisiva para vivir y sobrevivir a la globalización y a sus crisis, y asegurar que sus frutos contribuyan al logro de propósitos nacionales y de justicia social.

Por paradójico que pueda parecer, la centralidad del Estado reaparece en medio de la globalización y su necesidad se vuelve intensa, frente a esta primera crisis global que no encuentra salidas prontas ni satisfactorias. En una situación que carece de perspectivas claras y alentadoras, lo que se requiere es acumulación de energía social e innovación institucional en cuotas crecientes, en condiciones de “ir más allá” del mercado para incluso auspiciar la ampliación del mismo así como su profundización productiva. Estas tareas, siempre

azarosas, sólo las ha podido acometer el Estado nacional, siempre que logre forjar contextos de cooperación política y social propicias.

Así, el Estado *necesario* para México tiene que concebirse como un Estado social de derecho, democrático constitucional y desarrollista. Es a partir de un horizonte como el que anuncia esta tríada, que podrá ordenarse la urgente y muchas veces pospuesta deliberación nacional sobre la reforma del Estado, para, en otras palabras, poner en el centro lo que se ha soslayado al calor del cambio económico del fin de siglo: una reforma social del Estado.

Taquigrafía del Estado necesario: recuperación de su papel dinámico en la formación de capital, con inversión pública directa y mediante la promoción y apoyo de la inversión privada. Impulsar una nueva y renovada ola de industrialización y reindustrialización, con política industrial, infraestructura, financiamiento de la banca de desarrollo y apoyos decisivos y consistentes a la expansión y diversificación de la actual plataforma de investigación científica, innovación y desarrollo tecnológico. Otorgarle a la planeación económica y territorial un papel central para la generación de políticas y escenarios de futuro y para la conformación de una sociedad y un Estado participativos y democráticos. Restituirle al Presupuesto de Egresos de la Federación su función de espacio público para la definición y evaluación de las prioridades nacionales, que habrá de someterse explícitamente a los criterios de evaluación emanados del régimen de derechos humanos fundamentales definido por la Constitución. Constituir un régimen de gasto público congruente con las tareas centrales de un Estado social y desarrollista mediante la implantación de un presupuesto de inversiones que responda a criterios de desarrollo y redistribución social, así como un presupuesto de gasto que, de manera explícita, obedezca a objetivos de protección social, seguridad pública y renovación institucional.

Al avanzar en estas reformas e innovaciones institucionales, el Estado estará en condiciones de convocar e instrumentar una reforma profunda del régimen fiscal, indispensable para asegurar progresivamente un crecimiento sostenido con estabilidad monetaria dinámica.

El perfil del Estado necesario habrá de concretarse mediante la deliberación política instaurada como forma de gobierno. La constitución de un consejo económico y social y la reconfiguración del federalismo político, fiscal y social se convertirán en pilares primordiales de esta renovación estatal, postulada aquí como urgente y necesaria.

Un mercado de trabajo binacional

Saúl Escobar Toledo¹

En nuestro documento central “Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal” se señala con claridad que “el país perdió el crecimiento alto y sostenido justo cuando la dinámica poblacional propició el aumento de la población en edad de trabajar [...], generando una elevada población juvenil sin oportunidades educativas y laborales”.

Por ello se dedica un capítulo completo, de los nueve que lo componen, al “reto del empleo”. Se parte de un diagnóstico crudo pero cierto: “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”.

De esta manera, si durante la última década la fuerza de trabajo aumentó en 10 millones de personas, el empleo formal sólo pudo absorber tres millones por lo que los otros siete millones se ubicaron en la informalidad y el desempleo. “Otro grupo importante —dice el documento— no considerado estadísticamente dentro de la PEA, emigró”.

El objetivo de estas notas es discutir la magnitud y la gravedad del problema que representa esta población migrante.

Según datos de Conapo, la población nacida en México que se fue a radicar a Estados Unidos aumentó en 4.9 millones de personas entre 1990-2000 y en 2.6 millones entre 2000 y 2010, lo que hace un total, en estos 20 años, de 7.5 millones con un promedio anual de 375 000 mexicanos migrantes. En 2010, la población total de nuestros compatriotas en Estados Unidos habría llegado a 11.9 millones.²

¹ Profesor de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

² Conapo, “Índice de Intensidad Migratoria México – Estados Unidos, 2010”. Según un estudio de BBVA, la cifra total de mexicanos en Estados Unidos llegaba también a 11.9 millones, pero se calcula que en la década 2000-2010 habían emigrado 3.8 millones. El Pew Center calcula que

Con cifras revisadas en un nuevo estudio, el Pew Center calcula que la población nacida en México que residía en el vecino país del norte llegó a 12.6 millones en 2007 aunque luego bajó a 12 millones en 2011.³

Estos datos dan cuenta de que más de 10% de la población total nacida en nuestro país reside fuera de ella. Según el estudio citado del Pew Center, Estados Unidos tienen ahora más inmigrantes provenientes de México que de cualquier otro país: “Alrededor del 30% de los actuales inmigrantes nacieron en México...”

Pero en lo que toca más precisamente al mercado laboral, las cifras muestran que en 2010 había emigrado a Estados Unidos un total acumulado de 11.1 millones de personas mayores de 15 años. De ellos, casi ocho millones pueden considerarse parte de la fuerza de trabajo pues estaban ocupados (6.8) o desocupados buscando un empleo (alrededor de 980 000 personas). Habría que agregar que en 2011 alrededor de 6.1 millones de mexicanos migrantes indocumentados vivían en Estados Unidos, un poco menos de los siete millones que lo hacían en 2007, según el Pew Hispanic Center. Representan 51% del total de la inmigración mexicana y 58% del total de la inmigración indocumentada en Estados Unidos.⁴

Si incorporamos a los migrantes, la población mexicana en edad de trabajar pasa de 82.4 millones (que reside en México) a 93.5 millones en total, un aumento de más de 13% en 2010. Y en el caso de la fuerza de trabajo mexicana, ésta aumenta de 50 millones en ese mismo año, a 57.8 millones de personas, una PEA 15.6 % superior a lo registrado por INEGI.

Este fenómeno se explica en principio por el cambio en la mecánica de la migración: desde los noventa se observa una “transformación *en el patrón migratorio*: de un patrón con predominio del migrante circular se pasa a uno con preeminencia del *migrante establecido*, incluidas algunas variantes como la mayor participación de mujeres y familias enteras”.⁵

entre 1990 y 1999 emigraron 3.6 millones y entre 2000 y 2008, 3.5 millones (*cf.* Latin Labor Report, junio de 2008).

³ Datos del Pew Center, “Net Migration from Mexico falls to Zero – and perhaps less”, abril de 2012.

⁴ Pew Center, estimaciones hechas con datos de la oficina del censo de Estados Unidos, reporte citado, abril de 2012.

⁵ *Cf.* Raúl Delgado y Humberto Márquez, en *Revista Theomai*, núm. 14, segundo semestre de 2006, UAZ, doctorado en estudios del desarrollo, México.

Veamos ahora sólo lo sucedido en la última década: según las estadísticas oficiales mexicanas, la población de 14 años o más aumentó en 15 millones de personas entre 2000 y 2010, pero ello sin tomar en cuenta a los que emigraron. Si lo hacemos, en ese mismo lapso la población de ese rango etario llegó a un total de casi 19 millones de personas, 15 millones que se quedaron en México y casi cuatro millones que estaban en Estados Unidos en 2010.

Mientras tanto, la fuerza de trabajo residente en México aumentó en 9.6 millones de personas en ese mismo periodo. Como señalamos en el documento, de ellos sólo tres millones pudieron encontrar un empleo formal mientras que 4.3 millones se incorporaron a la informalidad y 1.5 millones al desempleo (y 0.7 no especificado). Pero la fuerza de trabajo mexicana en realidad aumentó en 12.3 millones pues los trabajadores mexicanos que residían en Estados Unidos aumentaron en 2.7 millones entre 2000 y 2010, es decir, 28% más de lo que indican las cifras oficiales.

Observando tan sólo la última década, según nuestro estudio, esos tres millones de mexicanos que encontraron empleo formal en México representan tan sólo 24% del total de la fuerza de trabajo que se incorporó al mercado en esos años (de un total de 12.3 millones). Esto da una idea más precisa del tamaño real del crecimiento de la economía mexicana, una dinámica que sólo puede asegurar un empleo formal a uno de cada cuatro mexicanos. Y ello sin tomar en cuenta los niveles salariales, pues según INEGI casi dos terceras partes del total de trabajadores remunerados ganan menos de tres salarios mínimos, una de las razones principales por la cual los mexicanos se van al otro lado.

Desde esta perspectiva se aprecia mejor la magnitud de la “válvula de escape” que representa la migración a Estados Unidos. Ha dado sustento fuera de sus fronteras a 10% de la población mexicana total. Significa también una fuga de casi 16% de la fuerza de trabajo nacida en México. Y, desde luego, que alrededor de siete millones de trabajadores mexicanos y los familiares que los acompañaron a la travesía hacia el norte la están pasando muy mal porque son considerados “ilegales”.

Un fenómeno de tal magnitud plantea la existencia de un mercado laboral binacional. Sus efectos son de carácter económico, político y social en ambos países. Y son cada vez más importantes aunque su impacto se vea y se sienta de manera diferente en ambos lados de la frontera. Por ejemplo, en Estados Unidos la migración indocumentada se ha vuelto un asunto relevante

en las campañas presidenciales mientras que eso no ha sucedido en México. En cambio, el tema de las remesas de los mexicanos migrantes hacia sus familiares que residen en nuestro suelo tiene un impacto económico en México que no es perceptible en Estados Unidos. El tema es muy complejo pero, dada la falta de espacio, sólo haremos algunas anotaciones que tienen que ver con la dimensión propiamente laboral:

1. El enganche económico de México a la economía de Estados Unidos vía el TLCAN ha estimulado la migración laboral en lugar de desalentarla. Una de las razones principales, quizá la más importante, que explica la salida de mexicanos hacia el norte radica en las diferencias en los salarios,⁶ reflejo de los asimetrías en el aparato productivo de ambos países,⁷ mismas que se han acentuado, no disminuido con el TLC.
2. Sin embargo, debido al hecho de que en el TLC se liberaron los mercados de mercancías, servicios y capitales pero no de la fuerza de trabajo, la migración hacia Estados Unidos se realizó sobre todo de manera indocumentada.
3. La magnitud e importancia de esta población laboral indocumentada es que a lo largo de los años ha fortalecido la existencia de un mundo laboral *underground, en la sombra*, que sirve a la economía legal, tanto a grandes empresas (como Wal Mart) como a pequeños negocios. Estos trabajadores, en su mayoría, pagan impuestos y contribuciones a la seguridad social, pero por su condición se ven obligados a aceptar puestos de trabajo inestables, inseguros, con baja protección y donde hay frecuentemente violaciones a la ley en el pago del salario mínimo y las horas extras.⁸

⁶ Es ampliamente aceptado desde hace tiempo que “En la actualidad, una buena parte de la corriente migratoria sigue estando económicamente motivada por las diferencias salariales que afectan la oferta y la demanda y está sostenida por redes familiares y sociales que conectan a los países involucrados”, “Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración”, Secretaría de Relaciones Exteriores/Commission on Immigration Reform, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, México, 1997 (EB, p. 1).

⁷ Entre 1980 y 2010 el PIB per cápita en México creció 22% mientras que en Estados Unidos lo hizo en 66%. En este último año, el ingreso por habitante era de 12 400 dólares en nuestro país y de 42 300 dólares en Estados Unidos (*cf.* Pew Center, reporte de abril de 2012).

⁸ “En Estados Unidos opera un sistema de explotación laboral por la vía de la flexibilización y precarización del trabajador migrante, que le confiere, en el mayor de los casos, un estatus indocumenta-

4. Este mercado de trabajo *oculto* presiona a la baja las condiciones laborales en ese país, sobre todo en algunas regiones donde el trabajo migrante indocumentado es más numeroso y en aquellas ocupaciones que requieren bajo nivel de capacitación y formación profesional.⁹
5. Por otra parte, el ritmo de creación de empleos remunerados ha sido más alto en México que en Estados Unidos.¹⁰ Por ello, lo que podría esperarse es que la reducción de la oferta presionara los salarios al alza pero esto no ha sucedido. La razón es que la demanda de trabajo en México en los últimos años ha sido principalmente de empleos de muy baja calificación, bajo valor agregado y consecuentemente de bajos salarios. En consecuencia, la oferta, aun descontando la migración, sigue siendo abundante.
6. Dado que la migración laboral mexicana hacia Estados Unidos es, comparativamente, de baja capacitación profesional y técnica¹¹ y que los migrantes acuden al país del norte atraídos por un salario más alto, ellos están dispuestos a aceptar ocupaciones igualmente de bajos salarios y baja calificación.¹²

do y propicia su desvalorización acentuada”. *Cfr.* “La migración mexicana hacia Estados Unidos...”, Raúl Delgado y Humberto Márquez, en *Revista Theomai*, núm. 14, segundo semestre de 2006, UAZ, doctorado en estudios del desarrollo, México, p. 13.

⁹ Sobre esta cuestión véase el estudio “Principles for an Immigration Policy”, Amy Traub, Drum Major Institute for Public Policy, 2009, en el que se habla de un “two-tiered labor market”, un mercado de trabajo de dos pisos en Estados Unidos donde, en uno de ellos se cumple la ley y en el otro, el de los inmigrantes, no se cumple.

¹⁰ Según datos de la OIT, el número de personas ocupadas y remuneradas aumentó entre 1990 y 2007 en 25.7% acumulado total en Estados Unidos, y en 66.5% en México.

¹¹ Los inmigrantes de origen mexicano, en promedio, están menos educados que otros inmigrantes. Entre los de 25 años y más, 60% tiene una educación inferior a la secundaria (high school education), comparada con una quinta parte (21%) de otros inmigrantes. Sólo 5% de los migrantes nacidos en México tienen un título universitario (college degree) comparado con más de un tercio del resto de los migrantes (36%). Informe del Pew Center, abril de 2012.

¹² Según Conapo, las ocupaciones principales de los trabajadores nacidos en México que laboran en Estados Unidos son: limpieza de edificios y preparación de alimentos (27.4%) y construcción y mantenimiento (19.9%). En cambio, los trabajadores nacidos en Estados Unidos se dedican principalmente a “Ocupaciones profesionales y relacionadas” (39.8%). Sólo 9.3% de nuestros paisanos laboran en este rubro en aquel país.

7. El diferencial de salarios entre Estados Unidos y México es de más de 340%. Un salario bajo en ese país es significativamente más alto que en el nuestro.¹³
8. El hecho de que los trabajadores mexicanos ocupen puestos de trabajo con baja calificación y bajos salarios tanto en México como en Estados Unidos,¹⁴ significa que esta estructura ocupacional reproduce bajos niveles de ingreso para las familias. Reproduce por tanto la pobreza en Estados Unidos y en México.
9. Además, la migración laboral está asociada a condiciones sociales adversas en Estados Unidos como el abuso laboral, inseguridad, persecución, división familiar, discriminación y hostigamiento.
10. En México, uno de los principales problemas tiene que ver con el abandono de las familias sin que ello signifique un mejor futuro laboral para ellas, a pesar de las remesas.

Cabe preguntarse, si esos ocho millones de trabajadores mexicanos que residían en Estados Unidos en 2010 y que estaban trabajando o buscando un empleo se hubieran quedado en México, ¿qué estarían haciendo ahora? Pues, por ejemplo, un hecho que ha llamado la atención es el bajo porcentaje de desocupación abierta que históricamente ha tenido México según las cifras oficiales (de entre 2.6 y 3.6% antes de la crisis global). Con las cifras de la emigración (15% de la fuerza de la PEA fuera del país) los datos adquieren otro sentido.

Vale la pena entonces analizar los asuntos del trabajo (salarios, empleo, condiciones) de México con una visión binacional. De otra manera no sólo estaremos excluyendo a una parte sustantiva (16%), sino que además no tenderemos una idea completa de su dinámica: por qué se van los que se van, por qué regresan si regresan y cómo funciona el mercado laboral *mexicano y estadounidense*. Desde luego su impacto se aprecia mejor de manera regional y así ha sido estudiado principalmente. Pero una visión agregada es también

¹³ En 2010 el salario promedio anual en Estados Unidos era 3.4 veces superior al promedio del salario base de cotización del IMSS. En 2012 el salario mínimo federal en ese país (aunque hay variantes estatales) era alrededor de 12 veces más el salario mínimo promedio de nuestro país.

¹⁴ El 47% de los trabajadores nacidos en México que laboraban en Estados Unidos ocupaban los estratos salariales más bajos, comparado con 25% de los trabajadores nacidos en Estados Unidos, según datos de Conapo.

indispensable, sobre todo cuando, como ahora, los flujos migratorios parecen cambiar al mismo tiempo que las cifras de las estadísticas mexicanas se están sometiendo a revisión por los resultados del censo de 2010.¹⁵

Y es que en momentos de recesión global, como ha sucedido en los últimos años, el fenómeno migratorio cambia de acuerdo con el comportamiento del mercado laboral en Estados Unidos.

Según el Pew Center, en los últimos años la ola migrante se ha detenido. Los inmigrantes indocumentados disminuyeron de siete millones en 2007 a 6.1 millones en 2011. Ello se explica porque entre 2005 y 2010 emigraron sólo 1.4 millones de mexicanos a Estados Unidos, menos de la mitad de los que lo hicieron entre 1995 y 2000. Al mismo tiempo, el número de mexicanos que regresaron a México provenientes del país del norte entre 2005 y 2010 llegó a 1.4 millones (de acuerdo con los datos del censo 2010 de México).¹⁶

Vale la pena subrayar que la disminución del número de mexicanos en Estados Unidos se dio sobre todo a partir de 2007, después de que en ese país estalló la crisis del mercado de la vivienda. Según el Pew Center, una combinación de efectos como la caída de la economía norteamericana, la violencia en la frontera y los cambios económicos y demográficos en México dieron como resultado esta nueva tendencia.

También habría que anotar que probablemente hasta 35% de los mexicanos que regresaron en esos años fueron deportados, lo que reflejaría el fortalecimiento de las políticas represivas de las autoridades estadounidenses tanto federales como estatales.¹⁷ Un cambio que hay que destacar es que las detenciones de

¹⁵ "...de ser confirmado el dato que arrojan las estimaciones preliminares del reciente Censo de Población y Vivienda de 2010, de una población de 112 millones de personas, que supera en más de 5 millones a los pronósticos que se tenían a partir del Conteo de 2005, que es el que sirve de amarre a numerosas encuestas probabilísticas como son las de Ocupación y Empleo, entonces se tendrían que revisar las cifras que ha venido arrojando esta última encuesta. Como el empleo formal es un dato acotado, ya que proviene de registros administrativos, lo más probable es que haya que revisar las cifras de 2005 a la fecha en materia tanto de desempleo como de informalidad". Norma Samaniego, "Estancamiento, desigualdad y empleo", febrero de 2011.

¹⁶ Sobre el tema de retorno de migrantes, véase "Ensayo teórico sobre la migración de retorno: el principio del rendimiento decreciente", Jorge Durand en *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional de México*, Raúl Delgado y Beatrice Knerr (coords.), México, UAZ-Porrúa, 2005.

¹⁷ "En los años recientes, el gobierno de los Estados Unidos ha elevado tanto el gasto como el personal de la guardia migratoria que trabaja en la frontera entre México y Estados Unidos y al interior

los indocumentados se incrementaron en los hogares y centros de trabajo y declinaron las que se hicieron en la frontera

Los mexicanos se han ido a Estados Unidos en busca de un trabajo remunerado con mejores salarios que en México. Como lo muestran nuestros datos, no se fueron por carecer en absoluto de una ocupación (aunque sea en la informalidad o en un trabajo remunerado sin prestaciones), sino para obtener mayores ingresos.

En muchas ocasiones los migrantes, sobre todo los trabajadores indocumentados, aceptaron un empleo en Estados Unidos sin un nivel adecuado de protección y sin prestaciones sociales o derecho a la salud y al retiro. Se supone que estas carencias se compensan por los salarios y por su temporalidad, mientras se alcanza la ciudadanía estadounidense o se regresa a México, y se logra, de una u otra manera, la reunificación familiar.¹⁸

Si el regreso a México fue forzado (por deportación, separación de un familiar, persecución u hostigamiento), la vuelta a Estados Unidos dependerá no tanto de las condiciones laborales en México sino de la valoración de los riesgos y oportunidades que significa el regreso.

Si el retorno a nuestro suelo fue voluntario, ello no dependerá necesariamente de las condiciones del mercado de trabajo en México, sino de la falta de empleos remunerados (aun en condiciones precarias) o de la pérdida de una plaza de trabajo en Estados Unidos, fenómeno que se ha presentado particularmente en tiempos de recesión económica (como la que se ha padecido a partir de 2007).¹⁹

del país [...] Además, un número cada vez mayor de estados han promulgado sus propios programas de control de la migración [...] El gobierno federal aumentó al doble el personal a lo largo de la parte sudoeste de la frontera entre 2002 y 2011, extendió el uso de tecnologías de vigilancia como sensores terrestres y aviones no tripulados, y construyó cientos de millas del muro fronterizo [...] A nivel estatal, se ha legislado ampliamente, a semejanza de la Ley Arizona, medidas destinadas a reducir la inmigración no autorizada, dando como resultado leyes que fueron aprobadas en 2010 en Alabama, Georgia, Indiana, Carolina del Sur y Utah, de acuerdo a la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales” (estudio del Pew Center, abril de 2012, p. 28).

¹⁸ Véase Durand, pp. 313 y 314.

¹⁹ La tasa de desempleo de los “hispanos” o “latinos” nacidos fuera de Estados Unidos aumentó de 5.1 a 8.0% entre 2007 y 2008, lo que significó una pérdida de 292 000 puestos de trabajo en un solo año. Estos 2.9 puntos fueron mayores a los dos puntos de incremento del conjunto de la economía pues el desempleo total pasó de 4.6 a 6.6% en ese mismo lapso. En 2009, la situación de este

Es difícil predecir las tendencias de la migración mexicana hacia el norte en el futuro próximo pues ello depende de la evolución tanto de la recesión global como de las dos economías, estadounidense y mexicana. Sin embargo, si la válvula de escape de la migración se está cerrando, ello provocará en el corto plazo una presión adicional sobre el mercado de trabajo en México. Sus efectos sociales y políticos ya se están sintiendo pero pueden ser mucho más intensos en los próximos años.

grupo de población siguió deteriorándose. *Cfr.* Pew Center, *Unemployment Rises Sharply among Latino Immigrants in 2008*, reporte de febrero de 2009.

Perspectivas geopolíticas del G20¹

Carlos Heredia Zubieta²

La creación de una gobernanza global democrática es el principal reto del planeta. Ha dejado de existir un mundo unipolar, al tiempo que el centro de gravedad de la economía mundial se traslada del Atlántico Norte hacia la zona Asia-Pacífico y emergen nuevos centros de poder en otras regiones. A la crisis económica y financiera global desatada a partir del otoño boreal de 2008, se suman desafíos como el crimen transnacional organizado, el cambio climático, la migración y la movilidad humana, así como los estados fallidos, entre otros.

Las instituciones construidas tras la Segunda Guerra Mundial se han quedado rezagadas respecto al tamaño de los desafíos que vivimos. En los países industrializados, la polarización económica y política da pie al fatalismo de que “siempre ha habido desigualdad”, lo cual se convierte en excusa para conservar los privilegios de las cúpulas en vez de buscar soluciones de fondo a la crisis global. No es casual que en este contexto surjan movimientos como Ocupa Wall Street y Los Indignados, los cuales apuntan como raíz de los problemas la creciente concentración del poder económico, la división entre el 1% de la población que es dueña de la economía y el 99% que carece de poder para decidir sobre su destino.

El tamaño de los desafíos hace imperativo dejar atrás salidas unilaterales y vuelve indispensable recurrir a esquemas de asociación y de cooperación entre los países en el plano multilateral. Queda más clara que nunca la interdependencia económica entre las naciones; está a prueba su capacidad y voluntad para concertar políticas y acciones a nivel global.

¹ Una versión preliminar de este texto se publicó en el boletín electrónico *G20 Update* de la Fundación Heinrich Böll.

² Economista mexicano, director de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la ciudad de México y miembro del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo.

Este ensayo aborda el papel del G20 en la crisis global y la factibilidad de que ofrezca soluciones a los grandes temas globales. Lo hace desde una perspectiva geopolítica, tomándole el pulso a los temas y a los actores más relevantes en la hora actual.

UN POCO DE HISTORIA

El Grupo de los 20 (G20) incluye a Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, República Popular China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea. Su objetivo es promover la coordinación de políticas entre gobiernos para alcanzar la estabilidad económica global y el crecimiento sostenido.

El G20 fue creado en 1999, incluyendo a ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales. La gravedad de la crisis global de 2008 hizo que el nivel de interlocución ascendiera a presidentes y primeros ministros. Su trabajo está estructurado en dos vertientes: una a cargo de altas autoridades financieras y monetarias, y otra dirigida por los “sherpas”, quienes habitualmente son funcionarios de los ministerios de relaciones exteriores.

El Grupo de los 7 (surgido en 1976) únicamente incluía a naciones industrializadas del hemisferio norte y del mundo “occidental”. La inclusión de Rusia en 1997, para constituir el Grupo de los 8 hizo eco de su “conversión” a la economía capitalista y fue un reflejo de su poderío militar, más que un verdadero propósito de diversificación. Sin embargo, el surgimiento de los BRIC en 2001 (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, que se incorporó en 2011) y posteriormente del G8 + 5 (Brasil, India, China, Sudáfrica y México) en 2003 como instancia de consulta, hizo evidente que la gobernanza económica mundial pasa por la inclusión de los estados nacionales más poblados, en tanto China e India, en distintos momentos del siglo XXI, se convertirán también en las economías de mayor tamaño.

En 2011, a 10 años del nacimiento del acrónimo BRICS, surge un nuevo agrupamiento descrito como los TIMBIS (Turquía, India, México, Brasil e Indonesia, todos ellos miembros del G20) que se caracterizan por tener economía de mercado, un régimen político democrático y un perfil demográfico

más favorable que los países de Europa y Asia, los cuales experimentan un acelerado envejecimiento de su población.³

El G8 más los BRICS, más los TIMBIS, más la inclusión de algunas otras economías emergentes de influencia regional y de la Unión Europea, dio como resultado la conformación del G20 a nivel de jefes de Estado y de gobierno, que ha sostenido ya seis reuniones cumbre (Washington, D. C., en noviembre de 2008, Londres en abril de 2009, Pittsburgh en septiembre de 2009, Toronto en junio de 2010, Seúl en noviembre de 2010 y Cannes en noviembre de 2011).

¿Qué tan representativo, influyente y eficaz puede ser el G20 en movilizar a nuestras sociedades para responder a los grandes desafíos de la humanidad? Este agrupamiento representa hoy 90% de la producción, 80% del comercio y 66% de la población mundial. Sin embargo, está por verse si irá más allá de ser una instancia de consulta y de recomendaciones no vinculantes, para convertirse efectivamente en un foro de liderazgo, donde se tomen las grandes decisiones a nivel global, un foro que fije tendencias y sea por lo tanto un instrumento fundamental de la gobernanza mundial.

DINÁMICA GEOPOLÍTICA REGIONAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL G20

El G20 puede ser visto como un maxi G8, o como una mini Asamblea General de la ONU. Todos sus miembros son estados que tienen una influencia importante en los temas globales, ya sea en el ámbito regional o en el mundial. Se ha dicho que su composición acusa un déficit de representatividad y de legitimidad. A continuación presento un vistazo geopolítico del papel que juegan los estados miembros de cada continente:

a) Asia-Pacífico: Es la región económicamente más dinámica del mundo; China e India son hoy los dos estados más poblados del orbe. De acuerdo con el historiador económico Angus Maddison, durante los primeros 17 siglos de nuestra era estas economías se turnaron el sitio uno del *ranking* mundial, hasta ser desplazados por Gran Bretaña en el siglo XVIII y XIX, y por Estados Unidos en los siglos XX y XXI. Japón es la tercera economía mundial, y

³ Jack Goldstone, "Rise of the TIMBIS", *Foreign Policy*, 2 de diciembre de 2011.

junto con China y Corea del Sur acordaron en mayo de 2012 el inicio de un diálogo hacia un pacto comercial de tres vías, un paso hacia el objetivo más polémico de alcanzar un tratado de libre comercio. Este tratado también deberá competir con la presión ejercida por Estados Unidos para concretar el Acuerdo Estratégico de Asociación Trans-Pacífico (TPP), una iniciativa de liberalización comercial que se ha trazado en nueve países y en la cual Japón también ha expresado interés. China y Corea del Sur todavía no forman parte de las negociaciones del TPP. A los tres vecinos del noreste de Asia los divide la desconfianza política, las barreras comerciales y las divergencias en materia de inversión, así como las preocupaciones regionales sobre la expansión militar y económica de China.⁴

A su vez, Australia es un puente entre Occidente y Oriente, y tres países musulmanes juegan un rol clave: Indonesia, el Estado con mayor población musulmana del globo, es líder en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Ansea); Arabia Saudita, que sigue siendo el termómetro del mercado petrolero mundial, y Turquía, que está a horcajadas entre Asia y Europa, como país bisagra entre continentes, culturas y religiones, y que tiene un liderazgo importante en la dinámica del poder en el Medio Oriente y Asia Central.

b) Las Américas: Estados Unidos, Canadá y México son socios en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los dos países septentrionales han vuelto a privilegiar su relación bilateral por encima del acuerdo trinacional. La posible reelección del presidente Obama es un dato fundamental para conocer el rumbo económico de la primera potencia mundial. En la región meridional del continente, Argentina y Brasil son socios en Mercosur; ambos sostienen un fuerte diferendo comercial con México por el comercio de autos. Brasil quiere a toda costa un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, pero no ha conseguido el apoyo de Argentina y México.

Con todo, puede afirmarse que los bloques comerciales de la América septentrional y de la América meridional sólo tienen peso regional y no se han convertido en plataforma de concertación de sus integrantes hacia un futuro común en el ámbito global.

⁴ Reuters, "Potencias asiáticas acuerdan inicio de diálogo para pacto comercial", 13 de mayo de 2012.

c) Unión Europea: Europa es la región más problemática de la economía mundial en la hora actual. Las economías europeas están virtualmente divididas entre los países septentrionales: Alemania y Austria, los escandinavos y los Países Bajos, por un lado, y Europa meridional y del Este por el otro. El desplome griego y el precario rescate de la banca española plantean una gran interrogante respecto al futuro de la zona euro y en torno a la suerte de las frágiles economías de Europa meridional.

d) África: Sólo tiene un representante en el G20, Sudáfrica. No han ingresado al club Nigeria, el país más poblado de este continente, ni Egipto, la nación de mayor peso en el mundo árabe, que junto con sus vecinos experimenta un proceso democratizador cuyo desenlace permanece incierto.

El G20 puede verse como un maxi-G8 o como una mini Asamblea General de las Naciones Unidas. ¿Qué tan representativo, influyente y eficaz puede ser el G20 en movilizar a nuestras sociedades para responder a los grandes desafíos de la humanidad?

A partir de la Conferencia de las Partes número 15 de la Convención Marco sobre Cambio Climático, llevada a cabo en Copenhague, Dinamarca, en diciembre de 2009, numerosos observadores de la escena internacional advierten que, más allá del G8 o del G20, en los temas globales se está configurando paulatinamente el llamado G2, que incluye únicamente a las dos mayores economías del orbe, Estados Unidos y la República Popular China, actores absolutamente indispensables para abordar cualquiera de los grandes problemas globales.

EL PAPEL DEL G20: OFRECER SOLUCIONES GLOBALES

A partir de 2008 las escuelas de pensamiento que buscan la medicina para que la economía mundial salga de la crisis se encuentran profundamente divididas. Por un lado, la ortodoxia de las instituciones financieras internacionales preconizan el dogma de la “austeridad”: terminar con el endeudamiento excesivo de los gobiernos y recortar el gasto público. No hay dinero para los servicios públicos ni para el crecimiento, pero sí para rescatar a los bancos privados con fondos públicos. Esta vertiente ideológica y de política pública es representada por el primer ministro británico, David Cameron, y en menor medida por la canciller federal alemana, Ángela Merkel.

En contraposición, el pensamiento socialdemócrata, de corte más keynesiano, sostiene que el rigor fiscal impuesto por Merkel es ineficaz para salir de la crisis y preconiza la expansión del gasto público, la inversión en infraestructura, un impuesto a las transacciones financieras y una regulación más exigente de los mercados financieros como la fórmula para dejar atrás el estancamiento. Esta vertiente es representada por el recién electo presidente de Francia, François Hollande, quien plantea flexibilizar el calendario fiscal impuesto a países, argumentando que corren el riesgo de ahogarse antes de alcanzar el saneamiento de su sistema productivo. Su propuesta ha encontrado eco en numerosos países, e incluso en aliados inesperados como Mario Draghi, presidente del Banco Central Europeo, y Herman van Rompuy, presidente del Consejo Europeo.⁵

El más reciente Informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se pregunta: ¿cómo salir de la “trampa de la austeridad”?, y apunta a la precarización e inestabilidad del empleo, lo cual consecuentemente se traduce en un mayor nivel de protesta social. Lo cierto es que las medidas de austeridad impuestas por los gobiernos han sido criticadas por ciudadanos hartos de apretarse el cinturón, de pagar más impuestos y de ver reducidos sus salarios, todo ello sin que hayan sido desmantelados los privilegios de las élites económicas y políticas.

El Premio Nobel de Economía 2008, Paul R. Krugman, sostiene que el problema de fondo es la debilidad de la demanda global, por lo cual la austeridad es contraproducente y lo que resulta conducente es instrumentar programas gubernamentales destinados a incrementar el nivel del gasto público.⁶

El profesor de la Universidad de Princeton señala que ni las empresas estadounidenses ni los consumidores de ese país están gastando lo suficiente. Por lo tanto el gobierno de ese país debe gastar más, por ejemplo, en alivio de la deuda para propietarios de vivienda que no pueden hacer frente a su hipoteca; en proyectos de construcción de carreteras y puentes, en ayuda a los estados y municipios y en redes de protección y programas sociales para los más pobres.

⁵ Ana Anabitarte, “Las dos caras de la moneda europea”, *El Universal*, México, 13 de mayo de 2012.

⁶ Paul Krugman, “Easy, Useless Economics”, *New York Times*, 10 de mayo de 2012.

El diagnóstico de Krugman y sus recomendaciones van en contra de la sabiduría convencional que emana de Washington, la cual dicta que la austeridad —el recorte en el gasto del gobierno y la reducción drástica del déficit— es la manera de volver a encarrilar a la economía. Krugman sostiene que la austeridad es no sólo la prescripción equivocada que no alcanzará su objetivo declarado, sino que en el camino empeora la situación. El economista sostiene que la gente está empezando a ver los efectos sumamente destructivos de la política instrumentada en Europa, donde la austeridad ha fracasado en su objetivo declarado de producir crecimiento económico.

Krugman afirma que la economía estadounidense seguirá débil por un periodo prolongado a menos que los formuladores de política económica emprendan un viraje, producto de la presión del público, para estimular la economía y terminar la depresión.⁷

México asumió la presidencia del G20 el 1 de diciembre de 2011. Los días 18 y 19 de junio de 2012 se habrá llevado a cabo la séptima cumbre de jefes de Estado del G20, en Los Cabos, Baja California Sur, bajo la presidencia mexicana, que definió cinco prioridades: estabilidad económica, comercio internacional, regulación financiera, seguridad alimentaria, y cambio climático y desarrollo sustentable.

A su vez, dentro del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo se destacaron tres prioridades: infraestructura, seguridad alimentaria y crecimiento verde. La Secretaría de Relaciones Exteriores promovió una discusión abierta con organismos de la sociedad civil (OSC) mexicana e internacional sobre el papel del G20 en la agenda de desarrollo global. Sin embargo, en los hechos el gobierno mexicano puso énfasis en escuchar las distintas voces, pero no suministró documentos sustantivos para la discusión ni dio indicio alguno de cuáles propuestas de los OSC haría suyas. No fue realmente un ejercicio de formulación de política pública, sino una catarsis para que los OSC se desahogaran.

Adicionalmente, de cara a los países miembros del G20, la presidencia mexicana —y específicamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— ha optado por dar mayor relevancia a los acuerdos en el ámbito financiero, por encima del resto de los temas globales.

⁷ Julian Brookes, “Paul Krugman on How to Fix the Economy – and Why It’s Easier Than You Think”, *Rolling Stone*, 2 de mayo de 2012.

LAS POSIBILIDADES DEL LIDERAZGO DE MÉXICO

En la reunión de COP16 en Cancún, en diciembre de 2010, la presidencia mexicana reunía tres características: propuesta propia, voluntad política de impulsarla y el papel de facilitador-anfitrión de la conferencia. En Los Cabos no se presentó la misma circunstancia por dos motivos: en primer lugar, porque no se trataba de una conferencia de Naciones Unidas, que estructuralmente otorga espacios para la participación de organismos de la sociedad civil; y en segundo lugar, porque México carece de una estrategia nacional para reformar el *status quo* en los temas económicos y financieros que fueron discutidos a nivel global.

Respecto de los temas que no estuvieron en la agenda para Los Cabos, destaca el combate al crimen transnacional organizado, la inteligencia financiera y su vinculación con la integridad del sistema financiero. Su ausencia se debe fundamentalmente a dos razones:

- La negativa del gobierno de Estados Unidos a cambiar el paradigma de la “guerra contra las drogas”, el cual insiste en políticas coercitivas que no inciden ni en la reducción de la demanda de drogas ni en la contención del suministro de armas, que terminan en manos del crimen organizado.
- La ausencia de una estrategia alternativa a la seguida por el gobierno mexicano (combate a las drogas y a los narcotraficantes), para poner el acento en la prevención de la violencia derivada del narcotráfico, es decir, en los crímenes como homicidios, secuestros, extorsiones, que son los que más lastiman a los mexicanos en la vida cotidiana.

MÁS ALLÁ DE LOS CABOS

A petición de la presidencia francesa del G20, el premier británico David Cameron planteó en noviembre de 2011 un documento sobre temas de gobernanza global, cuyos ejes fueron los siguientes:

- a) Mantener el poder de la “informalidad” y el papel de los líderes en el impulso a sus actividades; incrementar los contactos con países no

miembros, instituciones internacionales y otros actores; formalizar la “troika” (presidencias pasada, presente y futura) para la preparación de las reuniones cumbre.

- b) Priorizar las áreas en que la mejora de la gobernanza tendría mayor impacto, como el fortalecimiento de las capacidades de la Junta de Estabilización Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), el reforzamiento del papel de la Organización Mundial del Comercio y la consolidación de una mejor coordinación de políticas económicas, a través del fortalecimiento de las funciones de vigilancia del FMI.
- c) Adoptar principios comunes para guiar el desarrollo de los estándares que gobiernan a la economía mundial; incluir la transparencia de los impuestos, los mecanismos anticorrupción y el desarrollo sustentable, así como la necesidad de que las instituciones existentes trabajen de manera conjunta en áreas como la energía, el medio ambiente y el desarrollo. Cameron subrayó su preferencia por definir claramente el mandato de las instituciones existentes por encima de la opción de crear nuevas instituciones.

Las próximas cumbres del G20 se llevarán a cabo en Rusia (2013), Australia (2014) y Turquía (2015). Con seguridad, la crisis global seguirá con nosotros dentro de tres años. La agenda de gobernanza de Cameron se queda corta de nuevo frente a los retos globales. A mí me parece que para ir más allá de la agenda convencional de los líderes, hay tres grandes preguntas en el horizonte que no pueden soslayarse:

1. ¿Podrán los países del Norte y del Sur, del Este y del Oeste encontrar un mecanismo para compartir el poder (*power-sharing*) y para socializar las responsabilidades (*burden-sharing*) dentro del G20 para convertirlo en un instrumento de gobernanza mundial?
2. ¿Obtendrá el G20 mandato formal, ya sea de la ONU o de las instituciones financieras internacionales, con una fórmula clara de representatividad, para contar con autoridad política para hacer valer sus resoluciones en un formato acorde al derecho internacional?
3. Más allá de los acuerdos en torno a la crisis financiera, ¿se podrá tornar el G20 en un foro donde las preocupaciones del ciudadano de a pie

sobre la economía real y el empleo puedan ser abordadas con la mira de ofrecer soluciones globales, y no sólo de prolongar los privilegios de las cúpulas económicas y políticas?

Atrapado en la ortodoxia financiera que privilegia a la estabilidad económica como un fin en sí mismo, México debería responder de manera más dinámica a un entorno mundial cambiante. Es difícil pronosticar cuál será el destino del G20; lo que resulta evidente, sin embargo, es que en vez de optar por el continuismo de fórmulas obsoletas que han sido desechadas incluso en el núcleo del capitalismo mundial, México debería instrumentar políticas que conduzcan al crecimiento económico equitativo y sustentable, e impulsarlas en el seno de este agrupamiento, que hoy por hoy es el principal foro económico mundial. He ahí una tarea a la vez estratégica y urgente para el gobierno que iniciará el 1 de diciembre de 2012.

La necesidad de un pacto fiscal para el bienestar social y el crecimiento económico

Leonardo Lomelí Vanegas

La fragilidad fiscal del Estado mexicano es un problema que nos ha acompañado durante la mayor parte de nuestra vida independiente. Estuvo presente durante la mayor parte del siglo XIX, condicionó a los primeros gobiernos posrevolucionarios y ha sido un tema recurrente en la agenda legislativa de las últimas décadas. Por lo menos desde los años sesenta se ha reconocido periódicamente la necesidad de una reforma fiscal de gran envergadura en México. Desde la última reforma fiscal propiamente dicha, la que creó el impuesto al valor agregado y el sistema de coordinación fiscal a principios de los ochenta, el tema se ha planteado cada vez más desde un enfoque estrictamente recaudatorio, dejando de lado la economía política del problema, esto es, las implicaciones distributivas y los pactos necesarios para poder llevar a la práctica una reforma de la envergadura que requiere nuestro país.

La reforma es necesaria no solamente para hacer frente a nuestros pasivos contingentes y para garantizar que el gasto corriente del gobierno se financie con ingresos corrientes y no con ingresos extraordinarios, como son los provenientes de la renta petrolera. La reforma es necesaria para aumentar la inversión pública, que es imprescindible para alcanzar un crecimiento económico superior al observado en las últimas décadas y para que el Estado mexicano cuente con recursos suficientes para garantizar los derechos sociales que establece nuestra Constitución.

En la estrategia de desarrollo que se impulsó a partir del cambio estructural iniciado al fragor de la crisis de la deuda, la drástica reducción de la inversión pública, que en un principio fue temporal por el ajuste del gasto público en los años ochenta, se convirtió en permanente. Se consideró que la inversión privada llenaría los vacíos que había dejado la inversión pública. Con base en esta premisa, además de los procesos de privatización de empresas públicas, a partir del gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) se ensayaron nuevos mecanismos de participación de la iniciativa privada en proyectos de

infraestructura. El resultado fue que el aumento de la inversión privada no compensó la reducción de la inversión pública y, en algunos casos, supuso pasivos adicionales para el Estado mexicano, como fue el caso del rescate carretero emprendido por la administración de Ernesto Zedillo.

Una estrategia de desarrollo debe incluir como aspecto central un esquema sostenible de financiamiento. La reducción del gasto público emprendida a partir del ajuste macroeconómico de los años ochenta no estuvo acompañada de una reforma fiscal profunda una vez superada a emergencia, como hubiera sido deseable, a pesar de que constituía un talón de Aquiles de las finanzas públicas mexicanas desde antes de que estallara la crisis de la deuda. Desde los años sesenta se reconoció la necesidad de impulsar una reforma fiscal que aumentara la recaudación y la capacidad de gasto del Estado mexicano y contribuyera a una mejora significativa en la distribución del ingreso. Sin embargo, la posposición de la reforma fue una de las causas más importantes de la crisis de la deuda. A pesar de ello, la reforma fiscal fue postergada a favor de la reducción del gasto durante el cambio estructural de los años ochenta y no fue retomada durante la década siguiente, en consonancia con la disminución de la participación del Estado en la economía. Los esfuerzos emprendidos en la primera década del siglo XXI para elevar la recaudación, además de insuficientes, han enfrentado una importante resistencia política tanto de los partidos de oposición como de diversas fuerzas sociales. Por su parte, los gobiernos que han propuesto proyectos de reforma fiscal han sido renuentes a asumir compromisos explícitos y específicos sobre el uso de los recursos recaudados, lo que ha dificultado aún más la aprobación de los mismos.

En el último siglo ha quedado claro en prácticamente todo el mundo que la inversión pública y la privada son necesarias para financiar el desarrollo, pero la relación entre ambas ha sido motivo de controversia. En el cambio de estrategia de desarrollo instrumentado a partir de los años ochenta se partió del supuesto de que la inversión pública desplaza a la inversión privada, por lo que una reducción en la inversión pública debería tener el efecto contrario. No fue el caso, entre otras razones porque la evidencia empírica señala que esta relación no sólo no se da siempre, sino que existen muchas inversiones públicas que propician mayores inversiones privadas, por lo que es posible afirmar que existen muchos casos en los que la inversión pública y la privada no son excluyentes sino complementarias. Más aún, hay muchos sectores en

los que el capital privado no participará a menos que haya inversiones públicas que disminuyan el riesgo y eleven la rentabilidad de sus inversiones. De ahí la importancia, y al mismo tiempo la dificultad, de encontrar un adecuado balance entre inversión pública e inversión privada. En virtud de lo anterior, para poder alcanzar las tasas de inversión que permitan un crecimiento más alto del que hemos alcanzado en las últimas tres décadas es necesario incrementar la inversión pública en sectores estratégicos para impulsar el desarrollo del país y estimular inversiones privadas.

Al mismo tiempo que se requiere de mayor inversión pública en infraestructura, es necesario incrementar y revisar la composición del gasto social en México para construir un esquema basado en la protección de los derechos sociales, que trascienda la segmentación de la actual política social a favor de un universalismo básico. Existen muchas razones para sostener la necesidad de construir un sistema de bienestar básico con cobertura universal en México. Desde el punto de vista de la equidad, permitiría garantizar un mínimo de bienestar para toda la población. Desde el punto de vista de la eficiencia, permitiría lograr importantes economías de escala al superar la segmentación que caracteriza a la política social en diversos sectores. Desde el punto de vista económico, un sistema de este tipo podría incidir positivamente en la competitividad del país. Sin embargo, existen obstáculos financieros e institucionales que es preciso tener en cuenta.

Tanto las inercias inherentes al desarrollo de las principales instituciones de bienestar social en México, como las restricciones fiscales que enfrenta el Estado mexicano, hacen que por el momento el universalismo básico parezca una aspiración remota en nuestro país. Sin embargo, la gran paradoja es que la segmentación de los sistemas de salud y seguridad social, actualmente en crisis, ha propiciado reformas parciales que en el largo plazo pueden implicar costos mayores de los que supondría la construcción de un sistema de bienestar básico con cobertura universal. De ahí que el tema sea relevante en la actual coyuntura económica y que deba formar parte de una agenda de discusión más amplia, que tenga como principal propósito contribuir a la construcción de un auténtico Estado de bienestar en México.

En ese sentido, una contribución expresamente concebida para alcanzar un objetivo específico, como es el caso del impuesto propuesto por el Ejecutivo para la superación de la pobreza (2% al consumo en todos los bienes, incluidos

alimentos y medicinas), no ofrece una solución de largo plazo a la debilidad fiscal del Estado mexicano, ni garantiza el logro de un fin tan loable. Por el contrario, se suma a la estrategia de reformas fiscales parciales y políticas sociales focalizadas que nos han alejado cada vez más de la construcción de un sistema de protección social universal y basado en derechos sociales exigibles. En el largo plazo, la viabilidad económica y social del país y el fortalecimiento de nuestra democracia justifican un esfuerzo fiscal significativo para construir un sistema de protección social básico universal.

Este nuevo arreglo supone un cambio en la institucionalidad fiscal que permita definir reglas del juego más claras en materia tributaria. Las instituciones fiscales influyen decisivamente en la manera por la cual los grupos de interés defienden y buscan preservar los valores que representan. Estas instituciones también definen el modo en el que la burocracia canaliza la participación social (de electores, opinión pública, partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales, etc.) en el sistema tributario. Las instituciones fiscales democráticas son importantes porque pueden llegar a alterar la distribución relativa del poder entre los grupos que participan en el proceso político en el cual se define la política tributaria, debido a que se introducen nuevos principios fiscales. Así como el cumplimiento de la ley es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia, el cumplimiento del código fiscal es una condición necesaria para el buen funcionamiento de un sistema fiscal y ambos contribuyen a fortalecer los principios de ciudadanía.¹

Por todas las razones anteriores, no cabe duda de que un nuevo pacto fiscal en México, a diferencia de la simple modernización fiscal, es más complejo por su diseño técnico, por la negociación política que involucra, por sus mayores dificultades administrativas, y por las necesidades de cambio institucional que implica. Además, tiende a generar conflictos entre agentes económicos y objetivos de política que pueden ser solucionados de distinta manera. A título de ilustración se pueden mencionar los siguientes tipos de conflictos: la coordinación de decisiones entre políticos electos y funcionarios hacendarios, entre distintos niveles de gobierno, y entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Es importante tener en cuenta estas tensiones para diseñar un marco institu-

¹ Para un tratamiento de las deficiencias e insuficiencias del marco legal sobre el sistema tributario mexicano, véase Isaac Katz (1999), capítulo 9.

cional que permita reducir, hasta donde sea posible, estas tensiones y el amplio margen de discrecionalidad que siguen teniendo las autoridades hacendarias y que se traduce, entre otras cosas, en importantes diferencias entre el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados y el que se ejerce en la práctica.

A pesar de las dificultades y de la complejidad que implica un pacto fiscal, en una perspectiva de largo plazo es la única opción para remontar la endémica fragilidad fiscal del Estado mexicano, que ha sido la causa de muchos de los problemas económicos que hemos enfrentado a lo largo de nuestra historia económica como país independiente. En ese sentido, la construcción de un universalismo básico, aunque ambiciosa en apariencia, puede ser la causa eficiente para avanzar en una reforma fiscal de amplia envergadura con beneficios definidos, que transite gradualmente a la construcción de un Estado de bienestar adecuado a las necesidades del país. Los costos políticos de una reforma fiscal de amplio alcance, de por sí altos, solamente podrán ser compensados con beneficios sociales claramente definidos, que permitan construir una coalición amplia que haga viable una reforma que es necesaria por sus implicaciones económicas y sociales.

Impulso al desarrollo industrial de México en el nuevo mapa mundial

Mauricio de María y Campos

LA AUSENCIA DE POLÍTICAS DE FOMENTO AL SECTOR MANUFACTURERO Y LA DESINDUSTRIALIZACIÓN DEL PAÍS

Entre 1950 y 1982 la política industrial jugó un papel destacado en el rápido crecimiento y desarrollo de la economía mexicana y del sector manufacturero, que crecieron en promedio a tasas de 6.5% y de 8% anual respectivamente. Pero el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, un contexto macroeconómico adverso —marcado por la crisis de la deuda y del petróleo de 1982 y 1986— y la falta de una política congruente de fomento debilitaron al sector productivo y su capacidad de generar empleos, particularmente a partir de 1987, año en que se inicia una apertura rápida a las importaciones para combatir la inflación galopante. Con los ajustes presupuestales, la privatización de empresas del Estado, la ampliación y aceleración de la apertura al exterior y el gradual desmantelamiento de los estímulos financieros, fiscales e institucionales, la política industrial se volvió una mala palabra.

En el sexenio 1988-1994 se privilegió el funcionamiento del mercado y se abandonó el enfoque sectorial de fomento al sector productivo para adoptar los principios de subsidiariedad y horizontalidad. El cambio de énfasis se fundamentó en la necesidad de evitar errores de periodos anteriores en que se habían invertido enormes recursos en impulsar industrias que no lograron ser competitivas. El problema fue que los mercados libres y abiertos, si bien propiciaron el proceso de destrucción de capital no competitivo y el fortalecimiento de algunas ramas de capital extranjero orientadas a la exportación —como la automotriz y de autopartes, la electrónica y la industria maquiladora— no garantizaron el mantenimiento de aquellas que podían sanearse con programas de reconversión competitiva, ni impulsaron nuevas empresas y sectores de capital nacional que se tradujeran en un desarrollo sostenido y generador de empleos en el dinámico contexto internacional.

Durante el sexenio de Zedillo (1994-2000) la problemática se agudizó, pues la apertura al exterior se profundizó y la crisis financiera y de crecimiento de 1995 condujo al Fobaproa, a un recorte drástico del financiamiento de la banca comercial y la de desarrollo, particularmente de los fondos a la inversión productiva, así como a la eventual extranjerización de 90% del sistema financiero privado, situación de la que no nos reponemos hasta esta fecha. El apoyo fundamental se orientó a la actividad exportadora, que concentró la mayor parte de los recursos y esfuerzos de promoción.

A partir del gobierno de Fox, surgió gradualmente una política de fomento empresarial que no mencionó explícitamente a la industria, sino a todas las pymes sin distinción y, aunque se incrementaron sustancialmente los apoyos respecto del sexenio anterior, éstos siguieron siendo insuficientes, considerando el rezago de las empresas mexicanas. Lo mismo ha sucedido durante la presente administración de Felipe Calderón, con excepción de algunos esfuerzos para desarrollar nuevos sectores con participación y tecnología extranjera, como el de la industria aeronáutica en Querétaro.

En resumen, las últimas tres décadas han dado lugar al declive productivo de empresas y ramas industriales productoras de bienes de consumo, insumos intermedios y bienes de capital que se construyeron con gran esfuerzo e inversiones de empresarios mexicanos, y se ha dejado el mercado mexicano crecientemente a empresas extranjeras y a bienes y servicios importados.

Hoy día estamos lejos de una política integral que impulse una masa crítica de empresas de capital nacional, capaces de lograr un incremento sustantivo de la producción, el empleo, la productividad y la competitividad. No sólo el financiamiento es insuficiente, sino cabe preguntarse si atender a la pyme debe ser el objetivo fundamental de la política. Las empresas medianas-grandes, claves en todos los países para la inversión, el crecimiento, el empleo, el desarrollo tecnológico y la internacionalización, han sido marginadas de los programas de fomento.

Hemos abandonado en México las políticas sectoriales y regionales, que todo país tiende a establecer con fines estratégicos de desarrollo productivo y tecnológico.

Tal vez la única rama que se ha salvado en el último cuarto de siglo de esta tendencia ha sido la automotriz; quizás por ello ha tenido un mayor crecimiento sostenido en su producción, empleo y exportaciones y la que mejor

se ha desenvuelto regionalmente, aprovechando nuestras ventajas geográficas relativas. Aun ella, sin embargo, requiere de ajustes.

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA MUNDIAL Y SUS DESAFÍOS PARA MÉXICO

En febrero de 2012 la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) dio a conocer su Informe sobre el Desarrollo Industrial 2011. El reporte oficial, además de mostrar claroscuros sobre la evolución reciente de las manufacturas en el mundo, provoca reflexiones en torno a la industria manufacturera mexicana y sus retos y oportunidades en el nuevo contexto global, que requieren atención de gobierno, empresas y académicos mexicanos, y, al mismo tiempo, un nuevo enfoque de inserción de México en el mundo y de cooperación internacional.

El Informe anual consta de dos partes: una que se refiere a la evolución de diversos indicadores industriales clave que cubre 118 países y otra parte que se ocupa cada año de algún tema prioritario de su comportamiento —en esta ocasión de la “Eficiencia energética industrial para la creación sostenible de riqueza”— que constituye el subtítulo del documento.

Los capítulos sobre la evolución de la producción manufacturera, las exportaciones de manufacturas y la evaluación comparativa del desempeño industrial nos dan algunas cifras de la industria mundial que, complementadas con las del comportamiento de la mexicana, exigen una reflexión profunda:

- 1) Confirman que el valor agregado manufacturero (VAM) de los países desarrollados (PD) ha crecido 1.7% anualmente en los últimos 20 años, por debajo de su PIB general, y que, en cambio, el de los países en desarrollo (PED) ha crecido 5.6% cada año, aumentando su participación en la producción mundial industrial en todas las ramas de actividad. Destacan China, Corea del Sur, Vietnam, India, Indonesia y otros países asiáticos que han crecido a tasas de entre 8 y 11%. Lamentablemente, el crecimiento del VAM de México ha estado más cercano al de los países desarrollados en las últimas dos décadas: alrededor de 2 por ciento.

- 2) El caso de China sobresale. Poco a poco se ha convertido en el taller industrial del planeta. En 2009 estuvo entre los dos primeros lugares en 21 de las 22 ramas industriales, incluyendo a los sectores de más rápido crecimiento mundial y alto contenido tecnológico, como equipo de cómputo y de oficina; equipo de radio, televisión y comunicaciones; maquinaria y equipo eléctrico; automóviles y otros equipos de transporte; y metales básicos, superando a los Estados Unidos y Japón, juntos, en la producción de vehículos de pasajeros. Entre los PED se ha convertido en el indiscutible líder en las 22 categorías, representando por sí sola más de 50% del VAM total en 15 de ellas.
- 3) La participación de los PED en el comercio mundial de manufacturas también ha crecido sostenidamente, alcanzando ya dos quintas partes de las exportaciones mundiales, una tendencia que se estima continuará en la próxima década. Pero el contraste entre regiones en desarrollo es agudo. Si bien América Latina y el Caribe han expandido aceleradamente sus exportaciones de materias primas en la última década, su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas ha caído de 16.6% en 1999 a 11.2% en 2009. Mientras tanto, Asia se lleva cada vez más la “tajada del león”: representa 60% del total de las exportaciones manufactureras de los PED y se concentra gradualmente en bienes tecnológicamente más avanzados, con alto contenido de partes y tecnologías nacionales y regionales.
- 4) Una vez más China sobresale. Sus exportaciones crecieron 14.6% anualmente en el periodo 1992-2001 y un espectacular 27.9% entre 2001 y 2008, tras su adhesión a la OMC. Del puesto 13 entre los exportadores de manufacturas en 1992, se convirtió en el líder mundial en 2008, con 11.3% del total. Lo que resulta igualmente importante destacar es que China ocupa ya el segundo lugar en las importaciones mundiales, después de Estados Unidos y antes que Alemania, con una participación de 8.5 % del total en 2009. Su tendencia a convertirse en el mayor mercado del mundo para las manufacturas —junto con India, Brasil e Indonesia— nos debe llevar a reflexionar sobre la urgente necesidad de que México diversifique mercados de exportación, más allá de los Estados Unidos y el continente americano.

- 5) El comercio entre las economías en desarrollo aumentó 14.9% por año en el periodo 2004-2009, alcanzando dos billones 247 mil millones de dólares en 2008. Se estima que esta proporción siga aumentando a medida que se recupere el comercio mundial y los países grandes como Brasil, India y China crezcan y fortalezcan sus vínculos comerciales con otras economías en desarrollo. México tendría que examinar y promover acciones conducentes a aprovechar esas tendencias, que incluyen a la IED.
- 6) La crisis financiera iniciada en 2008 afectó más a la manufactura de los países ricos. En 2009 sufrieron una reducción de 8.1% de su VAM, mientras que el de los países en desarrollo aumentó 2.9%. El de México cayó cerca de 10%, debido a nuestra dependencia estrecha de la economía de Estados Unidos. Las exportaciones manufactureras cayeron 23.2% en los países ricos y sólo 18.7% en los PED, con menor impacto en los BRICS. Las de México se redujeron en 2009 más de 25%. Afortunadamente, la recuperación gradual de Estados Unidos y de América Latina nos ha permitido en los últimos 24 meses regresar a los niveles anteriores a la crisis.
- 7) El índice RIC (rendimiento industrial competitivo) de la ONUDI, que incluye ocho factores de buen comportamiento industrial y se refiere a la capacidad de producir y exportar manufacturas competitivamente reveló, según el Informe 2011 de esa organización, que Singapur, Estados Unidos, Japón, Alemania y China lideraron la clasificación hasta 2009. La manufactura mexicana se retrajo del lugar 19 al 20 de ese índice entre 2005 y 2009.
- 8) El Informe ONUDI confirma que el VAM mexicano en el PIB —que cayó en los últimos 25 años de 23 a 16.8% del PIB— se redujo aún más, a 15.17% en 2009. Algunos ven esta desindustrialización como parte de una tendencia normal en el desarrollo de los países, aduciendo que los servicios constituyen una etapa superior de evolución económica. Sin embargo, las cifras de la ONUDI contravienen el argumento: el VAM de China alcanzó 36% del PIB en 2009, el de Finlandia 26%, el de Irlanda 23%, el de Corea del Sur 29.4%, el de Singapur 24%, el de Taiwán 26%, el de Tailandia 37% y el de Vietnam 26%. Los países ricos más sólidos en librar la crisis reciente —como Alemania—, son

países con un VAM importante y relativamente constante: 21.4% en 2005 y 21.7% del PIB en 2009; incluso Japón lo mantiene por arriba de 20 por ciento.

La desindustrialización de México ha tenido efectos muy adversos en la generación de empleos y salarios dignos y en la balanza comercial. Si no fuera por las altas exportaciones petroleras y el inusitado aumento en el precio del petróleo, que se ha elevado de los seis USD tras la crisis de los ochenta hasta niveles recientes de 90 a 120 USD por barril, México tendría un déficit comercial muy alto. Los bajos niveles de inversión pública y privada en infraestructura y en nuevos activos fijos productivos (caída de 25% en 1982 a 17% en 2009 en la inversión bruta fija respecto al PIB *vs.* 40 y 50% en India y China respectivamente), así como el estancamiento en las actividades de investigación y desarrollo tecnológico propio, han conducido a un enorme rezago en la producción, la productividad y la competitividad de la industria manufacturera nacional para satisfacer las necesidades de una creciente población y exportar una base más amplia de manufacturas con creciente valor agregado.

La inversión extranjera ha desplazado a la inversión nacional y ha impulsado las importaciones en detrimento de las cadenas productivas nacionales y de la expansión del mercado interno. A falta de una política industrial explícita, congruente y con horizonte de largo plazo, las expectativas del modelo de crecimiento basado en exportaciones se han traducido en muy bajas tasas de crecimiento del PIB y en el estancamiento del ingreso per cápita de los mexicanos. Nuestras manufacturas han caído como porcentaje del PIB nacional, pero también como porcentaje del PIB mundial: de 1.62 en 2005 a 1.42% en 2009. Todo ello implica un gran reto para su desarrollo futuro.

Hacen falta una política macroeconómica que promueva el crecimiento y el empleo más allá de la estabilidad; una reforma fiscal integral que impulse la inversión pública y privada en infraestructura productiva; una política anticíclica que permita expandir el gasto público en tiempos de recesión y un tipo de cambio permanentemente competitivo.

La ausencia de una estrategia industrial concertada de largo plazo es también evidente. Es crucial formular e implementar un plan de desarrollo industrial compartido, incluyendo el fomento de ramas industriales de alta demanda nacional e internacional, una política comercial pragmática, accio-

nes sistemáticas para combatir las prácticas monopólicas y financiamientos suficientes y competitivos de la banca comercial y de la banca de desarrollo, como lo hacen países exitosos.

ES URGENTE MEJORAR Y DIVERSIFICAR LA INSERCIÓN EN LA GLOBALIZACIÓN

Hasta ahora, y como resultado de la firma del TLCAN y otros acuerdos comerciales, la respuesta mexicana a los retos y oportunidades de la globalización ha sido limitada. Si este esquema ofreció rendimientos decrecientes en los años recientes, la crisis internacional actual y la emergencia de un nuevo orden internacional con poderosos motores del crecimiento como China, India y otros países asiáticos apunta a la necesidad de repensar nuestra inserción global.

Tenemos que conformar un nuevo patrón de desarrollo sectorial y regional que aproveche nuestra localización geográfica y ventajas comparativas y desarrolle oportunidades en nuevos mercados por la vía de la inversión, el desarrollo tecnológico, las exportaciones de mayor contenido nacional, la negociación y la cooperación internacional.

En este contexto es necesario examinar objetivamente nuestra relación con América del Norte y muy particularmente con Estados Unidos, para aprovechar mejor nuestra vecindad y los cambios estructurales que están ocurriendo en la economía global. Diversificar en términos realistas no significa abandonar los logros y avances positivos de nuestra integración regional en América del Norte, pero sí ponerlos en una perspectiva actualizada y revisarlos en consecuencia. Se hace necesaria la renegociación de los términos del TLCAN, tras 15 años de vigencia, por diversas razones:

- 1) Algunos de los beneficios del acuerdo original para la economía mexicana en términos de acceso de bienes y servicios al mercado norteamericano se han ido extinguiendo frente a la nueva competencia internacional y los múltiples acuerdos internacionales que ha firmado Estados Unidos, particularmente con países asiáticos y naciones latinoamericanas y del Caribe.
- 2) Las asimetrías de México respecto de Estados Unidos y Canadá no se han abatido. Por el contrario, a lo largo del periodo se han acentuado

en términos de ingreso per cápita y otros indicadores económicos y sociales, en ausencia de un acuerdo para el libre flujo de trabajadores y de un esquema de fondos de cohesión social a la manera europea que “nivelen el terreno del juego” y equilibren la competencia entre desiguales.

- 3) El impacto negativo de las restricciones formales a la adopción de políticas industriales apropiadas a las exigencias de la economía mexicana son cada vez más evidentes. Aunque existen caminos alternativos viables en el marco de la OMC y el TLCAN para ejercer una política de fomento a los sectores productivos, el gobierno mexicano ha sido reacio a adoptarlos dado su estricto fundamentalismo ideológico. ¡Hemos preferido sacar un 10 en conducta que un 10 en aprovechamiento!
- 4) En contraste, Estados Unidos sí ha venido aplicando, con renovado brío, políticas, subsidios y otras acciones contrarias a su prédica tradicional y a sus acuerdos internacionales para rescatar a sus empresas en problemas, reconvertirlas y reactivar su mercado interno, como ha sucedido frente a la crisis estructural y de corto plazo que ha experimentado.
- 5) El desafío de reformar el TLCAN es complejo y presenta en el corto plazo muchas incertidumbres y resistencias, pero tarde o temprano habrá que abordarlo. La reciente decisión de Estados Unidos de avanzar hacia un acuerdo en la zona del Pacífico, dado el papel económico creciente de China y Asia, debe examinarse a la brevedad posible con toda objetividad y pragmatismo para precisar si sería conveniente apostar por esta vía defensiva de Estados Unidos frente al despliegue chino en Asia y en el mundo, y en tal caso cuáles serían las condiciones y modalidades para que México participe en función del interés nacional de mediano y largo plazos.

Por lo pronto, sería importante que México comenzara por actuar más pragmáticamente en materia comercial, como lo han venido haciendo los BRICS, los países europeos y el gobierno de Estados Unidos. La profundización de la apertura al comercio y la inversión del exterior, sin reciprocidad y consecuencias favorables para México, así como la negociación frívola de acuerdos de libre comercio, al margen de visiones estratégicas integrales de complementación económica y tecnológica, deberían detenerse de inmediato.

El esfuerzo fiscal para invertir en salud y educación

Ciro Murayama

INTRODUCCIÓN

Universalizar la salud es un objetivo común en los discursos de las fuerzas políticas mexicanas, tal como quedó patente en las propuestas realizadas a lo largo de las campañas electorales de 2012. Por otra parte, el poder constituyente mexicano aprobó una reforma constitucional para hacer obligatoria la educación media superior en el país.

El grupo Nuevo Curso de Desarrollo propuso desde 2009 avanzar hacia un modelo de protección social universal, con un sistema único de salud, y consideró indispensable ampliar la cobertura y la calidad de la educación de los jóvenes en estos años clave del cambio demográfico.

Ambas propuestas son retomadas y fortalecidas en el documento *Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*.

En materia de salud se afirma la necesidad de contar con “*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 se abunda:

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.

En lo que toca a la educación media superior, en los *Lineamientos* se afirma que ésta

[...] 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.

El propósito de esta nota es mostrar cómo, con los actuales niveles de gasto público en salud y en educación, los objetivos de ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de salud para toda la población y de educación media superior quedarían reducidos sólo a buenos propósitos. Los derechos sociales, para ser efectivos, deben trascender su enunciado normativo y contar con un respaldo presupuestal sustantivo.

LA INVERSIÓN PÚBLICA EN SALUD

De acuerdo con los datos más recientes publicados por la OCDE en materia de salud (*Health at a Glance 2011*), en México el incremento promedio del gasto en salud a lo largo de la primera década del siglo XXI fue de 3.1%. Sin embargo, el gasto en salud por persona para 2009 fue de 943 dólares, lejos de los 3 233 dólares que en promedio destinan como gasto en salud per cápita los países de la Organización. Incluso, el gasto en México es inferior al de Brasil (943 dólares) y de Chile (1 186 dólares), aun cuando estos países tienen un PIB por persona inferior al mexicano. Lo anterior evidencia que el esfuerzo que se realiza en nuestro país es menor al que hacen los países latinoamericanos mencionados.

El bajo nivel de gasto en salud se revela, asimismo, en el porcentaje del PIB que se canaliza a este rubro: mientras en el promedio de la OCDE es de 9.8%, en México es de 6.4%. Pero, además, en nuestro país la mayoría del gasto en salud sigue siendo privado (52%), de tal suerte que se dedica, como gasto público, sólo 3.1% del PIB a salud. En cambio, los países que ya cuentan con un sistema

universal de salud —y por tanto con la inversión en infraestructura necesaria para la atención— dedican de gasto público al menos 7% del PIB. De esta forma, no sólo existe un bajo nivel de gasto en salud en términos generales en México, sino que la composición de este gasto tiene efectos negativos en términos de equidad social, pues el grueso del gasto en salud lo hacen las familias en función de sus necesidades; en cambio, cuando la parte dominante del gasto es pública y se financia con impuestos generales progresivos, el financiamiento se da en función de las capacidades económicas de los individuos, no de sus necesidades de salud. Lo anterior se confirma cuando se analiza cuánto del gasto en salud es “de bolsillo”: en México alcanza el 48% del total (es decir, lo mismo que pesa el gasto gubernamental en salud) y sólo un 4% restante del gasto privado se hace a través de seguros. Así, si bien entre 2000 y 2009 el gasto de bolsillo en salud se redujo en México en 2.3%, aún queda por realizar un esfuerzo considerable, mayor al hecho en la última década a través del Seguro Popular, para que la población acceda realmente a los servicios de salud como un derecho garantizado por el Estado y no como una mercancía que se adquiere con mecanismos de mercado.

El bajo nivel de gasto se refleja en otros indicadores relevantes del sistema de salud. Por ejemplo, en el empleo en el sector, pues mientras en la OCDE 10.1% del empleo civil total se refiere a trabajadores del sector salud, en México alcanza sólo 3.1%, es decir, hay poco personal médico ocupado en el país. Asimismo, en la OCDE se dispone de 3.1 médicos por cada mil habitantes, en México de dos. La diferencia es más acusada en la disponibilidad de enfermeras, pues en la OCDE hay 8.4 por cada mil habitantes y en México 2.5.

Asimismo, en México es baja la frecuencia de visitas promedio al doctor, con 2.9 visitas por persona al año mientras que en la OCDE es de 6.5. Lo anterior tiene que ver también con el tipo de modelo del sistema de salud, pues a menor número de visitas al médico es menor el peso de la medicina preventiva y mayor el de la curativa.

La infraestructura es un terreno donde deben acometerse importantes inversiones. En México se cuenta con 1.9 unidades de resonancia magnética por cada millón de habitantes, cuando en el promedio de la OCDE es de 12.2 unidades. Asimismo, disponemos de 4.3 unidades de escáners para tomografías computarizadas por cada millón de personas mientras que la media de la OCDE es de 22.8 unidades.

Lo mismo se refleja en las camas de hospital: México dispone de 1.7 por cada mil habitantes por 4.9 camas por cada mil en la OCDE.

Estos datos reflejan que México debería, al menos, duplicar el gasto público en salud para asegurar un flujo de recursos mínimo para plantearse la universalización de los servicios. Pero habría que realizar inversiones considerables, durante un periodo sostenido de tiempo, para ampliar la dotación de infraestructura y de personal médico. En cualquier escenario, deben obtenerse entre 3 y 6 puntos adicionales del PIB para invertir en salud a lo largo de las próximas décadas. Esos recursos no podrían distraerse de otras actividades del gasto público, sino que implican una necesaria ampliación del mismo mediante una mayor recaudación fiscal.

INVERTIR PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DEL BACHILLERATO

Los datos más recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, *Education at a Glance 2011*), en México de cada cien jóvenes en edad de acudir al bachillerato, sólo 52 lo hacen. Esto contrasta con Brasil y Chile, donde tres de cada cuatro jóvenes asisten a la educación media superior.

En México, actualmente, 4 283 000 alumnos asisten al bachillerato, de acuerdo con los datos del V Informe de Gobierno del presidente Calderón, aunque en el país la población de entre 15 y 19 años de edad alcanza los 11 millones de habitantes. Además, 740 000 estudiantes del bachillerato acuden a escuelas privadas, esto es, el 17.2 por ciento.

En México no sólo es baja la cobertura, sino el nivel de gasto. Mientras que el promedio de gasto por alumno de bachillerato en la OCDE es de 8 972 dólares, aquí se destinan 2 333 dólares, la cuarta parte.

De acuerdo con la reforma aprobada por los diputados, será dentro de 10 ciclos escolares, para 2021-2022, cuando se alcance la cobertura universal de educación media superior.

Pero conviene hacer cuentas: por ejemplo, proponerse duplicar el número de estudiantes que acude al bachillerato y brindarles educación de calidad invirtiendo montos por alumno similares a los de nuestros principales socios comerciales, implicaría multiplicar en ocho veces el gasto de hoy en educación

media superior. En la actualidad, a la educación media superior se le destina 11.2% del gasto federal en educación, que implica 2% de todo el gasto corriente. Si sólo se realizara la mitad de ese esfuerzo financiero, de cualquier manera implicaría destinar 45% de lo que hoy se gasta en toda la educación al bachillerato, esto es, canalizar 8% del gasto programable a este nivel. Es una magnitud de gasto que se acercaría a los 2 puntos del PIB. Si el esfuerzo es integral y se invierte en infraestructura y maestros para equiparar el nivel de gasto con los países desarrollados, entonces habría que destinar una suma equivalente a 3.5% del PIB al bachillerato. Ello no va a ser viable, a menos que ocurra un sustantivo incremento de la recaudación fiscal.

Aumentar considerablemente los recursos públicos es una condición indispensable para que la salud universal y el bachillerato obligatorio tengan viabilidad real.

Una rendija para el crecimiento y el empleo

Jorge Eduardo Navarrete

Si se adopta un punto de vista optimista, quizá pueda afirmarse que, mediada la primavera austral de 2012, se advierten indicios de cambio en el discurso dominante acerca de la orientación de las políticas económicas nacionales y el grado de coordinación entre las mismas, sobre todo en el sector avanzado de la economía mundial. Habida cuenta de la fase actual de la Gran Recesión y en el horizonte de los próximos cinco años, se han formulado intenciones que, de concretarse y materializarse en los meses inmediatos, modificarían para bien el entorno global difícil y demandante al que se alude en este documento. Aunque no se ha abandonado, sobre todo en Europa, la prioridad atribuida a las acciones restrictivas de consolidación fiscal, ha ganado espacio el reconocimiento de la necesidad de que deben ser sustituidas o complementadas por medidas orientadas a estimular la actividad económica y la creación de puestos de trabajo. Desde que a inicios de 2010 se abandonaron, en forma por demás prematura, las políticas anticíclicas, se ha reconocido que es inaplazable estimular de manera efectiva el crecimiento y el empleo y parece haberse procedido a, cuando menos, abrir una rendija para ello.

Muy diversos acontecimientos provocaron ese cambio en el discurso, que aún no se traduce en decisiones generalizadas de política económica, aunque se han anunciado ya algunas medidas que apuntan en tal sentido. Una enumeración que dista de ser completa incluiría cuestiones como las siguientes.

Los documentos preparados para las reuniones de primavera del Comité Monetario y Financiero del FMI y del Comité de Desarrollo del Banco Mundial, en Washington a mediados de abril, presentan una notable dicotomía. Por una parte, como reflejo de los indicadores positivos, aunque fragmentarios y provisionales que se observaron en los dos primeros meses de 2012, a los que se alude en el documento, se revisaron al alza, muy levemente, las estimaciones de crecimiento esperado en el año en curso y el inmediato siguiente. Para las economías desarrolladas, con excepción de algunas en la zona del euro, y para

el conjunto de las economías en desarrollo, se espera ahora un crecimiento apenas mayor, entre 0.1 y 0.3 puntos porcentuales, que el proyectado en enero de este año. Para el lapso 2014-2017 se prevé la persistencia de tasas promedio de crecimiento muy modestas, inferiores en general a las prevalecientes en el auge que precedió a la crisis entre 2003 y 2007. Una perspectiva de crecimiento con estas características sigue siendo claramente insuficiente para abatir la desocupación.

Por otra parte, las prevenciones sobre la necesidad de modificar la mezcla de políticas económicas ante el riesgo de una recaída en la recesión generalizada, agudizado por los recurrentes episodios de especulación y tensiones en los mercados financieros y de deuda soberana, adquieren un tono de mayor severidad y urgencia. Por ejemplo, al presentar la nueva *Perspectiva económica mundial —abril de 2012*, el economista-jefe del FMI advierte que están actuando “dos principales frenos al crecimiento: la consolidación fiscal y el desapalancamiento bancario”. El primero de ellos sustrae un punto porcentual al crecimiento de las economías avanzadas en el año en curso y el segundo ejerce un efecto similar en el crecimiento de la eurozona, tornándolo negativo en el año en curso. Ambos afectan al conjunto de las economías emergentes, sobre todo por la vía de menores exportaciones y volatilidad de los movimientos de capitales.

Al aludir a las medidas de política señala que, en Europa, la creación o ampliación de los fondos de reserva para responder a los ataques especulativos —las llamadas *firewalls*— que han concentrado el esfuerzo de la eurozona, “no resuelven, por sí mismas, las difíciles cuestiones fiscales, de competitividad y de crecimiento a que se enfrentan algunos países”. En Estados Unidos y Japón se requiere mejorar la perspectiva de mediano y largo plazo de las finanzas públicas. Para asegurar el financiamiento necesario, podrían reinscribirse en la agenda “las operaciones de recapitalización pública parcial de los bancos”.

En suma,

[...] la mayor prioridad, aunque la más difícil de alcanzar, es restaurar un crecimiento sostenido de las economías avanzadas, en especial las de Europa... Por el momento, el foco corresponde a las medidas que alienten la demanda. Viendo hacia el futuro, sin embargo, también debe acudir a las que eleven el potencial de crecimiento... Deben buscarse reformas que ayuden en el largo plazo, pero que no depriman la demanda en lo inmediato.

Al abrir las reuniones de Washington, la directora-gerente del FMI, en beneficio de una audiencia más amplia, enumeró los nubarrones que ensombrecen el horizonte e hizo referencia a algunas acciones de política que considera urgentes. Primero, cinco grandes presagios de tormenta: “Desde luego, en primer término, un desempleo alto e insostenible en muchos puntos del planeta, no sólo en las economías avanzadas. Segundo, crecimiento lento, que se mantendrá por un período largo. Tercero, despalancamiento parcial. Cuarto, reaparición de graves tensiones financieras en la zona del euro. Quinto, posibles alzas del petróleo”. En materia de medidas de política, Christine Lagarde insistió en la necesidad de “acción colectiva” y pidió un segundo “momento londinense”, aludiendo a la necesidad de convenir en acciones simultáneas y convergentes como las que el Grupo de los 20 adoptó en Londres en las primeras fases de la crisis. Sus recomendaciones de política, como hizo notar Gavin Davis en el *Financial Times* (16 de abril de 2012), no se apartaron mucho de lo usual: “ampliar los recursos del FMI; retrasar el ajuste fiscal en algunos países, en tándem con programas de largo plazo de consolidación fiscal; políticas monetarias expansivas en las economías avanzadas; reforma continuada del sistema financiero; renovación de las reformas de los mercados laborales, y medidas orientadas a promover la equidad y erradicar la pobreza”. Adviértase el énfasis diferente de la segunda recomendación en cuanto a la oportunidad del ajuste.

Como el epicentro de las tensiones financieras, de las crisis de deuda soberana, de las recaídas en la recesión en algunos países y de la explosión del desempleo se ha trasladado a Europa, en especial a la zona del euro, es este el espacio en que se manifestó con mayor claridad, mediada la primavera, el cambio de discurso a favor de políticas que amplíen el espacio para la recuperación de la actividad económica y la creación de puestos de trabajo. Los factores políticos entraron en juego de manera más evidente que en momentos anteriores de la Gran Recesión. Las políticas de austeridad, aplicadas de manera generalizada y con severidad creciente, se situaron en el centro del debate político, resultaron determinantes para precipitar cambios de gobierno y definir algunos resultados electorales y, sobre todo en Francia, la oposición que triunfó en las elecciones de principios de mayo planteó la necesidad de complementar el pacto fiscal, recientemente negociado y aceptado, con un pacto por el crecimiento y el empleo, que empezó a bosquejarse y que conjuntó expresiones de apoyo de

otros gobiernos, del presidente del Banco Central Europeo y de la opinión pública del continente.

La primera aproximación a un programa para la restauración del crecimiento económico y la expansión del empleo en la Unión Europea, con énfasis especial de la zona del euro, procedió de la Comisión Europea y algunos de sus detalles se conocieron a mediados de abril, tras el pánico de Pascua que estremeció a la UE cuando los costos del endeudamiento público en España volvieron a alcanzar los niveles insostenibles a los que habían llegado a finales de 2011. En un documento de la Comisión, titulado “Hacia una recuperación creadora de empleos” (http://ec.europa.eu/news/unemployment/120419_en.htm), se advierte, de entrada, que la creación de empleos es la necesidad más presionante a que hace frente la UE en momentos en que la desocupación ha alcanzado niveles sin precedente: alrededor de 24.5 millones de desempleados, cerca de 11% de la fuerza de trabajo. Ante este desafío se propone alentar la creación de empleos, con salarios dignos y sostenibles, mediante apoyos a empresas, emprendedores y autoempleados, financiados con cargo a los programas existentes y enfocados en actividades generadoras de empleos en sectores como la salud y cuidado personal, la restauración ambiental y la economía digital, entre otros. Se removerán los obstáculos para que los desocupados encuentren empleo en países de la UE diferentes al de residencia, mejorando la información sobre demandantes y oferentes de empleo a través de las fronteras de los países miembros. Siguiendo los pasos de sus abuelos, pero calificados para otras actividades, jóvenes profesionales españoles han comenzado a emigrar a países con mejores condiciones en los mercados de trabajo.

Para volver a estimular la recuperación de la actividad económica, la Comisión propuso cinco prioridades: diferenciar y compatibilizar con el crecimiento las medidas de consolidación fiscal; restaurar los niveles normales de financiamiento de la actividad económica; promover el crecimiento y la competitividad; combatir la desocupación y otras consecuencias fiscales de la crisis, y modernizar la administración pública. Adviértase la supervivencia del lenguaje convencional y la reticencia con que se plantean los objetivos de restauración del crecimiento, vinculándolos siempre con los relativos a la consolidación fiscal y financiera.

Tras alcanzar la mayoría relativa en la primera vuelta electoral, el candidato del Partido Socialista en Francia se expresó de manera más directa: seña-

ló su compromiso de conseguir que el acuerdo fiscal, recientemente alcanzado por los gobiernos de la eurozona y respaldado por la mayoría de los restantes miembros de la Unión —que compromete la restauración y mantenimiento del equilibrio de las finanzas públicas y la reducción de los niveles de endeudamiento, en línea con el Tratado de Maastricht— sea complementado con un compromiso igualmente claro y definido a favor del crecimiento y el empleo. Un ex ministro de Finanzas y asesor de François Hollande declaró el 24 de abril al *Financial Times* que “un acuerdo que se apoye únicamente en la disciplina presupuestaria arruinará a Europa. Restaurar el crecimiento es la única forma de abatir el desempleo y, al mismo tiempo, empezar a reducir los déficit y la deuda en condiciones sociales y políticas aceptables”. Michel Sapin agregó que el presidente electo de Francia no ratificará el acuerdo fiscal a menos que se complemente “no con palabras, sino con herramientas que impulsen el crecimiento en el conjunto de Europa y en cada uno de sus países”. Se trata, entre otras acciones, de reorientar los fondos estructurales de la UE hacia las empresas productivas y la investigación; de canalizar los recursos del Banco Europeo de Inversiones al financiamiento de grandes proyectos de infraestructura, incluso de escala continental, y de “emitir bonos, no para financiar deuda soberana, sino proyectos de inversión, por ejemplo, en nuevas tecnologías energéticas”; de “reorientar” el papel del Banco Central Europeo “a favor del crecimiento y el empleo”, y, finalmente, de concebir el mecanismo europeo de estabilidad —al que se ha dotado de fondos cercanos al billón de euros— como un banco, de suerte que pueda acudir, cuando sea necesario, al financiamiento del BCE.

Medidas como las señaladas, tanto en la esfera del empleo como del crecimiento, incluyen sugerencias sin duda controvertidas, que reflejan en buena medida las orientaciones de política sugeridas en el actual debate académico sobre la crisis. Se hacen eco de propuestas que han sido propaladas por diversos economistas que denuncian el riesgo de caer en la trampa de la austeridad, basada en políticas contraccionistas que abaten la actividad y el empleo, reducen los ingresos públicos, provocan mayores déficit, y obligan a vueltas de tuerca adicionales en materia de austeridad restrictiva. Sin duda Grecia, pero quizá también España, con más de un trimestre de recesión renovada, son ejemplos de la operación real de la trampa de la austeridad, algunas de cuyas manifestaciones alcanzan también al Reino Unido.

Se espera que la Comisión Europea haya concluido su programa para la restauración del crecimiento económico y la expansión del empleo hacia mediados del año, de suerte que el Consejo pueda discutirlo y eventualmente adoptarlo en la cumbre de junio. Del otro lado del Atlántico, en Estados Unidos, más allá de las medidas de corto plazo adoptadas por el gobierno sin necesidad de aprobación por el Congreso, un énfasis renovado en el crecimiento y el empleo —que han vuelto a debilitarse, con un débil crecimiento de sólo 2.2% en el primer trimestre y cifras bajas de nuevas contrataciones en marzo y abril— deberá esperar al resultado de las elecciones de noviembre.

Como se advierte, la rendija abierta al crecimiento y al empleo es, en el mejor de los casos, sumamente estrecha y existe un alto riesgo de que no lleguen a adoptarse las políticas que permitirían ensancharla y hacerla efectiva. El entorno económico, financiero y laboral internacional sigue siendo difícil y plantea duras exigencias al mundo en desarrollo y, desde luego, a México.

El reto del empleo y el imperativo del crecimiento

Jaime Ros

Estas notas abordan las consecuencias del semiestancamiento económico de México de los últimos 30 años en la evolución del mercado de trabajo, en particular del empleo. En su segunda parte, el documento presenta una reflexión sobre los factores que han estado restringiendo el potencial de crecimiento de la economía mexicana y las políticas y reformas que pueden elevarlo en el futuro.

EL RETO DEL EMPLEO: EL LENTO CRECIMIENTO Y SUS CONSECUENCIAS EN EL MERCADO DE TRABAJO

En esta parte se analizan cinco consecuencias del lento crecimiento en el mercado de trabajo: 1) el aumento del subempleo y empleo informal; 2) la emigración masiva de trabajadores; 3) el lento crecimiento de los salarios reales desde 1996; 4) la reducción de la prima salarial del trabajo calificado y 5) el aumento de la brecha entre salario medio y salario mínimo real.

El aumento de la informalidad y de la subocupación involuntaria

Como puede verse en el cuadro 1, como consecuencia del lento crecimiento, la suma del empleo informal y la subocupación (población empleada que trabajaría más horas de las que su empleo actual le permite) aumentó como proporción de la población empleada entre 2001 y 2005 y volvió a aumentar entre 2005 y el primer semestre de 2011.

CUADRO 1. Indicadores de empleo y desempleo, 2005-2011¹

	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011-I
Desocupación ²	2.8	3.6	3.6	3.7	4.0	5.5	5.4	5.2
Subocupación ³	6.9	7.5	6.9	7.2	6.9	9.2	8.6	8.3
Empleo informal ³	27.5	28.1	27.1	27.0	27.3	28.2	28.1	28.7
Informales más subocupados ³	34.4	35.6	33.9	34.2	34.12	37.4	36.7	37.0
Tasa de participación ⁴	57.3	57.9	58.8	58.8	58.7	58.6	58.5	58.0

¹ Tasas promedio anual.

² Nacional. Porcentaje de la población económicamente activa.

³ Porcentajes de la población empleada. La subocupación se refiere a la población empleada que trabajaría más horas de las que su empleo actual le permite.

⁴ Porcentaje de la población en edad de trabajar.

Fuente: INEGI, Banco de Información Económica.

La emigración masiva de trabajadores

Sin la emigración masiva de trabajadores hacia Estados Unidos, la expansión de la informalidad y el subempleo podrían haber sido mucho mayores. En efecto, la emigración de mexicanos alcanzó, a mediados de la década pasada, cifras récord de más de medio millón de personas *en términos netos*. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación de México, que se inició en 2006, el flujo *neto* de emigrantes fue de 547 000 en el periodo febrero de 2006 a febrero de 2007.

Después el flujo neto se redujo a 203 000 en el periodo febrero de 2008 a febrero de 2009 (una reducción de 63%). Ello fue el resultado de una muy fuerte contracción de la migración desde México frente a una relativamente estable migración hacia México. Vale la pena observar que en el periodo de noviembre de 2008 a febrero de 2009, la migración neta se volvió incluso ligeramente negativa (-1.000).

Una parte de esa emigración es de trabajadores calificados. De acuerdo con un estudio reciente, 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, con 1 357 000 egresados de licenciatura, maestría y doctorado. Además, México es el país que ha registrado el más rápido crecimiento en el acervo de emigrantes calificados entre 1990 y 2007 (270%) en América Latina y el Caribe (SELA, 2009).

El lento crecimiento de los salarios reales desde 1996

El salario medio de cotización y el salario en la industria manufacturera han crecido a tasas muy bajas en términos reales, 15.2 y 19.4% respectivamente para el periodo 1996 a 2008 en su conjunto, sólo ligeramente por encima del crecimiento de la productividad en el conjunto de la economía en el primer caso. Esta productividad aumentó en solo 13.6% (calculada como el PIB dividido por la fuerza de trabajo total entre 1996 y 2008 con base en los World Development Indicators del Banco Mundial).

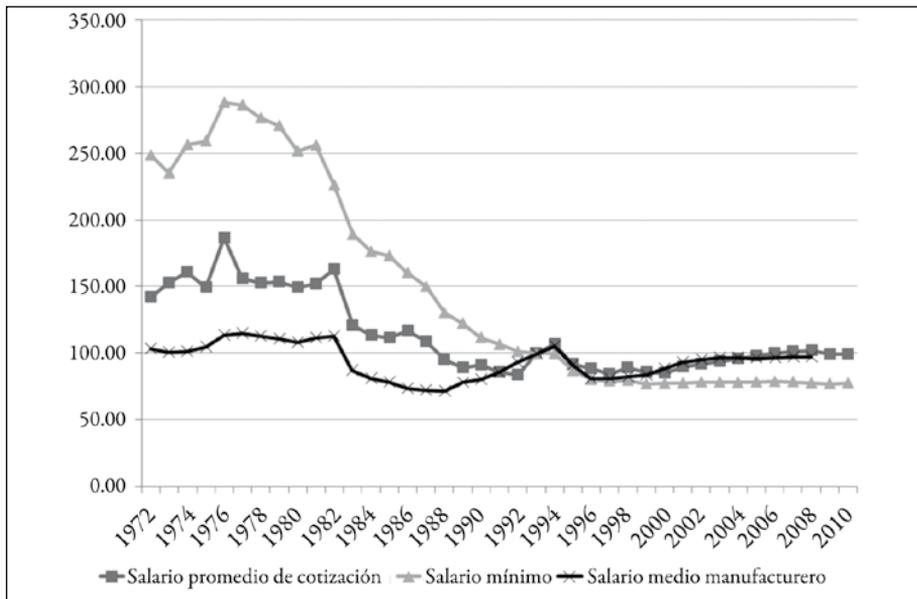
La reducción de la prima salarial del trabajo calificado

De acuerdo con trabajos recientes sobre cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, México y Perú), ha ocurrido en México, al igual que en otros países latinoamericanos, una reducción de la brecha entre ingresos del trabajo calificado y no calificado y con ello, una reducción en la desigualdad de la distribución de los ingresos laborales. Detrás de este fenómeno está la relativamente rápida expansión de la oferta de trabajo calificado en relación con la demanda de trabajo calificado. Ello, a mi modo de ver, confirma que el lento crecimiento de México no ha estado limitado por una falta de expansión del capital humano. Esto, a su vez, es preocupante porque sugiere, en efecto, que el trabajo calificado no está siendo utilizado a su potencial, fenómeno que está documentado ampliamente para México con la información sobre la evolución del desempleo, subempleo y emigración de los grupos de población jóvenes con niveles educativos relativamente altos. Es interesante observar que además de ser uno de los países de más lento crecimiento en América Latina, México es también uno de los que registran la mayor reducción en la desigualdad de los ingresos laborales.

El aumento de la brecha entre salario medio y salario mínimo real

Como lo muestra la gráfica 1, el salario mínimo real se ha mantenido constante desde mediados de los noventa (la gráfica muestra una línea horizontal a partir de 1996, es decir, para los últimos 15 o 16 años). Por su parte, el salario medio real ha aumentado, aunque muy poco, más o menos al ritmo del crecimiento de la productividad del trabajo.

GRÁFICA 1. México: salario mínimo real, salario medio real manufacturero y salario real promedio de cotización, 1972-2010 (Índice 1993=100)



Notas: 1) El índice de salario real medio manufacturero incluye salarios, sueldos y prestaciones medias del sector manufacturero, sólo hay datos disponibles hasta 2008. 2) El índice de salario real promedio de cotización en el IMSS fue calculado con el salario nominal promedio de cotización deflactado por el INPC. 3) El índice de salario mínimo real fue calculado con el salario nominal promedio a nivel nacional deflactado por el INPC.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México y del IMSS-Valuación Actuarial del Seguro de Riesgos de Trabajo, al 31 de diciembre de 2003, e IMSS-Memoria Estadística 2010.

La constancia del salario mínimo real es fácil de explicar. Se trata de una decisión de política salarial. Ésta ha consistido en ajustar el salario mínimo nominal por la inflación (sin tomar en cuenta los aumentos de productividad) de manera que el salario mínimo se ha mantenido estable.

Como el salario medio real ha crecido más o menos con la tendencia de la productividad desde entonces (la línea con pendiente positiva a partir de 1996 en la gráfica 1), el resultado de esta política de salario mínimo real constante ha sido que la brecha entre el salario medio y el salario mínimo ha venido creciendo. El aumento de esta brecha parecería contradecir la reducción de la prima salarial del trabajo calificado, ya que los asalariados que sólo ganan el mínimo suelen ser menos calificados que el promedio de los asalariados. Hay, sin embargo, una hipótesis que permite reconciliar esas dos tendencias (el aumento de la brecha y la reducción de la prima salarial del trajo calificado). Ésta es que una proporción creciente de los *asalariados* ganan más que el salario mínimo, con lo cual aunque se reduzca la prima salarial, se abre la brecha entre medios y mínimos.

EL IMPERATIVO DEL CRECIMIENTO

Esta parte aborda el tema de los determinantes del potencial de crecimiento de México. Se abordan cuatro temas relevantes: 1) la endogeneidad de la productividad total de los factores; 2) el rol del capital humano en el lento crecimiento; 3) la irrelevancia (para el crecimiento) de realizar más reformas microeconómicas; 4) la importancia de la reforma de la política macroeconómica. En la discusión de los dos primeros puntos se trata de plantear algunas dudas sobre creencias muy difundidas y arraigadas en torno al potencial crecimiento de la economía mexicana, creencias que a mi juicio no han sido sometidas a suficiente escrutinio. En la discusión de los dos siguientes temas, el objetivo es cuestionar el popular punto vista según el cual el principal problema que detiene el crecimiento económico es la falta de reformas microeconómicas que permitan a los mercados operar más libremente, mientras que la política macroeconómica sólo puede contribuir al crecimiento mediante el control de la inflación. Así, habiéndose alcanzado la estabilidad macroeconómica (estrechamente definida como inflación baja y estable), no hay nada más que

la política macroeconómica pueda hacer para acelerar el crecimiento. Contrariamente a esta creencia, estas notas sugieren que la recuperación de un alto ritmo de crecimiento económico, más que por la profundización de las reformas estructurales de corte microeconómico, pasa precisamente por la reforma de la política macroeconómica.

Los determinantes del potencial de crecimiento: la productividad es endógena

Cualquiera que sea la forma de medir el potencial de crecimiento y el resultado exacto al que se llegue, se puede estar de acuerdo con que, en un sentido contable, los “determinantes próximos” del crecimiento del producto potencial son la acumulación de factores (capital físico y capital humano) y el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF, o la eficiencia con la que se combinan los factores productivos). Donde empiezan los desacuerdos es cuando se intenta atribuir una influencia causal independiente a cada uno de estos determinantes.

Una visión en la que el crecimiento de la PTF se considera exógeno (con respecto al del producto) e independiente de la acumulación de capital, está asociada con los llamados ejercicios de contabilidad del crecimiento. La conclusión de estos ejercicios es que la desaceleración del crecimiento económico en México en las últimas décadas, así como su rezago con respecto a otros países desarrollados o en desarrollo, es atribuible al lento crecimiento de la PTF (más que a una baja tasa de acumulación de factores).¹ Ello ha llevado a muchos analistas a afirmar que la baja tasa de inversión en capital físico no es la responsable del pobre desempeño en términos de crecimiento² y a enfatizar

¹ Faal (2005) encuentra, por ejemplo, que alrededor de dos terceras partes de la reducción en la tasa de crecimiento del PIB (una reducción de 3.9 puntos porcentuales comparando 1980-2003 con 1960-1979) se explica por un menor crecimiento de la PTF, que de hecho se redujo a una tasa de 0.5% al año de 1980 a 2003. Estas conclusiones son consistentes con los de otros ejercicios similares de descomposición del crecimiento (véase Santaella, 1998; Bosworth, 1998; World Bank, 2000; y Bergoing *et al.*, 2002).

² Véase, por ejemplo, el libro reciente del BID (*La era de la productividad*, 2010) que hace esa afirmación para el conjunto de América Latina.

la necesidad de reformas estructurales que operen sobre el crecimiento por la vía de acelerar el crecimiento de la productividad.

¿Pero es el lento crecimiento de la productividad el factor principal en la falta de crecimiento de la economía mexicana durante las últimas tres décadas? ¿O se trata más bien de una consecuencia de esta falta de crecimiento económico? Una visión alternativa considera el lento crecimiento de la productividad como un fenómeno endógeno, consecuencia, más que causa, del lento crecimiento del producto y derivado del bajo ritmo de formación de capital físico.³ En apoyo a esta visión está el hecho, reconocido también por el enfoque basado en productividad exógena, de que la desaceleración del crecimiento de la productividad desde principios de los ochenta se explica en gran medida por la caída de la productividad en el sector de servicios, una caída que estuvo acompañada de una fuerte expansión de la participación de ese sector en el empleo total. Ello sugiere que lo que sucedió es, simplemente, que en la medida en que la economía fue incapaz de absorber los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo en los sectores de alta productividad de la economía, la fuerza de trabajo en expansión se refugió en las actividades de baja productividad de los sectores de servicios. Ello incrementó la participación en el empleo del sector servicios y simultáneamente redujo el producto por trabajador en ese sector, así como las ganancias de productividad derivadas de la reasignación de la fuerza de trabajo hacia sectores de alta productividad.⁴

El rol del capital humano en el lento crecimiento económico

El capital humano puede influir sobre el crecimiento económico de dos maneras. La primera, la más convencional, se refiere al capital humano como factor de producción. Si el capital humano entra en la función de producción, entonces

³ La visión de la productividad como endógena a la acumulación de capital enfatiza el rol de los rendimientos crecientes a escala, las ganancias de productividad derivadas de la reasignación de fuerza de trabajo entre sectores, y los efectos negativos sobre la productividad de los excedentes de trabajo en sectores que no presentan rendimientos crecientes. Este enfoque se remonta a Adam Smith, y Allyn Young y Nicholas Kaldor han sido dos de sus principales exponentes. La moderna teoría del crecimiento endógeno ha incorporado algunas de estas ideas, en particular lo que Kaldor llamó economías de escala dinámicas (es decir, irreversibles) asociadas con el “aprendizaje en la práctica” y el progreso técnico incorporado.

⁴ Para una discusión más amplia, véase Ros (2008) y Moreno-Brid y Ros (2010, capítulo 10).

su acumulación en el tiempo tendrá el efecto de expandir la producción. La segunda se refiere al capital humano como un factor que facilita la difusión tecnológica, el ritmo al cual un país adopta y adapta las tecnologías de los países líderes; en esta visión (propuesta por Nelson y Phelps en 1966), la verdadera importancia del nivel de educación radica no tanto en su contribución directa a la producción, sino precisamente en su contribución a la difusión tecnológica. En el primer caso, el ritmo de crecimiento del capital humano afecta la tasa de crecimiento del producto. En el segundo, el nivel de capital humano (o el nivel relativo al de los líderes tecnológicos) influye sobre la tasa de crecimiento de la economía (o más precisamente sobre la tasa de crecimiento de la variable de productividad). ¿En qué medida el capital humano ha sido un factor relevante en el lento crecimiento de la economía mexicana en las últimas tres décadas, ya sea como un factor de producción o como un factor que facilita el avance tecnológico? ¿Qué dice la evidencia empírica sobre cada uno de esos dos aspectos del capital humano?

En primer lugar, durante las décadas recientes de lento crecimiento México ha continuado registrando rápidas mejoras en los indicadores de educación. El periodo de 1982 en adelante ha registrado una aceleración en el crecimiento de la población empleada con educación secundaria completa y el mantenimiento de la tasa de crecimiento de la población empleada con educación terciaria completa (García-Verdú, 2007). Basándose en estos resultados, Esquivel y Hernández-Trillo concluyen que la contribución del capital humano al crecimiento económico aumentó tanto en términos relativos como absolutos en el periodo 1982-2006, comparado con los periodos 1950-1970 y 1971-1982. Además, hay signos inequívocos de que el lento crecimiento ha restringido el uso del capital humano en la producción más que al revés. Por un lado, los jóvenes no están encontrando empleos apropiados a sus calificaciones. En el periodo 1989-2002, el porcentaje de jóvenes ocupados en actividades de baja productividad del sector informal así como las tasas de desempleo juvenil aumentaron para los grupos con mayor nivel educativo (10-12 años de escolaridad y 13 años y más de escolaridad), y de hecho, estos grupos son los únicos para los que la tasa de desempleo aumentó. Otro signo es el aumento considerable de la emigración de trabajadores calificados a la que ya hemos hecho alusión.

Consideremos ahora el segundo aspecto del capital humano en el proceso de crecimiento. A pesar de su crecimiento en décadas recientes, ¿es el nivel de

capital humano insuficiente para alcanzar una tasa de difusión tecnológica que le permita a la economía mexicana acortar la brecha con los países más desarrollados? No conozco investigación empírica que aborde directamente esta importante pregunta, más allá de que las graves fallas de nuestro sistema educativo hayan sido abundantemente documentadas. Sin embargo, existe alguna evidencia empírica respecto de la pregunta anterior y lo que ésta sugiere es una respuesta negativa. En su contribución sobre capital humano y difusión tecnológica en el *Handbook of Economic Growth*, Benhabib y Spiegel (2005) estiman, en base a un “modelo logístico de difusión tecnológica” con una muestra de 84 países que incluye a México, el nivel crítico de educación (medido con años de escolaridad) que se requiere para que el capital humano no sea un obstáculo a la difusión tecnológica.⁵ En sus estimaciones, México resulta tener un nivel de capital humano muy superior al nivel crítico por debajo del cual la PTF crece a una tasa menor que la del líder tecnológico.⁶ Ello sugiere que no podemos explicar la divergencia de México en las últimas tres décadas por su nivel relativo de capital humano. Tenemos que apelar a otros factores.

¿Qué se puede esperar de más reformas microeconómicas? Poco

A pesar de la amplia credibilidad de la que goza entre la mayoría de los economistas, politólogos, líderes de opinión y otros, la noción de que el lento crecimiento obedece a la falta de reformas microeconómicas me parece equivocada.

⁵ En este modelo la tasa a la que la brecha tecnológica (la distancia con respecto al líder tecnológico) se cierra depende del nivel de capital humano (como en Nelson y Phelps, 1966) y de la magnitud de la brecha en forma no lineal. Es decir, la magnitud de la brecha influye de dos formas opuestas. Por un lado, positivamente, es decir, entre mayor la brecha, más rápido tiende a cerrarse ésta (debido a las “ventajas del atraso” de Gershenkron, 1962). Por otra parte, negativamente, es decir, la tasa de difusión tecnológica tiende a frenarse a medida que aumenta la distancia con respecto al líder tecnológico, reflejando la dificultad de adoptar tecnologías muy distantes (en la medida en que la frontera tecnológica puede no ser apropiada para los países seguidores si las diferencias en las proporciones de factores entre el líder y los seguidores son muy grandes). El resultado de estas dos influencias es que el proceso de actualización tecnológica (*catch up*) puede ser lento tanto cuando el país seguidor está muy cerca como cuando está muy lejos de la frontera tecnológica y, en cambio, relativamente rápido cuando la distancia con respecto al líder es intermedia.

⁶ En 1995, México tenía 6.4 años promedio de escolaridad de la población con más de 25 años comparado con un nivel crítico estimado por Benhabib y Spiegel de 1.95 años en ese año. Para 2010, la escolaridad de la población mayor a 25 años en México llegaba a 8.5 años.

Las reformas de mercado implementadas hasta ahora —apertura comercial, liberalización financiera y de los flujos de capitales, privatización de empresas públicas— han sido profundas. Si no han logrado mejorar el desempeño económico, resulta poco convincente argumentar que más de lo mismo es lo que se necesita. Más aún, algunas de estas reformas, la liberalización comercial en particular, cumplieron su papel en términos de elevar por una sola vez la productividad en el sector de bienes comerciables de la economía. Lo que no hicieron (y fue un error pensar que podían hacerlo) fue elevar el potencial de crecimiento de la economía.

Lo mismo se puede decir de la nueva generación de reformas microeconómicas que aún está por realizarse. Ejemplifico con las reformas orientadas a la flexibilización del mercado de trabajo y la introducción de un mayor grado de competencia en los mercados de productos. En relación con los problemas de competitividad y empleo, la orientación dominante ve la rigidez institucional del mercado de trabajo como un obstáculo importante, quizás el más importante, y aboga a favor de la “flexibilización” como el principal instrumento para resolver esos problemas. A este respecto, se pueden hacer varias observaciones. En primer lugar, la experiencia internacional muestra que hay una multiplicidad de arreglos institucionales en el mercado de trabajo que son compatibles con el alcance de un nivel avanzado de desarrollo económico, de manera que está lejos de estar claro por qué una reforma en determinada dirección es indispensable para el alcance de altas tasas de crecimiento económico. En segundo lugar, no se ha demostrado una relación clara entre flexibilidad del mercado de trabajo y creación de empleo, mucho menos una relación entre flexibilidad y productividad y crecimiento. En la revisión más reciente de la bibliografía sobre este tema, Richard Freeman termina concluyendo: “En suma, no existe un apoyo fuerte para la proposición de que las instituciones laborales afectan el crecimiento económico positiva o negativamente”.⁷ En tercer lugar, las pérdidas de competitividad asociadas con la apreciación cambiaria no han sido contrarrestadas en la experiencia de desarrollo con reducciones en los costos laborales. Más aun, y más importante desde un punto de vista normativo, aun si procesos de ese tipo fueran viables, se trataría de ajustes largos y dolorosos

⁷ Véase su contribución al *Handbook of Development Economics*, vol. 5 (2010, p. 4682).

que promoverían una estructura social más desigual e injusta que la que actualmente encontramos en México.⁸

Considérese ahora el tema de la falta de competencia en los mercados de productos. La introducción de un mayor grado de competencia en los mercados puede traer consigo ganancias estáticas de eficiencia económica, es decir, una asignación más eficiente de los recursos, ¿pero en qué medida es indispensable para generar mayor crecimiento? Las relaciones entre competencia, monopolio y crecimiento de la productividad han sido motivo de preocupación entre los economistas desde, por lo menos, Adam Smith. Para la mayoría de los economistas clásicos y neoclásicos, la competencia atomística es la estructura de mercado más favorable al avance tecnológico: las empresas se ven forzadas a adoptar las técnicas más eficientes para resistir la competencia y con ello se promueve el crecimiento de la productividad. La idea central aquí es que la falta de competencia hace más probable que los empresarios sucumban a la vida fácil y tranquila del monopolista. ¿Para qué trabajar duro en aumentar la productividad y reducir costos si la competencia no representa una amenaza? La literatura contemporánea especializada en este tema no alcanza una respuesta concluyente a la pregunta (véase, por ejemplo, Aghion y Howitt, 2009). En los modelos teóricos recientes está, por un lado, un efecto positivo de la competencia en los mercados de productos sobre la innovación pero, por otra parte, también hay un efecto adverso de un mayor grado de competencia. Este es el efecto schumpeteriano: la competencia reduce los incentivos a la innovación y, por lo tanto, el crecimiento de la productividad al reducir las rentas que las empresas derivan de la innovación. En otras palabras, las estructuras de mercado más concentradas tienen más posibilidades de hacer avanzar la tecnología: las rentas monopólicas asociadas con la introducción de nuevos procesos y productos constituyen un estímulo poderoso para la innovación. En su ausencia, los costos fijos involucrados en la investigación y desarrollo no se podrían recuperar al diseminarse amplia e inmediatamente las nuevas tecnologías y desapareciendo así el incentivo a introducirlas. El corolario de esta

⁸ Estas opiniones no deben ser interpretadas como una defensa de la legislación laboral vigente —que en varios aspectos es obsoleta e ineficiente— sino más bien como una crítica de la idea predecible según la cual la “causa” del desempeño en términos de empleo y crecimiento es la rigidez de las instituciones del mercado laboral y que, en consecuencia, la flexibilización es una importante orientación de política a este respecto.

discusión es que las relaciones entre estructura de mercado y crecimiento de la productividad son, por decir lo menos, ambiguas y difícilmente justifican poner a este tema en los primeros lugares de una agenda para el crecimiento. Dicho de otra manera, y para poner un ejemplo, por más deseable que sea, por muy buenas razones, romper el cuasi-duopolio televisivo y fomentar la competencia en los medios de comunicación, ello no va a hacer crecer más rápidamente a la economía mexicana.

¿Qué se puede esperar de la reforma de la política macroeconómica? Mucho

Un análisis de las causas del bajo crecimiento de la economía mexicana sugiere que buena parte de la agenda de política económica para el crecimiento debe concentrarse en la reforma de la política macroeconómica (véase Ros, 2008, y Moreno-Brid y Ros, 2010).

Un primer factor macroeconómico detrás del lento crecimiento es el bajo nivel de inversión pública. La enorme contracción de la inversión pública después de principios de los ochenta tiene que ver en parte con las privatizaciones, pero es también en gran medida un legado del tipo de ajuste fiscal seguido después de la crisis de la deuda. Aunque exitoso en corregir el desequilibrio fiscal, en el sentido de eliminar déficits públicos altos e insostenibles, ese ajuste descansó excesivamente en la contracción de la inversión pública y falló dramáticamente en la tarea de fortalecer los ingresos tributarios no petroleros. La inversión en infraestructura, que tiene el mayor potencial de afectar positivamente el crecimiento, ha sufrido en esta contracción. En el periodo 2001-2006, México ocupaba el último lugar, entre las economías latinoamericanas grandes con información disponible, en inversión en infraestructura como fracción del PIB y ello se aplicaba tanto a la inversión pública como a la privada. México invertía en infraestructura en ese periodo cuatro puntos del PIB menos que Chile, el único en ese grupo de países latinoamericanos con un aumento en la inversión en infraestructura entre 1981-1986 y 2001-2006. El relajamiento de las restricciones a la inversión pública lleva directamente a la cuestión de la reforma fiscal y de la movilización del espacio fiscal dado por los bajos niveles de deuda pública. Un área prioritaria para invertir los recursos adicionales obtenidos por una ambiciosa reforma fiscal es el desarrollo de la región sur del

país. Un “nuevo trato” que cree las condiciones para aprovechar el potencial productivo del sur, y permitirle alcanzar el nivel de desarrollo medio del resto del país, generaría una reducción de las desigualdades regionales y liberaría un potencial de crecimiento que contribuiría, durante un periodo considerable, a una tasa de crecimiento mayor para la economía en su conjunto.⁹

Un segundo factor macroeconómico que restringe la inversión y el crecimiento es la tendencia de la política fiscal a operar en forma procíclica: típicamente el balance estructural del sector público aumenta en años de recesión (1995 por ejemplo) y disminuye durante periodos de expansión (1992-1994 y 1999-2000).¹⁰ Este comportamiento refuerza los efectos negativos de choques al nivel de actividad económica y tiene consecuencias adversas sobre el crecimiento a largo plazo: la mayor volatilidad del nivel de actividad económica, con el consiguiente aumento de la incertidumbre, reduce la tasa de inversión y modifica la composición corto/largo plazo de la inversión en favor del corto plazo (con efectos nocivos sobre el crecimiento de la productividad), mientras que recesiones más profundas pueden tener efectos adversos irreversibles sobre el aprendizaje en la práctica y las calificaciones de los trabajadores. Varios factores contribuyen a esta tendencia de la política fiscal a operar en forma procíclica, tendencia que se ha acentuado con la aprobación de la ley de responsabilidad fiscal de 2006 ya que, como es bien sabido, mantener el presupuesto equilibrado año tras año exacerba el ciclo al asegurar que el balance estructural aumente en años de recesión y disminuya en periodos de expansión. La reforma en este campo consistiría en adoptar arreglos institucionales —como una regla fiscal plurianual con un techo al endeudamiento público como porcentaje del PIB— que garantice la estabilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo sin eliminar el necesario margen de maniobra de la política fiscal en el corto plazo.

⁹ Aunque no hay estimaciones para México, las estimaciones disponibles para América Latina muestran que el impacto en el crecimiento puede ser, en efecto, considerable. Calderón y Servén (2011) estiman que el crecimiento de América Latina aumentaría en aproximadamente dos puntos porcentuales por año si el nivel de desarrollo de la infraestructura de cada país latinoamericano alcanzara el nivel promedio observado entre los países de ingreso medio no latinoamericanos.

¹⁰ Pastor y Villagómez (2007). Otros estudios que han encontrado un comportamiento procíclico de la política fiscal en México son Talvi y Végh (2000), World Bank (2001) y Kaminsky *et al.*, (2004).

La apreciación recurrente del tipo de cambio real ha sido un factor adicional que conspira en contra de la inversión manufacturera y en general en los sectores de bienes comerciables de la economía. La apreciación modifica los precios relativos en contra de los sectores de bienes comerciables, reduciendo la competitividad y la rentabilidad de la inversión privada en esos sectores, inhibiendo así la acumulación de capital y el crecimiento. Se ha estimado que la apreciación real del peso entre 1996-2000 y 2003-2007 (una apreciación de 9%) redujo la tasa de crecimiento anual del PIB de México tanto como 1.3 puntos porcentuales.¹¹ La eliminación de la tendencia recurrente a la apreciación cambiaria y el establecimiento de un tipo de cambio real competitivo requieren la reforma de la política monetaria y cambiaria. Ello involucra la flexibilización del actualmente muy estricto esquema de metas de inflación y su combinación con metas de tipo de cambio real. Más precisamente, el banco central podría promover un tipo de cambio competitivo estableciendo un piso móvil al tipo de cambio para evitar una apreciación excesiva. Ello implicaría manejar las tasas de interés o intervenir en el mercado cambiario cuando el tipo de cambio toca el piso y permitiendo que de otra manera el tipo de cambio flote libremente.¹² Así, en esta alternativa, el banco central no tiene una meta fija de tipo de cambio real sino que sólo establece un piso a su valor.

Los factores macroeconómicos no son los únicos determinantes del lento crecimiento —un diagnóstico completo debe incluir, por ejemplo, el desmantelamiento de la política industrial y la falta de financiamiento bancario para actividades productivas— y por lo tanto, la agenda de política económica para el crecimiento debe abarcar también otras reformas tales como la reactivación de la política industrial y el fortalecimiento de la banca de desarrollo.

¹¹ Blecker (2009) también encuentra que la magnitud del efecto negativo de la apreciación en el crecimiento aumentó desde la liberalización comercial y especialmente desde la implementación del TLCAN.

¹² Para propuestas en este sentido, véase Ros (1995) y Calvo (1997).

Empleo: el reto toral de nuestro tiempo

Norma Samaniego

Es un hecho ampliamente reconocido que durante las últimas tres décadas México ha tenido un ritmo de crecimiento desesperadamente lento. Pese a avances en algunas áreas, el desarrollo del país se ha rezagado no sólo frente a naciones avanzadas, sino ante países emergentes. Se han ampliado las brechas en materia de ingreso per cápita, niveles educativos, formación de capital, acceso a tecnología, y el desarrollo de la infraestructura se ha paralizado frente al cambio vertiginoso que se observa en este campo en el orbe.

Quizá en ningún otro indicador haya impactado tanto el exiguo crecimiento de la actividad económica como en el empleo. En las últimas tres décadas, la fuerza de trabajo más que se duplicó, al registrar un aumento de casi 26 millones,¹ en tanto que el empleo asalariado formal mostró un crecimiento débil, de aproximadamente 10 millones.² A la pérdida de puestos de trabajo en el campo desde los años noventa,³ se sumó en el último decenio la destrucción significativa de puestos de trabajo formales en la industria.⁴ El grueso de la fuerza de trabajo se sumó a las filas del trabajo informal en comercio y servicios y, en menor medida, al desempleo abierto. Otro número importante de mexicanos, que deberían estar en la fuerza de trabajo, abandonaron el país en busca de oportunidades de empleo o ingresos en el exterior. La informalidad y la migración laboral fueron en estos años las salidas típicas de nuestro país a las graves insuficiencias del mercado de trabajo.

A partir de la recesión mundial de 2008-2009 esta situación se agravó. Se cerraron temporalmente las válvulas de escape tradicionales: la migración disminuyó considerablemente al agudizarse la situación del mercado laboral en

¹ INEGI, Censo de Población y Vivienda 1980, ENOE 2010, corregida.

² (Contando IMSS, ISSSTE, ISSFAM, Pemex y otros esquemas de aseguramiento).

³ INEGI, (ENE), varios años.

⁴ IMSS. De octubre de 2000 a diciembre de 2011 se perdieron 700 mil empleos formales en la industria de transformación.

Estados Unidos y endurecerse las medidas antiinmigrantes y la informalidad empezó a mostrar signos de saturación. Desde entonces, las deficiencias del mercado laboral tuvieron que encontrar nuevas válvulas: *a)* el brote abrupto del desempleo, que en solo un año⁵ se incrementó en un millón de personas; *b)* la acelerada precarización del mercado laboral formal (al volcarse el grueso de los nuevos empleos hacia los de más bajos salarios, jornada reducida, temporales o carentes de protección social) y *c)* la preocupante salida de muchos jóvenes hacia diversas formas de inactividad, con riesgos crecientes de descomposición social y aun de criminalidad.

Hoy, cuando lo más severo de la recesión pasó, se festina como un gran logro la creación de empleos formales en 2010 y 2011, después de la abrupta caída de 2009. Sin embargo, los asegurados totales que reportaba el IMSS a fines de 2011 representan 785 000 empleos formales más de los que tenía el país 38 meses atrás, al irrumpir la recesión en octubre de 2008. En ese mismo lapso, *la fuerza de trabajo creció en más de cuatro millones, es decir, cinco veces más*. El desempleo se mantenía al cuarto trimestre de 2011 en 2.4 millones de personas y la informalidad ha seguido creciendo. Si se atiende a la definición actual de “trabajo informal” recomendada internacionalmente por la OIT, sobrepasa ya los 28 millones de personas.⁶

Lo que las estadísticas de producción y empleo indican es que: *a)* México fue golpeado más que otros países emergentes y de América Latina por la recesión mundial reciente; *b)* que la recuperación es todavía frágil e insuficiente, aun para remontar los niveles previos a la crisis en términos de PIB per cápita; *c)* que la recesión mundial representó la puntilla a un prolongado estancamiento de la economía y *d)* que estos hechos confluyen en un marco de creciente descomposición social e inseguridad incontenible.

La atonía en la creación de empleo formal ha estado asociada a un largo descuido del mercado interno, a una destrucción de parte importante de la planta industrial, a la ausencia de una política clara para el agro y al retraimien-

⁵ Del tercer trimestre del 2008 al tercer trimestre de 2009 (INEGI, ENEE).

⁶ La cifra de informalidad que aquí se utiliza atiende a la definición amplia de trabajo informal que recomienda la OIT y difiere de la utilizada por el INEGI, que tiene un alcance más restringido. Una de sus principales diferencias es que aquí se incluyen como informales a los trabajadores domésticos que no cuentan con servicios de salud, a los trabajadores del campo a nivel de subsistencia y a los trabajadores subordinados que carecen de acceso a la seguridad social.

to prolongado de la inversión pública en infraestructura, que ha quedado atrás del cambio que se observa en el mundo en múltiples áreas. Hace décadas que no se emprende una gran obra de las que demanda el país, la infraestructura actual se ha deteriorado físicamente y en relación con los avances tecnológicos a nuestro alrededor. La decisión anunciada con gran bombo, ya hace más de 10 años, de construir de un “nuevo” aeropuerto para la ciudad de México, como la gran obra de ese sexenio, desembocó finalmente en un cambio cosmético; de la nueva refinería, que se pregonó en el torbellino de la crisis como el eje de la política anticíclica, no se ha visto aún la primera piedra. En contraste, en los últimos 10 años se ha observado una transformación notoria en el mundo. Se construyen aeropuertos, carreteras, trenes de alta velocidad, plantas de energía, presas. Esto sucede tanto en países ricos como en naciones en desarrollo.

México necesita salir del aletargamiento en el que ha caído en las últimas décadas. Ha faltado la visión de futuro. Todo se plantea a corto plazo. Todo se limita a la coyuntura y el ritmo de crecimiento está atado ciegamente al comportamiento del sector industrial de Estados Unidos, del que dependen nuestras plantas maquiladoras y armadoras automotrices, cuya competitividad se finca fundamentalmente en mano de obra barata en tareas de tecnología sencilla.

Dentro de ese modelo, no se ha dado importancia en los hechos a la educación, que ha seguido un crecimiento inercial, basado más en ampliación de cobertura básica, que en la calidad de la educación y el acceso real al conocimiento. Los secretarios del ramo se improvisan, el cargo parece otorgarse en muchos casos como “premio de consolación” y la frecuencia de los cambios de titular no atiende a las necesidades de un sector que requiere de políticas consistentes con visión de largo plazo.

Países que carecen de agricultura, petróleo o minerales han logrado en los últimos años un desarrollo sorprendente y han aumentado significativamente su infraestructura y los niveles de vida de su población. Su secreto: una estrategia definida de desarrollo de sus sectores prioritarios, fincada en el fuerte y sostenido impulso a la educación, a la tecnología y a la formación profesional de calidad. Corea del Sur, por ejemplo, que hace tan sólo 30 años tenía la mitad del ingreso per cápita de México y que carece de recursos físicos, sobrepasa hoy en las pruebas de conocimientos aplicadas a los países de la OCDE y su ingreso per cápita se ha cuadruplicado. El desarrollo tecnológico de hoy no

está necesariamente subordinado a la inversión física masiva, como ocurría en el pasado. Hoy las nuevas tecnologías han evolucionado hacia una mayor intensidad en el uso de activos intelectuales, intangibles.

Repensar nuestra estrategia de desarrollo exige introducir al empleo en un lugar prioritario en la agenda y repensar el tipo de trabajo con el que queremos competir. Esto demanda atender las siguientes áreas clave:

- Reconocer que el problema fundamental que subyace en la débil creación de empleo es una *insuficiente demanda de trabajo* derivada de un crecimiento económico muy débil. En este sentido, la política macroeconómica y sectorial representan los instrumentos más poderosos para vigorizar la creación de empleo. Es necesario reintroducir al empleo como objetivo de la política del banco central, fortalecer la formación de capital y la demanda asociada al mercado interno.
- Se requiere una estrategia de inserción distinta de los mercados mundiales. Es necesario escalar a la producción de bienes y servicios de mayor valor agregado. Es preciso romper este círculo vicioso de pobreza, empleo precario, baja productividad y lento crecimiento. El despegue no vendrá por nuevos descubrimientos de recursos naturales: *el elemento clave del desarrollo hoy en día en todo el mundo son los trabajadores de alto nivel de preparación*. En este sentido, México requiere repensar sus empleos del futuro. Hoy se vislumbran nuevas áreas de gran potencial en el marco de la salud, de las energías alternativas, las telecomunicaciones o el turismo del mañana, que es necesario desarrollar para no depender eternamente de la maquila tradicional.
- Una nueva estrategia exige, sin duda, repensar la escuela, a la que nunca se le ha dado la prioridad debida en los hechos. La renovación de la escuela debe empezar desde la cúspide. En este nuevo entorno, la escuela tradicional como hoy la conocemos ya no garantiza la obtención de conocimientos útiles para siempre. Estamos enfrentando un problema de proporciones mayúsculas. *No hemos podido erradicar el analfabetismo tradicional, cuando ya estamos frente a un nuevo y más severo tipo de rezago en la sociedad del conocimiento*.
- Urge desmitificar la concepción simplista de la “reforma laboral”. Una reforma laboral basada en la mera flexibilización equivalente a

la simple desaparición de prestaciones y derechos no es la vara mágica para la creación de empleo; la flexibilización se ha dado en los hechos en los despidos masivos durante la crisis y la precarización creciente del trabajo asalariado.

- Una reforma laboral sería exigiría adaptar el marco del trabajo *y el de la protección social* al mundo de hoy, de una manera responsable. Muchas de nuestras leyes del trabajo fueron pensadas para una economía cerrada, con un único perceptor, masculino, en un contexto de estabilidad tecnológica, en la que los cambios tardaban décadas o siglos en concretarse y el horizonte de las empresas era de una permanencia larga y estable en el mercado. Sin embargo, el reto de una verdadera reforma para actualizar el contrato de trabajo, acorde a la realidad tecnológica, a la nueva organización mundial de la producción y del comercio, pasa por una revisión a fondo de nuestros esquemas de seguridad y protección social y exige reconstruir los esquemas institucionales que rigen en el mercado de trabajo, incluidos los de justicia laboral adscritos actualmente al Poder Ejecutivo.
- Se requiere una legislación laboral para el siglo XXI, fincada en una seguridad social no constreñida al asalariado formal, sino creadora de derechos sociales básicos de corte universal no ligados a la nómina, que asegure nuevas fuentes de ingreso en el presupuesto.
- Finalmente, la reducción de la pobreza no puede estar basada en el subsidio de duración indefinida. Una precondition fundamental *es un patrón de cambio estructural que genere empleo productivo*, que mejore de manera sostenida el ingreso, evite la transmisión intergeneracional de la pobreza y contribuya al desarrollo social.

Un cambio de fondo en el curso de desarrollo que asigne una alta prioridad al empleo como el que se plantea, requiere sustentarse en una reforma hacendaria profunda. Esta exigencia no se puede esquivar por posiciones de conveniencia electoral. Es innegable que tal reforma sigue enfrentando fuertes resistencias. Lo que se ha hecho es meramente al margen, o propuestas de imagen. Sin embargo, no es por el camino de medidas fáciles, de corte electorero, por donde el país va a avanzar. Va contra el sentido de dotar al Estado de los recursos indispensables para el desarrollo y denota falta de visión y sentido de responsabilidad.

La renta petrolera se va a agotar fatalmente. Una verdadera reforma fiscal y una actualización del marco laboral a los retos del mundo de hoy no van a ser posibles si no se articulan a una transformación radical que fortalezca y amplíe el esquema de protección social para darle cobertura universal.

Una política financiera diferente para un nuevo curso de desarrollo

Francisco Suárez Dávila

No señor ingeniero Pani, el problema supremo de México no está en lograr la estabilidad monetaria. El problema de México consiste en lograr la elevación del ingreso nacional y la elevación de la renta per cápita, alcanzándose hasta donde eso es posible una mejor distribución de dicho ingreso.

Eduardo Suárez

El financiamiento es el instrumento que sirve para sustentar el nuevo curso de desarrollo nacional con equidad social. Definidos los objetivos y las estrategias de lo que se necesita hacer, la pregunta clave es: ¿cuántos recursos se pueden movilizar y cómo, para que todo el proceso no se descarrile en una crisis financiera, como nos ha ocurrido en ocasiones en el pasado? La política financiera desde luego requiere también un cambio de enfoque radical, frente a lo que se ha hecho en los últimos años. Se necesita una política financiera diferente.

La reforma hacendaria debe ser integral: gasto, ingreso, deuda y patrimonio, y en los tres niveles de gobierno. Por su complejidad, requiere que se definan los objetivos y un plan de ruta, con etapas y secuencias bien definidas. Es la “madre de las reformas” y es indispensable para la energética y la de seguridad social.

LA REFORMA DEL GASTO PÚBLICO

En México se gasta mal y poco, el gasto público es a la vez deficiente e insuficiente. Debe haber una reorientación del gasto corriente hacia gasto de inversión. La inversión pública requiere duplicarse de sus niveles actuales de 4-5 a 8-10%

del PIB, privilegiando la infraestructura. Para ello, *se necesita reconstruir “la infraestructura de la infraestructura”*. Tenemos un número insuficiente de ingenieros civiles y técnicos. Perdimos la capacidad de generar, evaluar y ejecutar proyectos en Pemex, el Instituto Mexicano del Petróleo, la SCT, la Conagua y Nafinsa, por ello los fracasos de Punta Colonet, Tula, Centro de Convenciones de Los Cabos, etc. Se requiere cambios institucionales para lograr un gasto eficiente y productivo, evitando “elefantes blancos” y proyectos no rentables.

Para racionalizar el gasto corriente, son insuficientes las recetas tradicionales y cosméticas: cancelar plazas, gastos de representación, comunicación social, etc. Se necesita afectar de fondo la estructura actual del Estado: suprimir secretarías, como la de la Reforma Agraria, la de la “Disfunción” Pública, direcciones generales y coordinaciones. Pero, sobre todo, debe hacerse una gran racionalización y consolidación de los programas existentes duplicatorios, asistenciales, clientelares, ocurrencias mediáticas, que son el “caldo de cultivo para la corrupción” y que no producen resultados. Hay cientos de programas contra la pobreza y en la agricultura.

Se requiere dos procesos: Primero, la “purga” de gasto corriente va a generar recursos cuantiosos para reorientarlos a programas sociales de mejor calidad (como la renta básica) y la inversión. Requiere cancelar programas como Procampo y Seguro Popular. Segundo, se requiere, en todo caso un gasto adicional por 10% del PIB para infraestructura y diversas políticas sociales, lo cual nos aproxima a niveles de gasto de país europeo o brasileño de alrededor de 35% del PIB. Esto define, a grandes rasgos, la magnitud del esfuerzo tributario requerido.

Las fases intelectuales suponen un gran ejercicio de “cancelación”, otro de reasignación y, finalmente, de aumento de recursos y gasto.

REFORMA TRIBUTARIA

Éste es el ejercicio clave. Para ser exitosa, debe cumplir diversos principios. Por la magnitud del esfuerzo no puede ser de golpe, pero sí trazar un plan de ruta con rumbo claro y con una secuencia bien planeada. No debe presentarse con un propósito recaudatorio, sino justificarse por grandes objetivos que sustenten

una movilización social de apoyo como infraestructura para generar empleos o ampliación de la seguridad social; debe consensarse, y para ello, requiere un Pacto Social. El Consejo Económico y Social sería un instrumento idóneo. Los actores sociales deben apreciar una justa distribución de las cargas fiscales, no como siempre, “en los bueyes de mi compadre”. Los expertos coinciden que se requiere generar 10% del PIB a lo largo del tiempo, con un avance importante al principio.

Los principales componentes y propuestas son los siguientes:

1) Impuesto sobre la renta-personas físicas: “recauda y redistribuye”

Éste es el impuesto prioritario y olvidado en todo el debate nacional. Es donde estamos más mal en las comparaciones internacionales: tanto en México, como en América Latina, recaudamos 1-2% del PIB. Los países avanzados de la OCDE, 10%. Es causa importante de la desigualdad. Antes de impuestos, los países europeos y América Latina tienen un coeficiente GINI de alrededor de .50; después de impuestos personales y cuotas sociales, Europa baja a .30 y nosotros permanecemos igual.

Necesitamos una estructura de tarifa más progresiva. La tasa máxima de 30% se alcanza con \$30 000 mensuales de ingreso. Paga lo mismo un millonario que sus secretarías. La tasa máxima se debería aumentar a 35%. Debe ser inferior a la tasa americana y de países industriales, actualmente de alrededor de 40% para evitar migración de capitales. Gravar más a los altos ingresos es una corriente universal auspiciada por los propios millonarios: Warren Buffet, las grandes fortunas francesas y alemanas.

La OCDE, dada la importancia del tema, ha creado un grupo especial sobre tributación a grupos de gran riqueza (High Net Worth Individuals), definidos como activos invertibles, excluyendo la residencia, superiores al millón de dólares. En México los cuantifican en 140 000 personas. Estados Unidos el quintil (5%) más rico paga 60% del ISR. El 1% más rico paga 3% del PIB y 30% del total de impuestos federales. ¡Es una gran veta!

Este impuesto debe estar acompañado de un impuesto sobre ganancias de capital, incluyendo Bolsa, como hay en Estados Unidos, y un impuesto patrimonial de control, muy bajo 0.25 o 0.50%, acreditable contra el ISR. Se

está reintroduciendo en varios países como España; casi había desaparecido. Colombia lo cobra. Debe eliminarse, en cambio, el crédito al salario, confuso y fuente de ingresos para los empresarios.

2) *El IVA, la gran máquina recaudatoria*

El IVA en México debe sumarse a tendencias mundiales. Elevarse a tasas de 17 o 18% como en Chile. En Europa excede en muchos países 20%. Yo apoyo la idea de un IVA generalizado, con una canasta básica de alimentos procesados y medicinas, que pueden ser exentas o tasa “0”. Ya los senadores Beltrones y Labastida destruyeron en el PRI el mito de su carácter “regresivo”. En realidad, a los que más se subsidia es a los ricos (70% del subsidio) y con eso se puede compensar varias veces a los pobres. Los modernos sistemas fiscales “redistribuyen” combinando el conjunto ingreso y gasto. Ahora no gravamos 50% del consumo. Es el único impuesto que inclusive alcanza a gravar a la economía informal. Nuestra recaudación es en este impuesto la mitad de Chile, Brasil o Europa: 5% *vs.* 8-9% del PIB.

Hay un ambiente internacional favorable para introducir un impuesto sobre transacciones fronterizas, como lo introdujeron Brasil y otros países latinoamericanos. Algunos lo suprimieron después. La tasa debe ser baja, por ejemplo, 0.5%, pero ha llegado a recaudar 0.5 a 1% del PIB.

Deben mantenerse los impuestos al “pecado” —el IEP—: tabaco, cerveza y licores. Los impuestos verdes ambientales ofrecen oportunidades socialmente útiles de tributación, como un impuesto sobre combustibles fósiles. Debe disminuirse el gran subsidio regresivo a la gasolina que exceden los \$100 000 millones.

3) *ISR personas morales: impuesto para la competitividad*

Es el impuesto en que incorrectamente estamos mejor posicionados en comparaciones internacionales: 3-4% del PIB *vs.* 4-5% en países avanzados. Es el impuesto más fácil de eludir porque la base es más móvil. La tendencia mundial es usar este impuesto para promover la competitividad y la inversión, no la recaudación. Para ello, se requiere separar la tasa de personas físicas de la de empresas, como ocurre en todo el mundo. Para evitar arbitraje fiscal, lo que se

hace es gravar dividendos. Hacienda no entiende que el ISR personas físicas y morales son impuestos con funciones distintas. En la Ley de Ingresos habla del “sistema renta” y agrupa todo. Por ello no se aprecia nuestra baja recaudación en ISR personas físicas.

Debe eliminarse el IETU, es un IVA disfrazado, grava la misma base. Es un impuesto en flujo de efectivo, de efectos nocivos en recesión. El ISR debe gravar utilidades. El IETU sí ayudó a establecer un piso y eliminar bases especiales que deben eliminarse. El ISR personas morales debe ser, por ejemplo, una tasa pareja de 15-17%, sin deducciones, salvo para inversión, y una tasa más baja para pymes y Repecos, muy simplificado. Sí hay que destacar que aún con el IETU, como impuesto de control, las grandes empresas pagan una parte muy baja de sus ingresos. Debe todavía circunscribir más la consolidación fiscal.

REFORMAS AL PACTO FISCAL

- 1) Debe reformarse la Ley de Coordinación Fiscal, que para empezar debe ser hacendaria. El federalismo fiscal se ha convertido en un feudalismo fiscal. Hay un rico acervo de propuestas que se formularon para la Convención Nacional Hacendaria que quedaron archivados. Éste fue un esfuerzo que se gestó en la UNAM por las fundaciones de los principales partidos.
- 2) Tarea fundamental es definir bien las responsabilidades de gasto a cargo de cada nivel.
- 3) Los Estados y municipios acaban gastando 50% del presupuesto federal (por participaciones y transferencias). A mi juicio, una de las causas de nuestro bajo crecimiento es la muy baja productividad de este gasto.
- 4) Estados y municipios tienen sistemas de transparencia y rendición de cuentas, todavía más ineficaces que los federales.
- 5) Las deudas estatales, si bien no son elevadas en términos nacionales 2.5% del PIB, sí lo son problema para algunos Estados. Deben convenirse “reglas” fiscales.
- 6) El bajo cobro del predial en México es una zona de desastre fiscal. Se recauda 0.3% del PIB *vs.* 3.0% en Chile o países de la OCDE. Tiene

que ser acompañado de un programa de reforma en los registros de la propiedad y catastro.

- 7) Otra fuente de recursos es el cobro muy deficiente de los servicios públicos. El caso del cobro del agua, fiscalmente y ambientalmente es otra zona de desastre fiscal.

UNA NUEVA POLITICA BANCARIA DE FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO

- 1) El Banco de México
 - a) Está equipado para “librar las batallas del siglo pasado”, cuando el problema era la inflación y no el estancamiento mundial y la recesión.
 - Debe cambiarse su Ley Orgánica y establecer tres objetivos: estabilidad de precios, estabilidad del sistema financiero (ya lo tiene), y agregar crecimiento y empleo.
 - Ello permite que la política cambiaria pueda orientarse a la competitividad exportadora (como los países en Asia) y administrar un tipo de cambio real ligeramente subvaluado.
 - En condiciones especiales (recesión), sí debe poder financiar al gobierno y a los bancos de desarrollo, como sucede en Brasil.
- 2) Reformas en el sistema bancario
 - a) Mexicanización gradual del sistema bancario mexicano, por mecanismos de mercado.
 - Obligar a los bancos extranjeros a cotizar en la Bolsa mexicana.
 - Dar orientaciones generales sobre el crédito a sectores y regiones prioritarios para el país: agricultura, industria, infraestructura.
 - Examinar con cuidado las operaciones de las subsidiarias de bancos españoles (ya lo hace el Banco de México y el recién creado Consejo de Estabilidad) con sus matrices y propiciar las oportunidades de recompra de los bancos españoles por inversionistas mexicanos; desafortunadamente ya se desperdició la de Citibank.

- 3) Reformas de la banca de desarrollo
- a) Los bancos de desarrollo se han deformado y desvirtuado para ser un “paraguas soporte” y garante de las operaciones de la banca extranjerizada, para que supuestamente utilicen su red para apoyar a las pymes. Esto lo hacen vía redescuento, garantías y factoraje, ¡en que también dan liquidez a las grandes empresas públicas y privadas!
 - b) El concepto de banca de desarrollo debe ser bancos de política (los *policy banks*) sectorial o regional, que actúen mediante programas y proyectos detonadores (actuando “en siete pisos”, como dice BNDS): primero y segundo pisos, garantías, capital de riesgo, subsidios focalizados. El Estado debe capitalizarlos periódicamente, como hace con los organismos internacionales, y darles acceso a fondeo preferencial, similar a los cetes.
 - c) Los bancos de desarrollo de política deben ser:
 - Nafinsa: Política industrial y tecnológica, y regional, integrándole el Fondo pyme y el Fondo de Fomento Minero.
 - Banobras: Política de infraestructura y federalista (estados y municipios), con Fonatur, incorporado como fideicomiso.
 - Banco Agropecuario: Transformar en banco a Financiera Rural, sumarle FIRA, FIRCO y FOCYR.
 - Bancomext: el Banco para impulsar la diversificación de relaciones de México hacia China, Oriente y África; crédito exportador, crédito a los que nos compran; financiar a empresas mexicanas que operan en el extranjero; seguro de crédito.
 - d) Como parte de la racionalización del sector público, deben consolidarse, en el banco de desarrollo del sector que le corresponde, muchos fondos financieros, dispersos en diversas secretarías de Estado, que absurdamente operan como bancos.
- 4) Sistema de Ahorro para el Retiro
- a) Es una gran veta de ahorro nacional.
 - b) También deben ser sujeta a orientaciones de financiamiento a sectores prioritarios, en este caso, la vivienda, infraestructura y energía.
 - c) Política de mexicanización gradual.

- d) Ha habido en las instituciones muchos abusos en comisiones, uso de la cuota social. Es dudoso que con los rendimientos financieros previsibles puedan financiar las obligaciones mínimas al momento del retiro. Las tendrá que cubrir el gobierno. ¡Hay que prevenir!

Reforma educativa: algunas ideas sobre lo que en México se necesita

Carlos Tello

1. 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, y tendrán que resolverse y abordarse en cada uno de ellos. Pero ello *no* debe ser al margen de un planteamiento de conjunto, que resulta indispensable para México hoy.
2. El objetivo fundamental de un planteamiento de conjunto en esta materia debe ser: *Por la vía de la justicia social, mejorar el sistema o proceso de enseñanza-aprendizaje mexicano para superar las condiciones generales de existencia de la población.* Ello entraña abordar cuestiones de cantidad y calidad.
3. ¿En México se es pobre porque no se estudia, o no se estudia porque se es pobre? Pienso que no se estudia porque se es pobre. De ser esto cierto, el énfasis debe ser elevar las condiciones generales de existencia de la población, atendiendo de manera prioritaria las zonas de menor desarrollo relativo.
4. El campo de la reforma educativa. En todos los ciclos de enseñanza (incluyendo el universitario) se busca cubrir todo y lo más reciente. Hay toda una herencia positivista que hay que liquidar. Y ello porque, a final de cuentas, en el afán de cubrir todo termina uno cubriendo muy poco o nada. Para cada ciclo de enseñanza debe establecerse con claridad el campo de estudio. Por ejemplo, para primaria, bastaría tres materias: el lenguaje de las palabras, el lenguaje de los números y ciencias sociales (yo me inclinaría por un solo curso: de historia-civismo-sociedad). Y nada más. Ello complementado con deportes (no tablas rítmicas) y con música (no solfeo). En secundaria se podría continuar con los dos lenguajes anteriores y añadir la idea de los principios de inducción y deducción, aprovechando a lo largo de los tres años la biología, la física y la química. Tres materias nada más. Más música y deportes. Y así sucesivamente.

5. El método de la reforma educativa. Debe revisarse a fondo el que prevalece en México. Es verbalista, presencial, privilegia el sentido del oído sobre los demás (lectura) y descansa en el trípode alumno, profesor, aula. Hay que cambiar. Estimular la lectura (incluyendo en voz alta) y la escritura (ensayos). Fomentar que desde el principio se aprenda a razonar, más que a repetir. Ello es aplicable, en alguna medida, a todos los niveles y ciclos. En todos los casos, debe incorporarse al método de enseñanza-aprendizaje la revolución en marcha de los sistemas de información y la forma con que se transmite: mundo digital, internet, etc. Parece ser que lo que ha sucedido en los últimos años en la materia de la información nos ha pasado de noche. Incluso en la universidad, a lo más que se llega es al Power Point.
6. Condiciones materiales. Las condiciones materiales del sistema educativo dejan mucho que desear. Todas las escuelas deben contar con lo necesario —y de buena calidad— para cumplir con los objetivos que se buscan en cada ciclo. Hoy en día muchas escuelas no tienen agua potable, luz eléctrica, vidrios en las ventanas, buenos pupitres y bancas y otras cosas básicas, fundamentales en el proceso de enseñanza-aprendizaje, además de que no cuentan con bibliotecas, libros, laboratorios, equipo de cómputo, campos deportivos, etcétera.
7. Pobreza. Están altamente correlacionadas las condiciones generales de existencia con el sistema de enseñanza-aprendizaje. Entre más pobre es la zona, peores condiciones materiales de las escuelas; entre más pobre es la zona, peores resultados (véase ENLACE, PISA); entre más pobre es la zona, menor es la eficiencia terminal... Los peores maestros están en las zonas más pobres (incluyendo estudios superiores) y se puede seguir así. Hay que revertir todo ello, asignando los recursos de todo tipo con prioridad a las zonas más pobres del país. Establecer un sistema nacional de becas, administrado por los municipios, para que se les proporcione a las personas que lo necesitan. Sobre todo, en vista de que muchos alumnos llegan a la escuela (incluso a la Universidad) con el estómago vacío, hay que proporcionar localmente a los niños y jóvenes desayunos y meriendas escolares y a los de preparatoria y universidad los apoyos necesarios. También es necesario eliminar las llamadas cuotas que se cobran a los alumnos de primaria y secundaria.
8. Presupuesto. Si se mide el *gasto educativo por alumno en términos reales*, se observa que: *a)* es insuficiente en comparación con el de otros países; *b)*

en algunos ciclos ha bajado (notablemente en las prepas); *c*) ha bajado más en las zonas pobres del país que en las ricas; *d*) su asignación es inercial: cuánto gasté el año pasado y, por tanto, qué porcentaje más este año y *e*) no siempre se ejecuta adecuadamente. Se presupone que lo que hice el año pasado y cómo lo hice, debo seguir haciéndolo hoy. Esto está mal. Habría que llevar a cabo la elaboración del presupuesto base cero. También debería dejar de favorecerse a la educación privada (deducción para efectos del pago del ISR de las colegiaturas, créditos para estudiar en las universidades privadas, etcétera).

9. Descentralizar. Se tiene que poner en práctica un buen sistema descentralizado de enseñanza. Lo que se hizo hace unos años no fue, en realidad, una descentralización. Nada más se mandó a las entidades federativas el dinero que la federación estaba gastando en ellas. Ello supuso que lo que la federación gastaba era adecuado, que la distribución de ese gasto entre las entidades federativas era adecuada y que la distribución del gasto en cada una de las entidades también era adecuada. Nada más lejos de la realidad. Lo único que ha resultado de todo ello es la creciente polarización entre las zonas pobres y las ricas. Se ha reproducido la desigualdad.
10. Relaciones entre la autoridad, el sindicato y la sociedad. Es muy difícil, si no es que imposible, llevar a cabo una reforma del proceso de enseñanza-aprendizaje de prevalecer las relaciones actuales de poder. Es legítimo que los maestros se organicen para defender sus intereses. Pero hasta ahí. El sindicato *no* debe intervenir en los aspectos sustantivos del proceso de enseñanza-aprendizaje. Hay que darle mayor injerencia a las comunidades, municipios y entidades federativas en todo lo relacionado con el proceso. En realidad, el municipio, las comunidades y los padres de familia deben *administrar* las escuelas (preprimaria, primaria y secundaria) que están en los municipios. La entidad federativa debe *administrar* la educación media superior y superior. Por lo que hace al contenido de la enseñanza, debe ser establecido por el Estado, a través de la Secretaría de Educación Pública. La evaluación también debe ser nacional (exámenes anuales nacionales).

Todo lo anterior no es fácil. En todo caso tomará, de aceptarse, mucho tiempo ponerlo en práctica. Pero es importante que, desde el principio, se definan las cosas con claridad y se empiece a trabajar en esa dirección.

En esta oportunidad, quiero referirme a dos temas que se mencionan en el documento y que, creo, justifican una explicación más amplia. El primero de ellos es la propuesta que hacemos del establecimiento de un consejo económico y social (CES), que pudiera movilizar la participación de los sectores de la sociedad y promover el apoyo ciudadano para lograr un pacto social que, desde el punto de vista político, haga viables las reformas que proponemos y necesita el país.

Esta propuesta surge de experiencias que tienen sus orígenes en la Carta de las Naciones Unidas, en la que se estableció el CES como un órgano encargado de coordinar la labor económica, social y conexas de los 14 organismos especializados de la ONU, sus comisiones orgánicas y las cinco comisiones regionales.

Para realizar sus funciones, el Consejo de Naciones Unidas consulta con más de dos mil organizaciones no gubernamentales y su papel ha sido decisivo en diferentes materias, lo cual ha provocado que el número de sus miembros se amplíe, así como la eficacia del mismo.

Como consecuencia de lo anterior, diversos países han creado también su propio CES, destacando entre ellos España. Ya en la Constitución Española de 1978 se preveía la formación del Consejo, que vio la luz en 1991. Está formado por 66 miembros que representan a los sindicatos, las organizaciones empresariales, los consumidores y las cooperativas, y es de destacarse que sólo seis de sus integrantes son representantes del gobierno.

Según la información con que se cuenta, el papel del Consejo ha sido un valioso apoyo a las decisiones gubernamentales, ya que emite dictámenes preceptivos sobre los anteproyectos de ley y analiza, a propuesta de sus miembros, aspectos que preocupan a la sociedad. También edita una memoria anual, que ya es hoy un documento que permite entender la situación de la sociedad española.

En nuestro país, en 2009 el Gobierno del Distrito Federal también creó un Consejo Económico Social. En él participan representantes de todos los

sectores de la población, incluyendo a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Tiene una ley aprobada el 30 de diciembre de ese mismo año y desde entonces ha venido sesionando periódicamente, aunque hasta ahora no ha tenido la relevancia que se requiere.

Es por ello que la propuesta que hacemos debería ser considerada de la mayor importancia, ya que permitiría discutir entre los diversos sectores de la población temas relevantes que muchas veces se atorán en el Congreso de la Unión. Ésta puede ser una vía que destrabe leyes y decretos importantes para la nación.

Es necesario que los participantes comprendan que es una oportunidad única para dirimir desacuerdos, atendiendo a las necesidades del crecimiento económico y el mejoramiento social de los mexicanos, independientemente de las posiciones políticas particulares.

Además, en caso de instalarse, el Ejecutivo deberá tomarlo muy en serio; no como un grupo más, ya que será el representante de la sociedad en aspectos fundamentales, y sus propuestas y sugerencias deberán ser atendidas, sobre todo cuando involucren nuevas leyes o decretos.

Esperamos que sea posible que la próxima administración pública haga suya la propuesta.

El otro punto, que también se menciona en nuestro documento, es el referente al ingreso ciudadano universal (ICU). Es una propuesta que en varios países del mundo se está promoviendo como un instrumento eficaz y que, aplicado gradualmente, nos permitiría avanzar en la reducción de la desigualdad y la pobreza.

Difiere del asistencialismo: es independiente de la posición económica de las personas y es distinto de los programas convencionales de combate a la pobreza. Uno de sus aspectos fundamentales es que lo recibirían todos los ciudadanos, por el solo hecho de serlo. Daría fin a la necesidad que enfrentan millones de mexicanos de tener que reconocer o demostrar que son pobres, para así estar en posibilidad de recibir apoyos gubernamentales, lo cual va en contra de la dignidad humana.

El planteamiento es que se llegue a su aplicación de manera universal, con lo que se reducirían el paternalismo y las estructuras burocráticas que manejan decenas de programas inconexos. Y también, por cierto, los programas sociales dejarían de ser un instrumento electoral, pues el apoyo lo recibirían todos por igual.

Se trataría de una transferencia monetaria universal establecida por la ley que, de manera gradual, iría sustituyendo los subsidios y apoyos gubernamentales destinados a superar la pobreza. Al inicio se financiaría con los recursos presupuestarios hoy destinados a programas etiquetados para el combate de la pobreza.

Sin duda, para llegar a su universalización se requerirán recursos adicionales que deberán provenir del incremento de la recaudación tributaria, tal y como lo planteamos en el documento, así como de la reorientación del presupuesto a las prioridades nacionales reales.

No decimos que sea la panacea ni la solución definitiva a los problemas estructurales de la pobreza, pero sin duda es una propuesta que significaría un avance en la dirección correcta para eliminar la pobreza extrema.

Manifiesto: Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal, México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo, editado por la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la UNAM, se terminó de imprimir el 25 de julio de 2012 en los talleres de Impresión Comunicación Gráfica, S. A. de C. V., Manuel Ávila Camacho 689, col. Sta. Ma. Aztlahuacán, CP 09500, México, D. F. Para su composición se utilizó tipografía Garamond Premier Pro 12/14. El tiro consta de 1 000 ejemplares impresos en offset en papel bond ahuesado de 90 gramos y los forros en cartulina couché brillante de 250 g. Formación: Inés P. Barrera. Cuidado editorial: Odette Alonso y Alejandro Soto V. Coordinación editorial: Elsa Botello L.