

MÉXICO  
FRENTE A  
LA CRISIS:

**HACIA UN NUEVO  
CURSO DE  
DESARROLLO**

SEPTIEMBRE DE 2009

# ÍNDICE

**PARTICIPANTES**

**PRESENTACIÓN** 1

**MÉXICO Y LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL: UN  
DIAGNÓSTICO - SÍNTESIS** 3

**PROPUESTAS DE POLÍTICA** 17

# **PARTICIPANTES:**

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

## **EXPOSITORES INVITADOS:**

Sergio Alcocer Martínez de Castro, Rafael Cordera Campos, Fernando Cortés Cáceres, Enrique Dussel Peters, Mario Luis Fuentes Alcalá, José Narro Robles, José Andrés de Oteyza Fernández, José Antonio Pérez Islas, Antonio Yúnez Naude.

## **GRUPO DE REDACCIÓN:**

Rolando Cordera Campos, Carlos Heredia Zubieta, Jorge Eduardo Navarrete López.

## **RELATORES:**

Leonardo Lomelí Vanegas y Ciro Murayama Rendón.

# PRESENTACIÓN

La severa crisis económica desatada a partir del otoño de 2008 dio pie a la formación de grupos de discusión conformados por ciudadanos de distintos ámbitos de la sociedad mexicana, convocados por sus propios integrantes con el ánimo de contribuir al debate nacional. En diálogo con la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y posteriormente del Senado de la República, se gestó la idea de la realización del foro *México ante la crisis: ¿qué hacer para crecer?*, llevado a cabo entre el 27 de enero y el 11 de febrero de 2009, con la participación de personalidades internacionales, dirigentes políticos y sindicales, académicos, líderes empresariales y de organismos de la sociedad civil, y otros especialistas nacionales. Este foro tuvo un impacto importante en medios de comunicación.

Sin embargo, resultó claro que era necesario ir más allá del debate para adelantar propuestas específicas orientadas a hacer frente a la crisis. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Rolando Cordera, Carlos Heredia y Francisco Suárez Dávila llevaron dicha inquietud en la tercera semana de marzo ante el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien generosamente acogió la iniciativa y ofreció su apoyo para que un grupo de trabajo pudiera concretarla.

En la conformación de este Grupo de Trabajo se buscó conjuntar experiencias y capacidades de personas que aportaran ideas y propuestas en rubros como economía política internacional; política macroeconómica; política financiera y monetaria; política fiscal; política industrial; política social; salud y educación; infraestructura y desarrollo territorial, y desarrollo rural sustentable, adoptando a la cuestión juvenil como eje transversal de nuestras preocupaciones. Todos sus integrantes e invitados participaron *ad honorem*, a título personal, con independencia de sus afiliaciones institucionales o políticas.

## CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA DEL PRESENTE

### DOCUMENTO

Se han elaborado numerosos documentos orientados a presentar opciones ante la crisis. De manera natural, los lectores y los ciudadanos interesados habrán de encontrar puntos en común y convergencias entre muchos de ellos. Consideramos que el presente documento ofrece las siguientes contribuciones:

- Una visión de conjunto de la crisis global y de su impacto sobre la economía mexicana;
- Un análisis crítico de la política económica vigente en México y de las alternativas existentes.
- La convicción de que la emergencia no ha sido superada, por lo que es urgente que la política contracíclica reciba la más alta prioridad, conectándola con la transformación de amplio aliento del modelo de desarrollo, es decir, la articulación de las bases para diseñar un nuevo curso para la nación.
- La consideración de que el problema principal de la economía mexicana no es un déficit circunstancial de las finanzas públicas, sino la permanencia de una estrategia que induce el desmantelamiento del aparato productivo y perpetúa la desigualdad.
- La articulación de un enfoque integral en las propuestas de política fiscal, social y laboral.
- La propuesta de creación de un Consejo Económico y Social.
- Nuestras propuestas tienen en cuenta las experiencias para la recuperación económica que ya están siendo instrumentadas en Estados Unidos, China, Alemania y Brasil, para mencionar sólo algunos países clave para México.

- Proponemos la revaloración del papel del Estado en la economía, como actor fundamental en el objetivo toral de terminar con la economía del privilegio de unos cuantos. Una lección de la crisis es que para garantizar que los mercados funcionen de manera eficaz y la economía crezca se necesita contar con un régimen amplio y efectivo de protección social y con un Estado fuerte, transparente y que rinda cuentas.
- Se procuró siempre atender a la factibilidad, consistencia y congruencia de las distintas propuestas, tanto las orientadas a la coyuntura de la crisis, como las dirigidas a abordar los problemas estructurales de la economía mexicana.

## SESIONES DE TRABAJO

A partir de una presentación inicial y de las deliberaciones del grupo se elaboraron relatorías que dieron base a este documento final. A continuación se presentan los temas y los nombres de quienes hicieron la presentación inicial o formularon comentarios:

- I. **17 de abril** – Sesión inicial de discusión y organización de la agenda
- II. **8 de mayo** – El escenario internacional. El estado de la crisis global y sus perspectivas. Las reuniones del Grupo de los 20 y sus principales implicaciones. Propuestas de reestructuración del sistema financiero internacional - David Ibarra Muñoz.
- III. **22 de mayo** – La macroeconomía de la crisis en México. Fragilidad fiscal y

sistema financiero: el problema del financiamiento del desarrollo - Gerardo Esquivel Hernández.

- IV. **5 de junio** – Empleo, pobreza y demografía - Norma Samaniego Breach.
- V. **19 de junio** – Salud y seguridad social - José Narro Robles.
- VI. **3 de julio** – Pobreza y desigualdad - Fernando Cortés Cáceres, Mario Luis Fuentes Alcalá.
- VII. **31 de julio** – Agricultura y desarrollo rural - Antonio Yúnez Naude.
- VIII. **7 de agosto** - Política industrial e infraestructura - Sergio Alcocer Martínez de Castro y Mauricio de María y Campos; comentarios de José Andrés de Oteyza Fernández y Enrique Dussel Peters.
- IX. **14 de agosto** - Educación y jóvenes - José Antonio Pérez Islas, Rafael Cordera Campos.
- X. **21 de agosto** - Políticas macroeconómicas - Carlos Tello Macías, Francisco Suárez Dávila.
- XI. **28 de agosto** - Revisión de la crisis internacional. - David Ibarra Muñoz, Jorge Eduardo Navarrete López.
- XII. **29 de agosto y 4 de septiembre.** Discusión y aprobación del documento.

La coordinación de los trabajos estuvo a cargo de Rolando Cordera Campos.

# MÉXICO Y LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL: UN DIAGNÓSTICO SÍNTESIS

## I. LA SITUACIÓN INTERNACIONAL.

La economía mundial vive la mayor **L**contracción de la actividad económica – producción, empleo, consumo y comercio– en siete u ocho décadas. El bienestar de la población experimenta una ola simultánea de vulnerabilidad y escasas expectativas que cruza a las naciones desarrolladas y rompe el ciclo de reducción de la pobreza en ciertas regiones que venían creciendo con dinamismo, al tiempo que subraya el estancamiento y limita las posibilidades de crear satisfactores básicos para la mayoría de la población en los países de menor desarrollo. Mediado 2009, se han advertido indicios aislados de reactivación que apuntan, en el mejor de los casos, hacia una recuperación económica lenta, prolongada y desigual. La situación del desempleo no ha cesado, en general, de agravarse.

*El orbe se encuentra en una crisis global, profunda y prolongada.*

Los indicadores económicos para México y el mundo generados por los análisis de diversos organismos internacionales confirman esa

preocupante situación en el corto y mediano plazos. Para la economía mundial se espera una caída, en el año en curso, de 1.4%. Para México, de entre 7.5 y 9.5%. Se prevé que, en el mundo, 52 millones de puestos de trabajo se destruirán entre 2008 y 2009. La pérdida de empleos formales en México se cifra en 700 mil en sólo seis meses. El origen financiero de la crisis aporta inquietantes elementos de análisis, pues la evidencia histórica internacional indica que las recesiones más profundas en la economía real han sido las que han estado antecedidas por una crisis financiera, como ocurre en la actualidad.

Por lo anterior, existe un consenso en la comunidad internacional que se hizo explícito en la reunión del Grupo de los 20 (G20) celebrada en Londres en abril de 2009, en el sentido de corregir las condiciones que propiciaron el deterioro de los mercados financieros en el orbe, comenzando por la escasa supervisión pública y la carencia de una regulación adecuada. El rediseño del sistema financiero internacional implica no

regresar al *status quo* imperante antes del estallido de la crisis.

Los diversos gobiernos del mundo han recurrido a una combinación de medidas de tipo ortodoxo y heterodoxo para hacer frente a la crisis, rompiendo así con dos décadas y media de predominio de una visión de política económica donde las fallas del mercado no se enfrentaron con suficiente energía desde el sector público, ante el riesgo de incurrir en fallas del Estado de mayor magnitud.

Concluido el segundo trimestre de 2009 y conocidos algunos indicadores preliminares sobre el comportamiento de algunas de las mayores economías, ha empezado a hablarse, con frecuencia creciente, de indicios de reactivación. En algunas economías hubo un leve aumento del producto; en otras la caída persistió pero mucho más restringida; para otras la recesión no se materializó, aunque hubo una caída importante en la tasa de crecimiento. En algunos países la recesión se agudizó, México entre ellos. En todo caso, se expresó el consenso de que la salida de la crisis está aún muy distante, de que los indicios de recuperación son frágiles y reversibles, de que cabe esperar un período largo de lento crecimiento –inferior, en todo caso, al promedio observado en los años previos a la crisis– o franco estancamiento y de que, sobre todo, será largo y difícil el camino que conduzca a abatimientos importantes del desempleo y a la reestructuración de los sectores financieros y la confianza en las instituciones.

#### *El perfil de las acciones anticíclicas*

Las medidas adoptadas en el epicentro de la crisis, la economía norteamericana, en un principio se enfocaron al incremento de la liquidez del sector financiero y bancario, mas no de las empresas productivas ni de los deudores. El devenir de la crisis hizo finalmente necesario que el sector público interviniera en las instituciones financieras que se encontraban en severos problemas de insolvencia.

Hasta ahora, a pesar de la cuantía de los rescates y de la insuficiente capitalización de las principales instituciones financieras, el gobierno estadounidense no ha asumido el control de los bancos debido al poder económico y la influencia política de la elite financiera, a pesar del alto costo que las medidas tomadas tendrán para los contribuyentes. La decisión de utilizar la política fiscal para la recuperación aún enfrenta resistencias, pues hay sectores conservadores que insisten que más que ampliar el gasto, la estrategia debería pasar por la reducción de impuestos. Por otra parte, la profundidad de la crisis ha puesto en evidencia los límites de las medidas convencionales de la política monetaria.

La disputa económica contemporánea es también una disputa de índole política y de redefinición de políticas para salvaguardar el interés público.

#### *Crisis global, reacciones nacionales*

Por lo general, las acciones emprendidas para hacer frente a la crisis en curso han sido,

sobre todo, nacionales y ello las hace insuficientes para enfrentar una recesión de alcance global.

Un fenómeno que forma parte de las respuestas a la crisis es el resurgimiento del proteccionismo. La crisis en curso, por tanto, también significa una erosión del proceso de globalización, profundizado en la economía mundial de la mano de los avances tecnológicos y las decisiones políticas de retraimiento del Estado, que parecían no tener alternativa durante las décadas más recientes.

En la reunión del G20 (abril de 2009) se avanzó en una serie de definiciones que si bien generaron el consenso de los participantes, no fueron lo suficientemente profundas para afectar el estado de cosas imperante. En la cumbre de Londres no se avanzó en hacer realidad los objetivos de la ronda de Doha. El tema de la reforma de los organismos financieros internacionales, en particular el FMI, fue nuevamente pospuesto. Una cuestión que está en el horizonte de las reflexiones pero también de las definiciones sobre la economía mundial es el papel de la moneda de reserva internacional.

#### *La reconfiguración del poder económico internacional*

La geografía económica y política del mundo se encuentra en un momento clave de reconfiguración que afectará a México y ante el cual nuestro país debe tener sus propias definiciones, concordantes con su interés nacional. La crisis en curso ofrece la posibilidad de plantear nuevas formas de

cooperación internacional, que necesariamente deberán considerar ámbitos en los que los intereses comunes y la visión de beneficios compartidos superen claramente las orientaciones nacionales divergentes y la apreciación de los costos implicados. Entre estos ámbitos destacan: una nueva fase del redespiegue industrial a escala mundial; la posibilidad de financiamiento internacional para la infraestructura; la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional y la reforma de las instituciones financieras internacionales, y pugnar por una pronta conclusión de la Ronda de Doha

La crisis impone una realidad económica y condiciona los márgenes de actuación de las políticas, pero también impone la necesidad de revisar y explorar los grados de libertad de los Estados nacionales para hacerle frente. Ante tales circunstancias, México enfrenta un escenario con al menos dos grandes incertidumbres: la primera es el momento en que pueda presentarse la recuperación económica mundial y, la segunda, si esta recuperación tendrá capacidad de arrastre para remontar los estragos de la crisis en términos de destrucción productiva y de empleos. Una conclusión preliminar es que la recuperación de la economía, cuyos problemas surgieron en el ámbito financiero, ha de comenzar en la esfera productiva y del empleo.

La contribución mexicana a la solución de los problemas globales implica reconocer, de inicio, que su voz debe armonizarse con la de otras naciones, estratégicamente con los

grandes países emergentes, que además son las naciones con mayor posibilidad de remontar la recesión en el corto plazo, así como con América Latina.

Es preciso reconocer que no se puede prescindir de una respuesta y una estrategia nacional, pero que éstas se deben hacer cargo de una visión global y cosmopolita acerca de los desafíos económicos actuales.

#### *Oteando el futuro a mitad de la crisis*

No puede predecirse el término de la depresión mundial ni los cambios en normas e instituciones que sobrevendrán. Sin embargo, la dirección general de las mudanzas parece menos imprecisa. Sin duda, sufrirán alteraciones sustantivas los modelos de desarrollo tipificados sea por la división entre las funciones del Estado y del mercado, o por la inclinación de las políticas de desarrollo entre las exportaciones o el consumo interno. El Estado mínimo deja de ser aspiración viable o razonable en términos económicos y políticos, así como la confianza en la capacidad autocorrectiva de los mercados. A su vez, las experiencias exitosas de muchos países asiáticos parecen marcar el regreso de las políticas industriales y del empleo. Todo ello, constituye el preámbulo de un nuevo acomodo entre sociedades y mercados que llevará consigo oleadas de innovación institucional.

Comienza el fin de la época de la desregulación y de la extrema libertad de los mercados; crece la convicción de que el crecimiento no tiene por qué ir acompañado de desigualdad o desempleo y que un Estado

activista, con mayor autonomía, es condición ineludible a la estabilidad de las economías y al bienestar de las poblaciones.

Es posible que las medidas tomadas por la mayoría de las naciones industrializadas pronto hagan tocar fondo a la crisis global e incluso que puedan restablecer parcialmente la normalidad del sector financiero. Aun así, la depresión será prolongada al depender de la reconstrucción pausada de instituciones y políticas públicas a escala nacional y universal. Vivimos una inflexión histórica en que nada volverá a ser lo mismo, aunque se quiera resaltar el parecido. De nueva cuenta, México ha de sufragar los costos de adaptación al cambio paradigmático que se nos viene encima y asumir riesgos para no quedar otra vez rezagado.

## **II. LA MACROECONOMÍA DE LA CRISIS EN MÉXICO**

Los canales de transmisión de la crisis a nuestro país han sido el comercio exterior, los precios de algunos bienes y la volatilidad del tipo de cambio, así como la caída en las remesas, el turismo, la inversión extranjera directa y, en general, la drástica reducción de la disponibilidad de recursos financieros externos. Esta crisis se está transmitiendo en todo el mundo a través de estos y otros canales, pero está afectando más a algunas economías, entre ellas la mexicana, poniendo en evidencia la vulnerabilidad de su estrategia económica.

La crisis ha hecho más evidentes las severas deficiencias de la estrategia de desarrollo impulsada a partir del cambio estructural de los años ochenta. En primer término destaca la vulnerabilidad externa. En segundo lugar, la política monetaria exagera la volatilidad del tipo de cambio y la fiscal no tiene margen para instrumentar políticas anticíclicas. Un tercer aspecto es la inexistencia de una adecuada red de protección social. A estos elementos hay que añadir la elevada dependencia fiscal de los recursos petroleros, la migración y la informalidad como válvulas de escape del mercado laboral y la elevada dependencia del flujo de remesas de ciertos sectores y/o regiones del país.

#### *La fragilidad estructural de la economía mexicana*

El TLCAN ha tenido como resultado indeseable un incremento de la subordinación económica de México frente a su socio mayor. Aunque México mantiene una relación comercial superavitaria con Estados Unidos y Guatemala, es deficitario en sus intercambios con el resto del mundo. La pérdida de competitividad se debe en gran medida a los altos costos logísticos y de transporte, producto de la escasa inversión en infraestructura portuaria, el escaso crecimiento y deterioro de la red carretera y el estancamiento, cuando no franco retroceso, en el transporte ferroviario. La política cambiaria también ha contribuido en varios momentos del pasado reciente a esta pérdida de competitividad.

La falta de políticas de fomento ayuda a explicar la debilidad de la demanda interna y la pérdida de dinamismo del mercado nacional. Uno de los principales problemas del cambio estructural iniciado en México en los años ochenta es que la inversión privada no ha podido compensar, ni cualitativa ni cuantitativamente, la caída en la inversión pública, circunstancia que ha afectado la capacidad de crecimiento de la economía mexicana.

Otro problema fundamental es la incapacidad del sistema financiero para canalizar crédito a las actividades productivas. El crédito se ha encarecido y se ha orientado principalmente al consumo y en menor medida a las hipotecas, en menoscabo del financiamiento a las empresas.

La baja eficiencia de la banca comercial no puede explicarse sin la anuencia de una escasa y deficiente regulación pública. Hay omisiones normativas, institucionales y prácticas. El estado que guarda el sistema financiero en México hace imperativo replantearse el tema de la banca de desarrollo y de su reestructuración, para darle un papel protagónico en la superación de la crisis y en la modificación de la estrategia de desarrollo.

#### *La debilidad fiscal del Estado mexicano*

México es un país de ingreso medio alto en las clasificaciones internacionales, pero uno de los de menor captación fiscal y capacidad de gasto público como porcentaje del producto de entre los miembros de la OCDE.

La baja recaudación pone manifiestas incapacidades técnicas, administrativas y políticas de los distintos órdenes de gobierno; además se está lejos de tener un sistema tributario progresivo, a pesar de los datos que corroboran la extrema desigualdad en el ingreso de los mexicanos. En el fondo, la fragilidad fiscal revela un problema político de primer orden, que cuestiona la legitimidad del Estado mexicano para hacer cumplir a los ciudadanos, sobre todo a los de mayores ingresos, sus responsabilidades cívicas básicas, como es la tributación.

La baja recaudación fiscal limita la capacidad de gasto de la economía mexicana. A esa escasa capacidad recaudatoria debe añadirse la obsesión de los últimos años por mantener en equilibrio las finanzas públicas, al menos en términos contables. Así, el problema de México no es si incurre o no en déficit, sino que tiene una estructura fiscal que le impide gastar e invertir en las magnitudes que reclama la realidad económica, social y demográfica del país.

La necesidad de incrementar los ingresos tributarios de México debe ser el eje de la transformación social, de la articulación de un nuevo pacto social que combine ampliación del bienestar para el conjunto de la población, priorizando la condición de las grandes mayorías desfavorecidas, ampliación de las capacidades productivas de la economía y fortalecimiento de la convivencia armónica en el marco de la democracia participativa y el Estado de derecho.

Además de adecuar las políticas fiscales para tener mayor capacidad de respuesta, es fundamental revisar la política monetaria, que desde hace varias décadas ha estado subordinada al único objetivo de procurar la estabilidad de precios sin considerar sus efectos negativos en el crecimiento. Amparado en una interpretación extremadamente rigorista de su autonomía, el Banco de México decidió al principio de la crisis que el riesgo de la inflación seguía latente y ha tomado acciones claramente insuficientes para estimular el crecimiento. De ahí la importancia de discutir la pertinencia de una reforma que establezca un mandato dual para el Banco de México, que lo obligue a considerar objetivos de crecimiento y empleo y no solamente de inflación en la determinación de la política monetaria.

La revisión a fondo de las políticas macroeconómicas debe ser el primer paso de una reforma integral que incluya las reformas sectoriales de las que se habla más adelante. La secuencia de las mismas puede implicar que en un primer momento se revisen los objetivos, los instrumentos y el marco institucional de las políticas macroeconómicas, pero la viabilidad de una nueva estrategia de desarrollo dependerá de que no se pierda de vista la necesidad de las reformas sociales y sectoriales, que en conjunto deben contribuir a crear las condiciones necesarias para un mayor crecimiento económico con efectos distributivos más favorables para los sectores más vulnerables de la población.

### *El sector rural ante la crisis*

El sector rural de la economía mexicana ha registrado importantes cambios en los últimos años. Los más importantes han sido la integración creciente de la agricultura de México a la de Estados Unidos y un aumento de los ingresos no agrícolas de las familias rurales, que se debe más a las estrategias familiares de sobrevivencia que a programas gubernamentales. La vinculación de la agricultura mexicana al mercado estadounidense se ha incrementado aceleradamente con el TLCAN.

Por la actual crisis, el sector se verá afectado por la reducción del ingreso real de los hogares mexicanos y de la demanda de alimentos, por aumentos en precios, desempleo y disminución de las remesas provenientes de Estados Unidos (aunque su valor en pesos no ha descendido tanto e incluso puede aumentar por efecto de la devaluación). Además, la gran mayoría de los programas agropecuarios son regresivos: el 10% de los productores rurales concentran entre el 50 y el 80% de los subsidios, dependiendo del tipo de programa.

### *La infraestructura y sus rezagos*

México presenta un severo rezago en su infraestructura que afecta sus capacidades productivas y de desarrollo. De la infraestructura depende, además, la capacidad de que puedan ser prestados servicios básicos que determinan el nivel de desarrollo humano de una nación y el bienestar de sus habitantes.

Este rezago engloba otros problemas que dan cuenta de la ausencia de planeación con objetivos de desarrollo nacional, un marco normativo deficiente y un problema severo de calidad. Los grandes desafíos de la economía mundial y de la sustentabilidad planetaria, como el paulatino agotamiento de las fuentes energéticas tradicionales y el calentamiento global, imponen nuevos retos a la concepción, diseño, ejecución, operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura.

Es pertinente también distinguir con claridad los distintos tipos de infraestructura para identificar oportunidades de acción inmediata sin sacrificar áreas de acción que sólo pueden realizarse en un horizonte de mediano y largo plazo.

Las profundas necesidades de México en infraestructura hacen necesarios cambios institucionales. Las universidades y las instituciones de educación superior están llamadas a desempeñar un papel clave en el desarrollo de la infraestructura. Es del todo necesario tener una agenda estratégica de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación (ID+i); tener una política de captación de personal calificado de conocimiento e impulsar la infraestructura para la investigación tecnológica, incluyendo la creación de laboratorios nacionales de alta tecnología. Es indispensable la creación y/o consolidación de centros de pensamiento estratégico que contribuyan a formular y a evaluar proyectos de inversión en infraestructura. Este es un propósito que corresponde cubrir a las universidades,

colegios profesionales y a la banca de desarrollo.

*La industria manufacturera en la crisis más severa de su historia*

La industria manufacturera de México vive la crisis más profunda y prolongada de su historia. El declive productivo era patente desde antes de que se declarara la recesión económica global. Si el desarrollo económico en buena medida implica la capacidad de las naciones de producir una amplia gama de bienes y servicios sofisticados a través de procesos productivos diversos, México ha visto disminuida su capacidad de producir bienes de alto valor agregado. El panorama industrial predominante en México no puede explicarse sin las decisiones y sin las omisiones del sector público. El deterioro de la capacidad industrial de México se debe a la falta de política macroeconómica adecuada, particularmente carente de una política efectiva en materia industrial.

La inversión extranjera directa, por su parte, se ha concentrado en los servicios y el comercio, así como en la maquila, adquiriendo con frecuencia empresas ya establecidas, lo que limita su efecto sobre el crecimiento económico, la capacidad de creación de riqueza y el nivel de empleo.

La situación de la industria también es resultado de las limitaciones del crédito. La cartera de crédito de Nacional Financiera ha disminuido, así como su participación en el mercado.

Cinco son las causas de la crisis en la manufactura que conviene subrayar y explicitar: en primer lugar, el caos institucional en el que se encuentra el país en materia de manufactura y política industrial.

En segundo lugar, México sustituyó su estrategia de incentivar las exportaciones por la generación de incentivos masivos hacia las importaciones y la desintegración de las cadenas productivas. En tercer lugar destaca el papel de la IED que hace escasos aportes a la innovación productiva. En cuarto lugar sobresale la ausencia de definiciones de la relación económica de México con China y otros países emergentes. Por último, factores estructurales presentes desde el inicio de la década, como la baja inversión e innovación de la empresa nacional y la excesiva concentración de la producción, el empleo y las exportaciones de manufacturas en unos cuantos sectores de capital extranjero hoy vulnerables, como la industria automovilística y electrónica. En este sentido, la crisis no “vino de afuera” sino que se exacerbó con los acontecimientos de la economía mundial.

Del panorama anterior se desprende la necesidad de un programa de emergencia, así como de una visión de la competitividad sistémica de la economía mexicana que incluya aspectos macroeconómicos, institucionales, así como microeconómicos, con visión de largo plazo.

### III. LOS SALDOS SOCIALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA CRISIS EN MÉXICO

#### *Demografía y empleo en la crisis económica*

México vive años clave de su transición demográfica. Como nunca, hoy cuenta con una oferta de trabajo abundante: el 68 por ciento de la población se encuentra entre los 14 y los 64 años de edad. Por lo tanto, es en los años en curso cuando México tiene ante sí lo que se ha dado en llamar el “bono demográfico”. Es en estas primeras dos décadas del siglo XXI que México debe aprovechar la favorable composición de su pirámide demográfica. La condición prioritaria es que se genere empleo de tal manera que la población activa pueda aportar a la generación de riqueza en el país. De lo contrario el bono demográfico se volverá un pasivo demográfico.

La población activa suele dividirse en cuatro grupos: actividad agropecuaria, empleo formal, ocupación informal y desempleada. Al inicio de la década de los noventa el grueso de la población ocupada era formal, pero esa situación se invirtió y la informalidad es casi el doble en nuestros días. Además, el desempleo se ha triplicado en términos absolutos, al pasar de 0.7 millones en 1991 a 2.3 en 2009. En consecuencia, las últimas dos décadas se han caracterizado por la contracción de la capacidad para generar ocupación formal, por el auge de las actividades informales y, recientemente, por la aceleración del desempleo abierto. México muestra así, como pocos países, un

desequilibrio estructural en el mercado de trabajo que hace que el bono demográfico se desperdicie.

La incapacidad estructural para generar empleo que afecta a México desde hace lustros se ha visto agravada por la crisis económica mundial, así como por el hecho de que el país no cuenta con sistemas públicos de protección al desempleo que puedan servir como estabilizadores automáticos en momentos de recesión. La crisis en México está siendo, de forma severa, una crisis de empleo y, por tanto, de ingresos y de bienestar para las familias.

La pérdida de más de 600 mil empleos formales en lo que va de 2009 evidencia que en México hay un alto grado de flexibilidad laboral en términos de despido o conclusión de las relaciones de trabajo; pero se trata de una flexibilidad asimétrica, en tanto no se observan altas tasas de creación de puestos de trabajo formal en las fases expansivas del ciclo económico.

El peso del sector exportador en la economía mexicana, y la alta dependencia de éste respecto a los Estados Unidos, han hecho particularmente vulnerable el empleo formal en México. No hay elementos a la vista para asegurar que la destrucción de empleos pueda revertirse en un tiempo breve, y que incluso no continúe. El empleo formal en México se encuentra en una situación grave. Asimismo, se superpone un problema adicional que es el de la mayor precarización del trabajo.

La crisis está siendo para el mundo entero, y para México en particular, la crisis del empleo. Toda estrategia política para enfrentar y revertir la crisis debe incluir consideraciones explícitas sobre el empleo y, a la vez, para ser exitosas, las acciones en materia de trabajo no pueden desvincularse de las definiciones clave para la economía: la reforma fiscal, la política industrial y la universalización del acceso a la salud.

### *La cuestión juvenil*

Nos encontramos en un momento de transición demográfica en el cual los jóvenes han alcanzado máximos históricos en su participación dentro de la población total y en la fuerza de trabajo. Paradójicamente, ni el Estado ni la sociedad parecen haberse percatado de la trascendencia de esta circunstancia crucial para el futuro del país. El desencanto de los jóvenes no solamente tiene que ver con el desempeño económico del país, sino con el ámbito de la política y con una crisis de confianza en las instituciones. Esta última circunstancia se debe a que hay instituciones que responden cada vez menos a las expectativas de los jóvenes.

Hoy la juventud enfrenta una crisis de expectativas y la falta de políticas adecuadas para enfrentar su problemática. El Estado mexicano debe adoptar grandes definiciones en torno a la cuestión juvenil. El punto de partida obligado es reconocer que la juventud es el ámbito donde es posible incidir para proyectar el desarrollo nacional. Las grandes cuestiones nacionales no corren paralelas al problema juvenil ni mucho menos son

excluyentes; por el contrario, se encuentran entrelazadas. Los jóvenes son uno de los grupos de edad más vulnerables a estos problemas. Al ser el grupo de edad más numeroso de la población, el Estado debe canalizar mayores recursos a este sector con una perspectiva incluyente y de fortalecimiento de la cohesión social.

Para apoyar estos trabajos y evaluar sus resultados, resulta necesario conformar un observatorio de la juventud, donde pueda darse un debate y se puedan alcanzar acuerdos entre los distintos actores relacionados, establecer compromisos y generar sinergias entre las instituciones educativas y el sector productivo para apoyar la inserción laboral y la capacitación de los jóvenes, considerando diferentes esquemas de atención en los que se incluyan políticas de educación, capacitación, inserción laboral, salud y seguridad social, acceso a la vivienda, apoyo psicológico, cultura, deporte, esparcimiento y atención a las adicciones. El gobierno debe generar incentivos y apoyos a este tipo de colaboración. Debe existir una relación permanente entre educación y trabajo, a través de programas más amplios y flexibles de capacitación, actualización y educación continua, incluido el acceso a las nuevas tecnologías.

Es muy preocupante el aumento de los jóvenes que ni estudian ni trabajan. En gran medida, esta situación es un reflejo de lo que se dejó de hacer en términos de crecimiento y política social: no se han generado suficientes

empleos, tampoco suficientes espacios en la educación superior.

### *Educación*

En México más de 25 millones de niños y jóvenes entre los 5 y los 15 años acuden a la enseñanza básica que comprende la primaria y la secundaria. De su educación depende su futuro y, por supuesto, el mañana de México. Dadas las tendencias demográficas del país, en los primeros años del siglo se empieza a registrar una menor demanda de educación básica, lo que permite resolver el tema de su cobertura y poner énfasis en la calidad. Sin embargo, es preciso reconocer que ir a la escuela en nuestro país no siempre es sinónimo de educarse, pues los conocimientos básicos, elementales, que debería tener todo alumno de la enseñanza básica, lejos están de abarcarse en la realidad educativa de México.

A las limitaciones en infraestructura de las escuelas y de escasez de recursos humanos y materiales sobre todo en zonas rurales e indígenas, se suman otras acaso más relevantes, como las deficiencias pedagógicas y de vocación de parte del magisterio; la existencia de planes y programas de estudio que quieren ser omniabarcantes, en los que se busca antes la memorización y el almacenamiento de información por parte del alumno que su comprensión de los temas; un sistema educativo con un diseño vertical, incluso autoritario, poco propicio para la innovación; así como prácticas clientelares en la promoción del profesorado que no reconocen ni motivan al que mejor enseña y

que, en todo caso, muestra la deformación del ejercicio del legítimo derecho de asociación del magisterio, que hace que un asunto de interés nacional, como la enseñanza básica, se vuelva coto de negociación patrimonial de un gremio.

Sin negar los avances que hemos tenido en educación superior, ciencia y tecnología, se debe decir con toda claridad que éstos son absolutamente insuficientes para responder a las necesidades del país o para mejorar nuestra posición en el contexto internacional.

### *Salud y seguridad social*

La seguridad social, rasgo de las sociedades industriales modernas y una de las obligaciones de los Estados contemporáneos, es en el fondo un compromiso colectivo que permite compartir riesgos.

Dado que la reducción de la desigualdad ha sido lenta y claramente insuficiente para revertir las condiciones sociales de los hogares más pobres resulta de importancia consolidar un auténtico sistema nacional de seguridad social. La condición laboral es la que ha ido definiendo el acceso a la seguridad social en nuestro país. Ha sido creado un conjunto de sistemas públicos de seguridad social para necesidades de grupos específicos, con soluciones parciales. Como se sabe, existe un estancamiento en el crecimiento de la cobertura de los institutos de seguridad social debido a la dinámica del empleo, a los cambios en la esperanza de vida y al envejecimiento general de la población.

En salud se tienen también rezagos importantes. México enfrenta aún muy altas tasas de mortalidad infantil, materna, por enfermedades infecciosas, por enfermedades crónicas y por causas violentas. Siete de cada diez mexicanos en edad adulta están en condición de sobrepeso. Esta situación, agravada con la carga genética, repercute en una alta propensión a la diabetes que es la primera causa de muerte en México.

Para enfrentar estos problemas se tiene un sistema de salud con cobertura parcial, con duplicaciones y carencias marcadas. El origen del financiamiento es mixto: público y privado. La distribución de los recursos es injusta y discrecional. La gestión administrativa presenta una descentralización parcial y una tendencia a la recentralización. La organización técnica de los servicios es desarticulada y de libre demanda. Su calidad es heterogénea. La indebida multiplicidad de instituciones genera muchas ineficiencias en el sistema: exceso de personal, mayores costos, trámites burocráticos, ausencia de cruces de información entre las bases de datos de beneficiarios, falta de portabilidad entre los sistemas y poca transparencia en el uso de los recursos. México debe transitar hacia un sistema de seguridad social integrado, con un servicio único en salud y un servicio único en la parte pensionaria.

En los sistemas de pensiones el país se ha adentrado a una transición muy prolongada, en la cual existe una gran incertidumbre sobre los beneficios de los nuevos sistemas de capitalización individual. Un sistema de

pensiones único, centralizado, administrado por el Estado, permitiría reducir los costos de operación y orientar los recursos de los trabajadores a prioridades nacionales como infraestructura y vivienda.

El financiamiento de la seguridad social tiene que hacerse vía una imposición general, ya que es la única forma de ampliar la cobertura sin introducir distorsiones adicionales en el mercado laboral.

La universalización de la salud y la creación de una red básica de protección social que incluya seguro de desempleo requerirán, según estimaciones recientes, de un gasto adicional de 4% del PIB. Es evidente que no será fácil lograr un aumento en la recaudación, pero la única forma de tornar viable políticamente un aumento considerable de la captación impositiva es fijando como contrapartida un objetivo socialmente relevante, como la universalización de los servicios de salud y la creación de un sistema único de pensiones.

#### *Pobreza, desigualdad y riesgos sociales emergentes.*

México enfrenta severos problemas de pobreza y desigualdad que se combinan con riesgos sociales emergentes que se verán agravados por la crisis económica. Los avances en la reducción de la pobreza hasta 2006 se han visto revertidos y pueden incluso verse anulados, dependiendo de la profundidad y la duración de la crisis. La desigualdad en la distribución del ingreso sólo se ha modificado marginalmente en las

últimas décadas y ha sido reconocida como uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico en México. Pobreza y desigualdad influyen a su vez negativamente en el aumento y la propagación de riesgos sociales emergentes relacionados con la desintegración social y familiar, la explosión del crimen organizado y la crisis de las expectativas de amplios sectores de la población, configurando un horizonte social cargado de desafíos para los próximos años.

Con la crisis podemos observar un salto fuerte de la pobreza paralelo a la caída del PIB per cápita. Es en este marco en que podemos ubicar en su justa perspectiva la relación entre la política económica y la política social. El peso del cambio de las variables económicas (en particular el crecimiento de la producción, del ingreso y de los precios) es entre cinco y ocho veces el de la política social en la determinación de la pobreza.

La pobreza y la desigualdad tienen un correlato en la fractura de los valores que dan cohesión a la sociedad y en las expectativas negativas de amplios sectores de la población. La pérdida de cohesión social y la desestructuración de identidades inciden negativamente en esta tendencia. La recuperación del Estado como actor fundamental de la política social y garante de los derechos sociales, el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad deben ser los ejes de una amplia reforma social, que deberá convocar a los diversos sectores para enfrentar la compleja agenda de los riesgos sociales emergentes. Se necesitan

cambios institucionales, de modelo, pero sobre todo, de políticas. Sin una estrategia integral de desarrollo será muy difícil lograr avances duraderos en la reducción de la pobreza.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2008, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) dio a conocer las cifras de incremento de la pobreza absoluta y relativa en el país. Los mexicanos en pobreza alimentaria pasaron de 14.4 millones a 19.5 millones de personas entre 2006 y 2008 (de 13.8% a 18.2%), esto es, se han generado más de 5 millones de pobres extremos en sólo dos años. México se hace un país más desigual y también más pobre.

En sentido estricto no hay una auténtica política social, sino un conjunto de programas superpuestos e inconexos. Para construirla, es fundamental recuperar como columna vertebral la noción de derechos sociales exigibles y la construcción de las garantías que permitan a toda la población acceder a ellos.

#### *Vulnerabilidad económica e inseguridad pública*

México y su población enfrentan una severa vulnerabilidad económica que hace peligrar buena parte del acervo familiar construido durante décadas de trabajo y esfuerzo. A esa extrema vulnerabilidad económica se suma una crítica realidad de inseguridad pública en el país. El patrimonio material pero sobre todo

la integridad física y emocional de las familias mexicanas están en franco riesgo. El crimen organizado desafía al Estado mexicano en su función básica, proteger a la población, y ha infiltrado buena parte de la actividad económica y social en un número significativo de localidades del territorio nacional.

Lamentablemente el miedo se ha instalado en la percepción común y afecta a la convivencia. La mexicana es una sociedad, además de escindida económicamente, profundamente desconfiada y, cabe decir, atemorizada en su día a día. Esta sensación de temor constante por la integridad propia y de las personas cercanas es una manifestación nítida de pérdida de bienestar y calidad de vida.

Los grupos delictivos organizados, auténticas industrias de la ilegalidad con poderío económico relevante, se benefician de la fragilidad de las instituciones de procuración e impartición de justicia, de las raíces que la corrupción ha echado en el sector público, y de factores externos como la facilidad para introducir armas al territorio nacional. Desafortunadamente, la exclusión económica y social representan un caldo de cultivo y más

aún, un vasto campo de reclutamiento para el crimen.

Por ello, entre los problemas sociales que es preciso afrontar para evitar una mayor fragmentación social e inseguridad pública, se encuentra el creciente número de jóvenes mexicanos en exclusión del sistema escolar y del empleo. Más de siete millones de jóvenes mexicanos viven en una situación anómala, de ausencia de expectativas, de carencia de integración social, que puede estar haciendo que actividades ligadas a la delincuencia, como salida extrema, se estén asentando como opciones que incluso pueden verse legítimas a los ojos de quienes no tienen otra puerta de acceso al consumo, a la afirmación personal ni a la autoestima o al reconocimiento externo.

La situación social de los jóvenes, aunque no sólo de ellos, debería ser un asunto de preocupación nacional, propiamente de Estado, para contar con estrategias inmediatas y con proyección al largo plazo para evitar que la inseguridad pública y la criminalidad tengan aún mayores fuentes de expansión y corrosión sobre la vida colectiva.

# PROPUESTAS DE POLÍTICA

## LA SOCIEDAD Y EL ESTADO MÁS ALLÁ DE LA CRISIS: HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO.

La crisis económica nacional no es resultado sólo de un desajuste de los mercados internacionales. Debe entenderse como el mayor y más cruel síntoma de un sistema económico construido implícitamente para la desigualdad. En consecuencia, no se puede plantear como salida de la crisis solamente corregir o mejorar lo que hoy se tiene o lo que se percibe que no funciona adecuadamente, sino revisar sus causas. Esta revisión profunda lleva a replantear el modelo de desarrollo asumido desde hace tres décadas y, en función de ello, a reconstruir el aparato institucional e instrumentar la reforma del Estado, así como la de las relaciones internacionales.

Del diagnóstico sobre la situación económica y social que guarda el país en medio de la crisis global, se concluye que México sufre con extrema severidad los efectos de la recesión y que hasta la fecha el gobierno se ha mostrado incapaz de hacerles frente de manera oportuna y efectiva. Al observar las caídas productivas y la pérdida de empleos, así como sus consecuencias sociales, en especial sobre la juventud, no puede sino reconocerse que el país se encuentra en una situación de emergencia. Ésta se retroalimenta con la erosión del orden público, que deriva en una

circunstancia de extrema inseguridad individual y colectiva de los mexicanos. Más que los equilibrios macroeconómicos, inconcebibles en una situación como ésta, lo que preocupa a todos, incluyendo a los inversionistas nacionales y extranjeros, es el decaimiento productivo, la falta de sintonía de la acción estatal frente a la recesión y el desempleo, y la expansión, hasta ahora no encarada, de extensas capas de la población carentes de todo tipo de protección social, acceso a los bienes públicos elementales, como la educación y la salud, y despojadas de expectativas ciertas de empleo e ingreso.

Asumir la emergencia económica y social constituye el punto de partida para el diseño de una estrategia destinada a responder a un objetivo central cuya realización plena debe ubicarse en el mediano y largo plazos, pero cuyo cumplimiento debe empezar a materializarse de inmediato: el establecimiento de un sistema de bienestar basado en derechos económicos y sociales exigibles, de alcance universal, y especialmente orientado a la promoción del bienestar juvenil, sin descuidar la atención de otros grupos vulnerables de la sociedad, también directamente afectados por la crisis y sus secuelas.

La asunción de este propósito debe guiar la construcción de una nueva forma de desarrollo, que se despliegue en un crecimiento

económico alto y sustentable, así como en una progresiva redistribución social y regional del ingreso y de los frutos de ese crecimiento. Para cumplirlo en el tiempo y el territorio, se requiere un nuevo acuerdo colectivo para implantar un régimen económico y social articulado por los derechos humanos, en particular los que se relacionan directamente con las condiciones de vida, bienestar y trabajo de la sociedad, así como verificar su cumplimiento.

La recuperación para el Estado de una política macroeconómica y social integral e integradora, orientada tanto a encarar la emergencia como a transformar la estrategia y el modelo de desarrollo, no podrá lograrse sin el concurso activo y sostenido del resto de la sociedad, de sus organizaciones civiles y laborales, de los agrupamientos empresariales, los medios de comunicación e información y la academia en su más amplio sentido.

En las condiciones vividas por México en el presente siglo, no ha sido posible trazar rutas de acuerdo y diseño de políticas para el mediano y el largo plazos que se hagan cargo de tareas fundamentales de transformación como las que más adelante se proponen.

El Congreso de la Unión y el Constituyente Permanente, junto con los gobiernos federal y estatales, deben ser capaces de articular la cooperación entre actores económicos y sociales que implica cambios y sacrificios de intereses particulares. Es claro que el esfuerzo propuesto debe ser resultado de un magno empeño político destinado a convertir nuestra

democracia en un mecanismo que genere mejores resultados económicos y sociales, sin limitarse a la mera conformación, renovación y transmisión del poder del Estado.

Un primer paso en esta dirección puede ser la constitución de mediaciones de deliberación y cooperación de actores sociales y gobiernos, que le den legitimidad robusta a la política económica y social, incluyendo la monetaria, la financiera y la fiscal. Esas instancias de mediación podrían articularse en torno a un Consejo Económico y Social participativo y de opinión obligada, previa y a lo largo de los procesos legislativo y de toma de decisiones, que pudiese concretar el diálogo amplio sin el cual es difícil que puedan abordarse las tareas urgentes frente a la emergencia y las estratégicamente decisivas para cambiar el curso del desarrollo nacional.

## **MÉXICO ANTE EL MUNDO**

En la crisis global y en la perspectiva de una recuperación lenta y prolongada, México debe replantear su papel en la cooperación internacional para incidir en medidas y cambios institucionales que favorezcan la recuperación económica y potencien la posición del país en el contexto internacional. Destacan en este campo:

- La contribución mexicana a la solución de los problemas globales implica reconocer que su voz debe armonizarse con la de otras naciones: con alcance estratégico, con los países emergentes de mayor relevancia, como China e India, y en

- América Latina con Argentina, Brasil y Chile, en especial.
- En el plano multilateral, no hay empeño de mayor importancia que la reforma de fondo del Sistema de Naciones Unidas, emprendida desde hace quince años. México debería precisar y potenciar, con las consultas pertinentes, sus propuestas ante este desafío. Es importante que el país se esfuerce para cumplir, al menos, las Metas del Milenio.
  - Las migraciones internacionales son ya uno de los temas centrales de la agenda global. Su importancia y conflictividad potencial serán cada vez mayores. Como país expulsor y de tránsito, México tiene el mayor interés y debe contribuir a una solución global equitativa que, sobre todo, respete los derechos humanos de los migrantes.
  - México requiere tener una clara y explícita agenda para contribuir al rediseño de la arquitectura financiera internacional, fortaleciendo la coordinación de políticas entre los Estados nacionales y redefiniendo el papel y la gestión de las instituciones multilaterales, en especial el FMI y el Banco Mundial, dotándolos de mayores recursos para promover el desarrollo y ampliando significativamente el peso de las economías emergentes en los procesos de toma de decisiones. En este sentido es indispensable aumentar los grados de certidumbre y seguridad económica, eliminando la vulnerabilidad de las economías a los excesos de los mercados desregulados y a la especulación.
  - La reestructuración institucional debe alcanzar también al comercio internacional, reorientando las rondas de negociaciones de la OMC que hasta ahora siguen fomentando relaciones y políticas que acentúan la asimetría económica en el mundo.
  - Sin renunciar al principio de obligaciones comunes pero diferenciadas, México debe definir una contribución significativa a los esfuerzos globales para contrarrestar los efectos del cambio climático, rumbo a los nuevos compromisos que desarrollarán la estrategia multilateral establecida desde el Protocolo de Kyoto.
  - México debe articular una estrategia integral de mediano y largo plazos que conduzca a nuevas formas de asociación comercial, de inversión y de cooperación tecnológica, diversificándolas hacia las grandes economías emergentes, en especial con China e India y, como se ha dicho, los países de Latinoamérica y sus procesos de integración.
  - Debe hacerse un esfuerzo conceptual, de negociación y acuerdo para replantear el TLCAN, que en su actual diseño se ha agotado, y configurarlo como un acuerdo para el desarrollo y la inclusión social en la región norteamericana.

#### **LA POLÍTICA ECONÓMICA.**

La magnitud de la crisis abre paradójicamente la posibilidad de plantear una discusión más profunda, que ha sido largamente pospuesta, sobre la conducción de la política económica y la estrategia de desarrollo. Para que la crisis se

convierta auténticamente en una oportunidad, como lo fue en 1932, cuando se decidió un importante cambio de rumbo en materia de política económica, es necesario un paquete integral de acciones, que incluya reformas macroeconómicas y estructurales para superar no sólo la emergencia, sino el pobre desempeño de largo plazo de la economía mexicana y su excesiva vulnerabilidad ante choques externos.

En este sentido, urge desplegar una efectiva política anticíclica, que descansa en una estrategia agresiva de inversiones públicas y en una intervención cada vez más activa de la banca de desarrollo. Las acciones inmediatas deben inscribirse en un horizonte de largo plazo que incluya las reformas institucionales indispensables.

*La reforma fiscal, articuladora de reformas.*

El eje de la transformación es la articulación de un nuevo pacto social que combine ampliación del bienestar para el conjunto de la población priorizando la condición de las grandes mayorías desfavorecidas, la ampliación ambientalmente responsable de las capacidades productivas de la economía y el fortalecimiento de la convivencia armónica en el marco de la democracia y el Estado de derecho. Para ello se requiere de la reforma fiscal, que está llamada a ser una reforma articuladora de otras, como la reforma laboral y de la seguridad social que contribuyan a crear una red de protección social más fuerte, que desemboque en el establecimiento de un sistema de seguridad social único y universal: que cada mexicano, por el hecho de serlo,

cuenta con acceso a servicios de salud de alta calidad y a algún tipo de pensión o ingreso mínimo.

Son condiciones de la reforma fiscal integral que no se limite a lo tributario; que haga explícitos los fines sociales y productivos que reclaman y justifican una recaudación significativamente mayor, e incluya compromisos claros sobre la utilización de los recursos y la rendición de cuentas. Una reforma fiscal de amplia envergadura requiere de un nuevo pacto social abiertamente redistributivo, expresado en acuerdos políticos, que contemple el pacto federal y recupere la experiencia de la Convención Nacional Hacendaria.

Ante la importancia de la tributación originada en el petróleo, la caída de los ingresos petroleros no puede traducirse sólo en urgencia de recortar el gasto, del mismo modo que su eventual recuperación no puede ser leída como una nueva oportunidad de ampliarlo irresponsablemente y posponer de nueva cuenta la reforma tributaria. En todo caso, las utilidades de operación de Petróleos Mexicanos debieran utilizarse en primer lugar en la expansión de la propia industria y en un segundo término en inversiones productivas, sociales y de infraestructura.

La reforma fiscal en México tiene que hacerse cargo y responder a la estructura socioeconómica del país: altos niveles de pobreza y elevada concentración de los ingresos, para corregirla. Se propone una reforma que se haga cargo de los ingresos, del

gasto, así como de las relaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno.

La reforma fiscal integral debe ajustarse a los siguientes principios generales:

- Seguir una secuencia programada, que asuma la necesidad de contar cuanto antes con políticas anticíclicas y permita en el tiempo superar la fragilidad estructural de la hacienda pública mexicana; es decir, contribuir primero a la recuperación de la actividad y asegurar más adelante la sustentabilidad fiscal.
- Deben revisarse los ordenamientos legales que restringen el margen de maniobra de las políticas fiscal y monetaria y entorpecen la adopción de medidas anticíclicas. Un primer paso debe ser la revisión de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, estableciendo una regla de balance fiscal estructural que permita ahorrar recursos en épocas de bonanza para ser gastados en épocas de crisis.
- Ser integral y satisfacer criterios de progresividad y de efectividad, a través de la reducción gradual del gasto fiscal.
- Mantener una adecuada combinación entre las dos principales fuentes de tributación: impuestos directos (ISR), a personas físicas y morales, e indirectos (IVA y especiales).
- Mejorar el sistema de administración e información tributarias, en especial la eficacia de la recaudación y la rendición de cuentas.

*En relación con el impuesto sobre la renta:*

- El ISR no debe ser sustituido, sino acentuarse su carácter progresivo e integral; ampliar los tramos de ingreso y elevar las tasas sobre los niveles existentes.
- Ampliar la base gravable, corrigiendo el sesgo actual contra los ingresos del trabajo respecto de los del capital y eliminando la deducción de gastos que no son estrictamente necesarios para llevar a la práctica las actividades de las empresas y las operaciones de la banca y de otros intermediarios financieros.
- Incorporar al régimen normal de tributación de las empresas a todas las actividades (incluyendo a las agropecuarias) y hacer más riguroso el régimen de causantes menores.
- Se debe eliminar la porosidad que los regímenes especiales y de consolidación imponen al sistema tributario, así como los regímenes de excepciones y los tratamientos especiales, con la perspectiva de eliminar el IETU.

*En relación con el impuesto al valor agregado.*

- No se considera que la actual sea una circunstancia adecuada para plantear reformas al IVA más allá de eliminar los tratamientos especiales y excepciones, salvo el aplicable a alimentos y medicinas.

*Otros impuestos.*

- Una reforma fiscal integral debe examinar la oportunidad de introducir gravámenes a las ganancias de capital, establecer un

impuesto patrimonial y gravar las transacciones financieras.

#### *Precios y tarifas.*

- Los precios y las tarifas de los bienes y servicios que proporcionan el gobierno y las empresas públicas deben permitirles cubrir los costos y generar un excedente que permita mantener el capital existente y ampliar la capacidad de producción. Si por alguna razón el gobierno federal (o un gobierno local) resuelve subsidiar cierta actividad, región, empresa o grupo de consumidores ello no debe repercutir en los estados financieros de las empresas públicas.

#### *Federalismo fiscal.*

- Se requiere una coordinación fiscal que dé certeza y seguridad a las entidades federativas, aumentando su participación tanto en la base participable como en el porcentaje.
- En materia de recaudación del impuesto predial es conveniente no exentar del mismo a las empresas públicas ni a las instalaciones gubernamentales.
- Un efectivo federalismo fiscal hace necesario incrementar la rendición de cuentas en el uso de los recursos en todos los niveles de gobierno.

#### *Consideraciones sobre el gasto público.*

Para aumentar la eficacia de la política fiscal es importante, como punto de partida, hacer una revisión a fondo del gasto público, a partir de un diagnóstico preciso y compartido sobre

las áreas en donde pueden aplicarse reducciones. Esta revisión debe partir de un verdadero programa de austeridad y de la eliminación de gastos superfluos. Además de incorporar presupuestos plurianuales:

- Es preciso aumentar la transparencia y reducir la discrecionalidad del gasto, poniendo énfasis en la fiscalización sobre resultados.
- Debe aumentar el gasto en infraestructura y en programas sociales de alto impacto, en especial salud, educación y ciencia y tecnología.
- Debe robustecerse la capacidad de auditoría plena por parte del Poder Legislativo.
- Deben moderarse los sueldos de los funcionarios públicos y deben ser eliminadas otras prestaciones no contempladas en la ley y con frecuencia auto otorgadas como los bonos, los pagos por terminación del encargo, por seguros médicos privados o el pago de colegiaturas.
- Revisar a fondo las estructuras del Estado mexicano para eliminar secretarías de Estado y programas redundantes, la excesiva proliferación de subsecretarías, jefaturas de unidad y mandos superiores que no se justifican para el ejercicio de sus funciones, así como oficinas de representación en entidades federativas del Estado mexicano. Esta revisión debe abarcar a los tres poderes de la Unión y a los organismos autónomos.
- La función de control interno del Ejecutivo requeriría racionalizarse en una unidad administrativa que sustituya a la Secretaría

de la Función Pública y la función sustantiva deberá recaer en la Auditoría Superior de la Federación, dotada de autonomía plena.

- Debe reducirse de manera sustancial la contratación de tiempos y espacios de publicidad por parte de las diferentes instancias del sector público en los medios de comunicación.

#### *Política monetaria y sistema financiero*

Es fundamental revisar la política monetaria y financiera, que ha estado subordinada al objetivo único de procurar la estabilidad de precios sin considerar sus efectos negativos en el crecimiento. Desde 1999 la política monetaria se ha basado en un esquema de objetivos de inflación que contrasta con el mandato dual de la Reserva Federal de los Estados Unidos, que toma sus decisiones de política monetaria tratando de obtener el mejor balance entre estabilidad de precios y crecimiento económico. Amparado en una interpretación extremadamente rigorista de su autonomía, el Banco de México decidió al principio de la crisis que el riesgo de la inflación seguía latente y tomó acciones claramente insuficientes para estimular el crecimiento. Por ello, proponemos:

- Debe establecerse, mediante la reforma constitucional y legal pertinente, un mandato dual para el Banco de México que lo obligue a considerar objetivos de crecimiento y empleo, y no solamente de inflación en la determinación de la política monetaria. Además, debe establecerse la posibilidad de que el Banco central

redescubra el papel de la banca comercial y de desarrollo.

- El Banco de México debe tener la obligación expresa de regular de forma escrupulosa al conjunto de los agentes financieros en el país. En coordinación con la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, debe fortalecer el control sobre los intermediarios financieros para evitar el lavado de dinero, el agiotismo, la evasión de impuestos y otras operaciones ilícitas.
- Debe recuperarse para la nación el control del sistema financiero para que responda a los objetivos del desarrollo nacional, así como fomentar la expansión de la banca mexicana. Debe atenderse la situación actual de Banamex que se encuentra en una situación de ilegalidad porque un gobierno extranjero es dueño de parte de sus acciones ordinarias.
- Debe orientarse a la banca comercial para que otorgue crédito oportuno, suficiente y a tasas competitivas a los sectores productivos.
- Es oportuno establecer que Afores y Sofoles deban canalizar el ahorro forzoso que captan a inversiones productivas en el territorio nacional.
- Fortalecer un sistema nacional de banca de desarrollo. Nacional Financiera para el desarrollo industrial; Financiera Rural para el campo, Banobras para la infraestructura y el federalismo, Bancomext para el comercio exterior; Federal Hipotecaria para la vivienda, consolidando fondos dispares y operando con proyectos sectoriales.

- Debe recuperarse la capacidad de la banca de desarrollo de realizar operaciones de primer piso y emitir bonos de desarrollo que le aseguren un fondeo adecuado.
- Es preciso definir para la banca de desarrollo una cartera de proyectos de largo plazo, así como dar prioridad, sobre todo en la emergencia, a las pequeñas y medianas empresas. Es también importante racionalizar las acciones de rescate y apoyo financiero a grandes empresas con el fin de evitar desequilibrios mayores en el mercado de dinero y capitales.
- Una de las tareas urgentes de la banca de desarrollo es contribuir a la rehabilitación de las empresas y a la generación de proyectos.

## **POLÍTICAS SECTORIALES**

### *Infraestructura*

La base material que puede hacer posible el desarrollo y los avances del bienestar de la población depende en buena medida del crecimiento y rehabilitación de la infraestructura del país. De la infraestructura dependen las posibilidades del desenvolvimiento industrial, pero también las capacidades para proveer servicios que inciden directamente sobre el desarrollo humano de la población y la competitividad internacional del país. En virtud de lo anterior, el rescate y la ampliación de la infraestructura nacional debe ser la prioridad de la inversión pública y privadas a partir de las siguientes orientaciones básicas:

- El Estado mexicano debe contar de manera perentoria con un diagnóstico preciso y de

conocimiento público acerca de la situación de la infraestructura en el país, diferenciando y especificando regionalmente las condiciones de la infraestructura primaria, la urbana y la social, para identificar áreas de mantenimiento que puedan ser susceptibles de acción inmediata.

- Debe ponerse en marcha una visión genuinamente federal, aterrizada en el ámbito territorial y en la interconexión de los puntos de infraestructura existentes, cuidando que los proyectos de infraestructura impulsen el desarrollo regional. Lo anterior hace necesario que el Poder Legislativo, y en particular la Cámara de Diputados, disponga de opiniones técnicamente calificadas a partir de los especialistas de las instituciones de educación superior del país.
- Una planeación integral del desarrollo de proyectos en infraestructura. Los presupuestos para proyectos deben incluir los estudios de viabilidad, así como una planeación multianual.
- Las bases de licitación de los proyectos y obras de la infraestructura han de procurar la generación de encadenamientos productivos nacionales, así como la creación de empleo de calidad garantizando el respeto a los derechos de los trabajadores, evitando así la contratación informal y el trabajo precario en empresas contratadas con recursos públicos.
- Debe recuperarse la capacidad técnica del sector público mexicano en materia de infraestructura.

- Es necesario tener una agenda estratégica de investigación, desarrollo e innovación, que se acompañe de una política de captación de personal calificado y alto nivel de conocimiento.
- Impulsar la infraestructura para la investigación tecnológica, incluyendo la creación de laboratorios nacionales de alta tecnología.
- La creación y/o consolidación de centros de pensamiento estratégico que contribuyan a formular y a evaluar proyectos de inversión en infraestructura. Este es un propósito que corresponde cubrir a las instituciones de educación superior, a los colegios profesionales y a la banca de desarrollo.
- Los programas de inversión en infraestructura deben servir para reactivar al conjunto de la economía pero también tener como propósito directo la creación masiva de empleo.

#### *Industria manufacturera.*

El desarrollo industrial del país, incluyendo al sector energético, la construcción y las manufacturas, se encuentra en una encrucijada y al mismo tiempo ante una ventana de oportunidad para propiciar un círculo virtuoso de crecimiento y desarrollo nacionales.

La adopción de nuevas visiones estratégicas y políticas públicas frente al sector energético y el petrolero en particular constituyen una tarea inconclusa que sigue requiriendo atención prioritaria.

México debe afrontar la mayor crisis en la historia de su sector manufacturero a partir de estrategias y políticas de fomento como las que continúan desplegando las naciones de mayor desarrollo productivo y tecnológico en el mundo. La capacidad de generar una amplia gama de bienes de alto valor agregado a través de procesos productivos complejos y con elevados contenidos nacionales de componentes y conocimientos determinará la productividad de la economía mexicana, el grado de modernidad del tejido productivo nacional y la competitividad sistémica del país en el Siglo XXI. De ahí que sea necesario:

- Recuperar como instrumento de desarrollo la política industrial y de fomento productivo en México. Áreas estratégicas del sector público como la Secretaría de Economía, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad deben revitalizarse para estar en capacidad de fomentar en particular el desarrollo de empresas nacionales, en ramas estratégicas y con perspectiva de largo plazo –como la industria automotriz, la electrónica y la farmacéutica- para lo cual deben contar con personal especializado, con conocimientos del tejido productivo nacional y capacidad de diálogo y articulación con el sector empresarial y la infraestructura tecnológica del país.
- Abandonar la política actual que incentiva la sustitución de producción nacional por extranjera. Debe fomentarse la reconstrucción de las cadenas productivas nacionales y la sustitución eficiente de productos importados a partir de empresas establecidas en México con capacidad

propia de investigación y desarrollo tecnológico y de exportar. El poder de compra del sector público debe reconstituirse en una eficaz palanca del desarrollo de industrias y empresas nacionales proveedoras de bienes y servicios.

- Reorientar la política de atracción de la inversión extranjera directa hacia sectores que generen empleos y exportaciones, que modernicen la producción, y amplíen de manera efectiva el aparato productivo y las capacidades nacionales, en vez de continuar permitiendo pasivamente la compra de empresas nacionales y su concentración en el ensamble de productos para la exportación a partir de insumos importados y mano de obra mexicana de escasa calificación.
- Estructurar una agenda explícita de fortalecimiento de las relaciones económicas y la cooperación de México con países como China, India, Brasil y otras naciones emergentes, así como otros socios potenciales, que favorezca la diversificación geográfica de comercio, inversiones y flujos tecnológicos, atendiendo mercados con capacidad de absorción de exportaciones mexicanas y en particular de empresas de capital mexicano.
- Fortalecer con nuestros socios de América del Norte infraestructuras y redes mejor articuladas y balanceadas de competitividad regional, buscando, ante el agotamiento del TLCAN, nuevos patrones de producción industrial compartida y de movilidad laboral

y potenciando el margen de negociación que nos ofrece el nuevo contexto global.

- Poner en marcha un nuevo esquema de política comercial y aduanera más sencillo y pragmático y menos susceptible a prácticas corruptas que permita defender a la producción nacional de importaciones depredadoras o injustificadas y reforzar la capacidad negociadora nacional para la conquista de nuevos mercados externos y el rescate de mercados nacionales.
- Impulsar iniciativas público-privadas, con políticas de fomento selectivas de la banca privada y una fortalecida banca de desarrollo, dirigidas a promover proyectos estratégicos en el ámbito sectorial y regional que atiendan las necesidades del mercado nacional y de los nuevos mercados internacionales y favorezcan la participación competitiva de las PYMES. En este contexto deberá darse atención prioritaria al desarrollo del rezagado sureste nacional, así como el mejor aprovechamiento del potencial industrial y tecnológico del norte del país.
- Fomentar la educación, la capacitación, la investigación y el desarrollo tecnológico en el sector manufacturero con el fin de elevar la productividad, generar ventajas comparativas y elevar el valor agregado nacional, estimulando una mayor contribución financiera del sector privado a estas actividades.
- Propiciar de manera explícita el desarrollo de productos y procesos limpios, el reciclaje de residuos industriales, el uso eficiente del agua y la energía y el cumplimiento efectivo

de la normatividad ambiental nacional e internacional.

### *Agricultura*

México debe proponerse la autonomía alimentaria, que quiere decir la capacidad de garantizar el abasto básico de alimentos para el conjunto de la población, sin que ello implique autarquía comercial en materia agrícola. Este objetivo debe atenderse con una auténtica política de Estado en tanto se trata de un asunto de seguridad nacional. A la par, la búsqueda de ese objetivo debe dar lugar a una política de desarrollo del sector rural que permita elevar su productividad y la del conjunto de la economía, así como la reducción de la pobreza rural. Para ello es preciso:

- Como parte de las acciones de emergencia para reactivar la producción agrícola, aumentar la inversión en conservación y mantenimiento de presas y distritos de riego.
- Distinguir entre políticas de emergencia y políticas de largo plazo que mejoren el desempeño de la economía y la distribución del ingreso en el sector rural, dotando de una visión de largo plazo a la reforma de las instituciones y programas del sector. Esta reforma debe considerar la posibilidad de expandir la frontera agrícola.
- Incrementar la producción para evitar problemas adicionales en la balanza de pagos provocados en parte por la creciente dependencia agrícola.
- Distinguir y en su caso hacer complementarias las políticas de fomento al desarrollo del sector agropecuario, respecto

a las que tienen como objetivo atender la solución de problemas estructurales de desigualdad social y heterogeneidad productiva del sector rural.

- Modificar o eliminar programas de subsidios energéticos. Reformar el programa ganadero, eliminar el programa de Ingreso Objetivo y explorar formas más eficientes de proteger el ingreso de los productores ante variaciones en los precios.
- Invertir en investigación y desarrollo agropecuario.
- Reformar Procampo y dividirlo por áreas: Procampo pro-pequeño, dirigido a pequeños productores (menos de 5 has.) y vinculado con el programa Oportunidades; Procampo ambiental, condicionado a la participación en programas ambientales, y Procampo comercialización.
- Ampliar el Programa Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo para que llegue a las zonas pobres marginadas y cuente con mayores recursos.
- Coordinar programas sociales con productivos, financieros, medioambientales, recuperando experiencias viables de desarrollo rural en zonas marginadas. Incluir en este tipo de programas el componente de microfinanzas.
- Definir y crear una reserva estratégica de alimentos y un sistema nacional de abasto y almacenamiento.
- Elaborar un diagnóstico preciso de cómo se ha visto afectada la biodiversidad para diseñar políticas para mantenerla y restaurarla ahí donde sea posible.

- Establecer el principio de que todo el financiamiento que se otorgue al campo se integre en Financiera Rural pero como banco de desarrollo. Revisar el esquema de aseguramiento al campo, creando un grupo financiero de asistencia al campo que integre Financiera Rural y Agroasemex. Promover con el financiamiento la asistencia técnica, la investigación, el desarrollo tecnológico y la capacitación.
- Desarrollar programas de empleo para la población rural que puedan incluir actividades agropecuarias y no agropecuarias.

## **HACIA LA EDIFICACIÓN DE UN ESTADO DE BIENESTAR.**

Es preciso que México se proponga desarrollar un genuino Estado de bienestar, tal como en su momento lo hicieron las naciones que encabezarían la industrialización y alcanzarían el mayor grado de desarrollo económico y equidad social. Los pilares de dicho Estado de bienestar deben ser el acceso a la educación y a la salud, un sistema de pensiones con cobertura universal, así como el seguro de desempleo, que además de mitigar los efectos negativos de la crisis sobre los individuos y sus familias, actúa como un estabilizador automático que contribuye, precisamente, a suavizar los procesos de contracción de la demanda y caída de la producción y del empleo.

### *Política social.*

México requiere un Estado capaz de garantizar derechos sociales exigibles a su población.

Para avanzar en esta dirección se necesita revisar el conjunto institucional del Estado así como revisar el pacto federal, con el objeto de construir un federalismo social que permita garantizar el acceso de toda la población a un conjunto de bienes y servicios, ya que la fractura del marco jurídico de la política social limita la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones sociales. Además de esta reforma al marco general de la política social es preciso introducir reformas que garanticen el acceso a la justicia a los grupos más vulnerables para superar la inequidad social. A través de la educación y la cultura se puede generar un proceso de inclusión, articulación y diálogo con estos sectores, evitando la visión de que el problema de la pobreza se resuelve sólo con transferencias de ingresos. La construcción de una política social integral, articulada a la política económica para elevar de manera sostenible el bienestar de los mexicanos y en particular de los menos favorecidos, debe incluir reformas que permitan:

- Garantizar el ejercicio de derechos y no solamente niveles básicos de consumo.
- Ligar el combate a la desigualdad con la reforma fiscal y revisar el papel del salario mínimo, que se ha vuelto una unidad de cuenta y está muy lejos de lo que la Constitución establece que debe ser.
- Generar un diseño de políticas sociales más descentralizado.
- Impulsar cambios institucionales en la organización, diseño y gestión de la política social.

- Recuperar como un objetivo fundamental de la política social la redistribución del ingreso, ya que hasta ahora el combate a la pobreza ha sido su única prioridad.
- Desarrollar programas de emergencia para las zonas de alta densidad migratoria.
- Ampliar la protección social a jornaleros agrícolas.
- Impulsar un programa de vivienda social sustentable.

*Salud y seguridad social para todos.*

La universalización de la salud y la seguridad social es una de las grandes reformas estructurales fundamentales para un nuevo curso de desarrollo económico con equidad. Es importante insistir en que ni el problema de las pensiones está resuelto con los sistemas de cuentas individuales, ni la extensión de los servicios de salud para alcanzar la universalidad puede descansar en un esquema con prestaciones limitadas y costos crecientes como el seguro popular.

En términos del marco regulador del mercado de trabajo, es preciso favorecer las condiciones para la contratación sin que ello suponga la desprotección del trabajador, precisamente cuando es evidente que los países que cuentan con mejores instrumentos para la protección de las garantías de los trabajadores se encuentran en menor vulnerabilidad colectiva ante la crisis. Por lo anterior, y dada la gravedad de la situación económica en curso, una definición estratégica para atender los problemas económicos del México contemporáneo es vincular la reforma

laboral con otras reformas, en especial con la fiscal y la de protección social.

Una prioridad central es adecuar en forma gradual los servicios de seguridad social y de salud a los cambios sociales, económicos y demográficos que ha tenido el país en los últimos años. Es necesario desligar la seguridad social del mercado de trabajo: los mexicanos deben de tener acceso a la seguridad social independientemente de su condición laboral. Es necesario también revisar y discutir abiertamente el funcionamiento de los sistemas privatizados: si no funcionan bien, el pago de la pensión mínima se le volverá a cargar al Estado y generará nuevas presiones fiscales.

En el ámbito de la salud es importante dilucidar si los problemas de calidad en ciertos servicios son resultado de restricciones financieras, que en ocasiones buscan crear condiciones para la privatización o subrogación de los servicios. Es necesario hacer consideraciones sobre la calidad y sobre los modelos de atención de los sistemas de salud existentes con vistas a su reforma.

A pesar de las restricciones financieras y de la situación política, este es el momento en el que México se puede plantear desafíos de esta naturaleza. Requiere de la movilización de enormes capacidades políticas e implica afectar muchos elementos que pueden ser considerados como privilegios alcanzados por algunos grupos. La creación de un auténtico sistema nacional de seguridad social es la mejor forma de impulsar un cambio en la

política social, ya que las políticas asistenciales y focalizadas no van a permitir superar la pobreza. Por lo anterior:

- Es fundamental pasar de políticas focalizadas a una política basada en derechos exigibles en materia de seguridad social y salud.
- Asegurar el acceso universal a la salud, de tal suerte que el financiamiento a las instituciones de seguridad social no recaiga primordialmente en los sectores generadores de empleo y en los propios trabajadores. Lo anterior exige aumentar la captación fiscal y por tanto la inversión en infraestructura y el gasto.
- México debe transitar hacia un sistema de seguridad social integrado, con un servicio único en salud y un servicio único de pensiones. La administración de los sistemas integrados les permitiría ser más eficientes en la utilización de los recursos humanos y disminuir los costos de administración.
- Es necesario incorporar a los trabajadores del sector informal a sistemas unificados de salud y de pensiones. Nada de esto va en contra de diseños de descentralización que serán más eficaces en la medida en que partan de un sistema coordinado de organización de los servicios que asegure servicios de calidad para toda la población. Los sistemas unificados pueden favorecer un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales y de la medicina preventiva.
- Se debe tender a que el financiamiento de la seguridad social se haga con cargo a la

imposición general, ya que es la única forma de ampliar la cobertura sin introducir distorsiones adicionales en el mercado laboral.

- Debe impulsarse una política para garantizar la soberanía nacional en materia farmacéutica. El sistema de salud pública podría ser utilizado para impulsar el desarrollo de un conjunto de empresas mexicanas que puedan producir medicinas genéricas en lo inmediato. Se requiere también una mayor inversión en investigación en salud y en innovación tecnológica para la salud.

#### *Educación, ciencia y tecnología.*

Es necesario un compromiso nacional a favor de una reforma educativa profunda, dirigida a mejorar la calidad de la educación básica y de la media, así como a ampliar la cobertura de la educación media superior y superior. Sin negar los avances que hemos tenido en educación superior, ciencia y tecnología, se debe decir con toda claridad que están lejos de responder a las necesidades del país o de influir para mejorar nuestra posición en el contexto internacional. Dos problemas relevantes tienen que ver con la baja cobertura y la falta de financiamiento. El apoyo gubernamental a la investigación científica, al desarrollo tecnológico, a las ciencias sociales, a las artes y a las humanidades ha sido más bien limitado. Es tiempo que las estructuras del Estado nacional reconozcan que México requiere más inversión en educación y no ajustes presupuestales al sector. Entre otras medidas, se necesita:

- Una amplia reforma educativa al nivel básico y al medio, que permita superar las deficiencias en la formación de los niños y jóvenes mexicanos que afectan su desempeño escolar en niveles superiores y en el mercado laboral.
- Revisar las políticas de formación y selección del profesorado, eliminando prácticas clientelares y privilegiando objetivos académicos.
- Ampliar la cobertura de la educación media superior y superior para dar acceso a los jóvenes a un bien público apreciado, importante y socialmente necesario. En especial, en los próximos diez años la cobertura debe alcanzar al 50% de la población en edad de cursar estudios universitarios.
- Impulsar programas para abatir el rezago en educación que afecta a 33 millones de mexicanos mayores de 15 años. Rezago que está encabezado por la vergüenza del analfabetismo que padecen seis millones de personas. Esta es una situación inaceptable y su superación debe ser un compromiso del Estado nacional, de la sociedad y de los gobiernos federal y estatales.
- El futuro de México depende mucho de las universidades públicas, de la formación de nuevos profesionales de calidad y con compromiso social, de la investigación, del desarrollo tecnológico que se realiza en nuestras instituciones y de la lucha en favor de los valores laicos que deben prevalecer en el sistema educativo nacional.
- Es fundamental incrementar el gasto público y privado en educación superior y

en ciencia y tecnología para apoyar estas tareas. A pesar de que el PIB de México lo ubica entre las primeras economías del mundo, es el país de la OCDE con la menor inversión en investigación y desarrollo: tan sólo 0.4%. El promedio en esa organización es de 2.26%.

### *El empleo*

Los efectos de la crisis sobre la población son mayores por la ausencia de una adecuada red de protección social. Un elemento prioritario de una reforma integral, que permita construir un auténtico sistema de seguridad social, universal en su cobertura e integral en sus prestaciones, debe ser el establecimiento de un seguro de desempleo moderno, vinculado a esquemas de readiestramiento y reinserción laboral para los trabajadores formales, que sea el inicio de una amplia reforma social y laboral en el país.

Un seguro, como el que ya cuentan países de desarrollo similar al nuestro, que otorgara, en promedio, dos salarios mínimos mensuales durante seis meses a un millón de mexicanos que podrían perder su empleo en una situación de crisis, costaría alrededor de 18 mil millones de pesos en un año. Esto representa menos del 0.2% del PIB y menos del 1% del gasto federal anual. Un programa de este tipo tendría enormes beneficios para los trabajadores, además de que sería un importante componente anticíclico implícito en el diseño de la política económica. El seguro de desempleo generaría incentivos muy importantes para que los trabajadores buscaran formalizar su situación laboral. Sería

importante, sin embargo, prever adecuadamente su fondeo y articulación a la reforma integral a la seguridad social para evitar que pudiera darse como uno más de los múltiples programas aislados en materia de política social sin garantizar su sustentabilidad y permanencia.

Se reconoce que es necesario poner al día nuestro marco laboral ante una organización del trabajo, de la producción, del Estado, de la sociedad y del mundo que han cambiado. Sin embargo, esto no significa dismantlar las estructuras básicas de protección laboral, sino adecuarlas a las necesidades del nuevo entorno. El reto de una verdadera reforma laboral es actualizar el contrato de trabajo, pero al mismo tiempo repensar y adecuar a las nuevas contingencias nuestros esquemas de seguridad y protección social. Es preciso, por ello, hacer los amarres necesarios entre la legislación laboral del siglo XXI, con una seguridad social no constreñida al asalariado formal, sino creadora de derechos sociales básicos exigibles, de alcance universal, no ligados a la nómina.

En términos de generación de empleos, México debe aprovechar el bono demográfico incorporando a la población joven del país a la actividad productiva. Para ello, han de diseñarse ambiciosos programas de capacitación y aprendizaje y adiestramiento en el trabajo, así como la vinculación de las instituciones de educación con el tejido productivo. Para impulsar el empleo se requiere de diversas medidas, entre otras:

- Políticas de fomento de actividades estratégicas para el país, sean éstas en la industria –incentivando, por ejemplo, la industria petroquímica y aquellas actividades vinculadas con las tecnologías aplicadas a la conservación del medio ambiente-, en el agro –donde México tiene aún el reto de recuperar su capacidad para ser una nación cuyo abasto alimentario básico no dependa de la oferta exterior o el de recuperar su superávit en comercio de productos forestales- o los servicios –atendiendo, por ejemplo, a las crecientes necesidades de acceso a los servicios médicos que la propia transición demográfica hace crecer de manera drástica-.
- Dado que después de la crisis la economía mundial no volverá al punto de partida y se anticipan mutaciones radicales en muchos sectores, en las que industrias completas están en vías de desaparición en el mundo y otras están emergiendo, es imprescindible repensar nuestros empleos del futuro. Será preciso sustituir los empleos perdidos en la maquila tradicional por empleos vinculados al cambio tecnológico en sectores como el automotriz, el energético y la infraestructura que el país requiere.
- Establecer objetivos cuantificables de creación de empleo formal, temporal y permanente, en los proyectos de inversión del sector público e incorporar la variable de generación de puestos de trabajo en las bases de licitación de proyectos de infraestructura.

- Es necesario readecuar el andamiaje jurídico institucional del trabajo a las exigencias de un marco democrático, con transparencia, justicia laboral efectiva y pronta y rendimiento de cuentas por parte de las organizaciones del trabajo. Entre las reformas necesarias en el campo de la regulación de las relaciones laborales, la democracia sindical y de los derechos y garantías de los trabajadores, se requiere asegurar una efectiva libertad de asociación sindical, cuyo reconocimiento no esté en manos del Poder Ejecutivo.
- Revisar el diseño de un sistema de impartición de justicia laboral vinculado al Poder Judicial de la Federación.

## **LA CUESTIÓN JUVENIL**

Una prioridad de cualquier política de Estado que se haga cargo de la crítica situación que vive la sociedad mexicana debe tener como población objetivo el vasto y heterogéneo universo juvenil en México. La exclusión temprana de la escuela, del trabajo y de la socialización productiva y ciudadana, puede representar el mayor costo de largo plazo para el desarrollo, la cohesión social y la armonía de México. Se trata de encontrar una articulación de desarrollo en los entornos familiar, educacional, laboral y de condiciones de vida del barrio, calle o pueblo en los que se desenvuelven los jóvenes, sin lo cual ellos ven limitada y en el peor de los casos impedida su integración plena a los beneficios del desarrollo del país.

La política hacia los jóvenes debe ser una política del bienestar que articule la acción del Estado que no corresponde por tanto a una dependencia o nivel de gobierno, sino que tiene que entenderse como una estrategia integral y transversal, explícita del conjunto de las instituciones públicas.

Por ello, las políticas de juventud deben considerar las especificidades propias de la actual condición juvenil que han sido trastocadas por la crisis que se está enfrentando, donde se pueden subrayar cuatro aspectos fundamentales: la difícil transición educación-mercado de trabajo que se puede producir en cualquier nivel educativo; los deterioros de la condición de salud integral de los jóvenes; la ausencia de estrategias orientadas a la construcción de ciudadanía juvenil y su formas de participación juvenil; y, finalmente, la carencia de espacios para la agregación y socialización de los jóvenes en condiciones de respeto de sus derechos y formas propias de manifestación cultural.

A partir de estos retos proponemos:

- Establecer compromisos y generar sinergias novedosas y diversas entre las instituciones educativas y los sectores productivos para apoyar la inserción paulatina y constante de los jóvenes al trabajo y a la capacitación.
- Contar con un sistema nacional de becas y apoyos en todos los niveles educativos para impulsar significativamente la mayor permanencia de los jóvenes en las instituciones educativas.

- Considerar en la legislación laboral la incorporación gradual de los jóvenes al mercado de trabajo en condiciones protegidas y de desarrollo personal y profesional.
- Se debe diseñar una estrategia integral de acceso a servicios de salud específicos y profesionalizados en jóvenes que impliquen las áreas de sexualidad, alimentación, abuso de alcohol y drogas, así como los temas de depresión, soledad, problemas afectivos y de relación social.
- Garantizar plenamente los derechos que las jóvenes tienen para decidir en torno a las cuestiones de uso responsable de su sexualidad y de reproducción.
- Promover una cultura de resolución de conflictos mediante el diálogo y los valores democráticos en los diferentes espacios vinculados a los jóvenes como la familia, la escuela, el trabajo y en general, en su vida cotidiana, para generar una paulatina y creciente cultura ciudadana.
- Fomentar el acceso de los jóvenes a la justicia, para combatir los niveles de violencia y apoyar el desarrollo de una cultura a favor de los derechos humanos.
- Alentar en las instituciones públicas y políticas del país, así como en los medios de comunicación, la promoción y defensa de los derechos juveniles, superando los prejuicios y estereotipos en torno a los jóvenes que por su condición de pobreza y marginación se vinculan a redes de violencia y delincuencia. Para lo cual se necesitan verdaderos programas de reinserción social y desarrollo social.
- Construir las condiciones básicas para la apertura de espacios de diálogo y participación juvenil como un interlocutor decisivo para conocer y defender sus intereses y organizaciones propias.
- La socialización entre pares es un elemento central en el desarrollo de la condición juvenil, por lo tanto, deben existir espacios adecuados para la reunión de sus diversas manifestaciones, donde se respeten los derechos juveniles y sus expresiones culturales; así como se fomente su difusión y su integralidad.