

México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo

GRUPO DE REDACCIÓN

Rolando Cordera Campos

Carlos Heredia Zubieta

Jorge Eduardo Navarrete López

RELATORES

Leonardo Lomelí Vanegas

y Ciro Murayama Rendón

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
Ciro Murayama Rendón
Jorge Eduardo Navarrete López
Norma Samaniego Breach
Jesús Silva Herzog Flores
Francisco Suárez Dávila
Carlos Tello Macías
Enrique del Val Blanco

I. La situación internacional

La economía mundial vive la mayor contracción de la actividad económica –producción, empleo, consumo y comercio– en siete u ocho décadas. Las generaciones adultas y jóvenes que ahora integran la población económicamente activa, así como quienes toman las decisiones en materia política y económica en las diversas naciones, no habían tenido en su existencia un desafío colectivo de la magnitud que el que se deriva de la crisis en curso. 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. El Fondo Monetario Internacional Producto Interno Bruto (PIB) estima una contracción de la economía mexicana de 7.3% en 2009 y de 1.4% para la economía mundial. El Banco de México estima una caída de entre 6.5 y 7.5% en el PIB nacional para este año y no se puede descartar que tenga que volver a revisar a la baja su pronóstico. Hay estimaciones no oficiales que señalan una reducción de entre 8.5 y 9.5 por ciento.

EXPOSITORES INVITADOS:

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

La Organización Internacional del Trabajo (oit) , por su parte, cifra en 52 millones de puestos de trabajo los que serán destruidos en el orbe entre 2008 y 2009; en México, la tasa de desempleo llegó a 6.12% en julio de 2009, frente a 5.17% el mes anterior y 4.15% un año antes. Lo anterior significa que el número de desocupados aumentó en 460 mil en el último mes y en 908 mil en el último año. La pérdida mayor de empleos formales correspondió a la manufactura, sector donde jamás se había registrado tal reducción de empleo en tan poco tiempo desde que se cuenta con estadísticas. De hecho, una característica particular de la crisis en curso es su amplia capacidad destructiva en términos de empleo y, por tanto, de bienestar. El menor volumen de empleo, a su vez, está teniendo efectos negativos sobre los salarios, de tal manera que las capacidades de consumo se ven afectadas y se posponen así las posibilidades de recuperación económica.

Asimismo, para 2009, la Organización Mundial de Comercio (omc) estima una disminución del quantum de los intercambios de mercancías en el mundo de 10%, la mayor merma desde la Segunda Guerra mundial. Lo anterior se conjuga con una reducción de los flujos de capital hacia las economías emergentes, lo que afecta aún más las decisiones de inversión y las posibilidades de crecimiento.

La contracción de la producción, de la demanda de bienes finales y de insumos, así como del comercio, ha significado un punto de inflexión en los precios de las materias primas a nivel internacional, lo que afecta a los países exportadores, como es el caso de América Latina. México no ha sido la excepción, dada la importancia relativa de las exportaciones de petróleo.

Con todo, la disminución del comercio internacional no es la causa sino la expresión de una crisis generada en los mercados financieros. De hecho, desde hace cuatro décadas, los movimientos comerciales dejaron de ir acompañados por los movimientos del capital, de tal suerte que el grueso de las transacciones económicas en el orbe, que originalmente se debían al intercambio comercial entre naciones, corresponden a flujos de capital de corto plazo.

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 que no haya “vuelta a la normalidad” si eso significa, simplemente, regresar el statu quo imperante antes del estallido de la crisis, pues fue la manera en que funcionaba el sistema lo que engendró y prodigó la destrucción productiva que sufre la economía global. Es necesario restringir los márgenes a la actuación irresponsable e incluso fraudulenta de diversos agentes financieros, pero también aumentar la certeza de ahorradores e inversionistas, así como asegurar que el sistema financiero cumple con su función primaria: canalizar recursos a la actividad productiva de manera eficiente, sin sacrificar esa misión ante el afán de lucro inmediato.

Ahora bien, también se reconoce a nivel internacional que la crisis, siendo financiera, tiene una expresión tangible sobre la economía real y que está cuestionando la viabilidad

no sólo de empresas que han sido seña de identidad de la expansión económica mundial desde la segunda mitad del siglo XX, sino de industrias articuladoras de la actividad económica y de las pautas de consumo y de conducta de buena parte de la población mundial. Es el caso de la industria de automotores, que enfrenta una crisis aún mayor que la experimentada en la década de los años setenta con el incremento de los precios del petróleo que encareció sus costos; ahora, el problema es más agudo, y tiene que ver con la caída de la demanda.

De ahí que existan no sólo nociones académicas o propuestas de políticas públicas que aboguen por la necesidad de comenzar a innovar estrategias industriales y productivas, sino que ya estén literalmente en curso políticas orientadas a transformar los patrones de articulación económica en los países y entre ellos. La prioridad de la administración estadounidense para desarrollar la infraestructura terrestre de transporte por vías ferroviarias más que carreteras es un ejemplo de lo anterior.

Asimismo, 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 la economía de algunas de las mayores economías ha empezado a hablarse, con frecuencia creciente, de indicios de reactivación. En algunas economías (Alemania, Francia, Japón) hubo un leve aumento del producto, que contrastó agudamente con los fuertes descensos del primer trimestre. En otras (Estados Unidos) la caída persistió, pero fue mucho más restringida. En otras más (China e India, notoriamente), la recesión no se materializó, aunque hubo una caída importante en la tasa de crecimiento. A pesar de que, técnicamente, algunos países salieron de la recesión, ésta se agudizó en muchos otros, 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 restructuración de los sectores financieros y la confianza en las instituciones.

El perfil de las acciones anticíclicas

La profundidad de la crisis ha puesto en evidencia los límites de las medidas convencionales de la política monetaria, cuyo manejo de corto plazo se llegó a considerar, a lo largo de los últimos lustros, suficiente para revertir las tendencias hacia la desaceleración económica. Sin embargo, la disminución de las tasas de interés a niveles cercanos a cero no ha producido recuperación. De ahí que lo que llegó a considerarse incluso como un principio de manejo responsable de la economía, el equilibrio fiscal, tuviera que ser revalorado y se confiriera a la capacidad de gasto e inversión del sector público el papel de pivote para la reactivación económica y el freno a la destrucción productiva. Baste decir que para el caso de Estados Unidos, el déficit público para 2009 se calcula en 13.5% de su producto

nacional. En lo que hace a políticas monetarias que solían considerarse impracticables, la Reserva Federal ha optado por medidas heterodoxas como aumentar la emisión para financiar algunas medidas de rescate financiero y estímulo económico. Asimismo, otros países, han iniciado el préstamo a las empresas por los bancos centrales, lo que hasta hace poco no estaba permitido.

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. No obstante, la evidencia muestra que ese tipo de medidas, aplicadas por la administración republicana de Estados Unidos entre 2001 y 2008, no hizo sino incrementar el desequilibrio del sector público sin contribuir a un aumento de la inversión productiva. Conviene reconocer, sobre todo, que la disputa ideológica sobre las políticas económicas dejó de circunscribirse al ámbito académico y es ya un debate político, lo que implica que las políticas económicas tienden a ser objeto de una abierta deliberación democrática, lo que no necesariamente ha ocurrido en la historia previa de la definición de las estrategias de desarrollo en los países latinoamericanos y, en particular, en el caso de México.

Crisis global, reacciones nacionales

Cabe mencionar que, 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 que es global.

Otro fenómeno que forma parte de las respuestas a la crisis es el resurgimiento del proteccionismo. Diecisiete de los veinte países que conforman el G20 han adoptado alguna medida proteccionista, ya sea por el lado del privilegio de las compras internas o mediante el manejo del tipo de cambio para conseguir ganancias en competitividad frente a los productos y mercados externos.

La crisis en curso, por tanto, también significa una erosión al 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. De lo anterior ha resultado que los encadenamientos productivos de las grandes transnacionales comiencen a verse afectados, tal como lo advirtió el programa PNUD en los años ochenta.

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. Por ejemplo, la ampliación de los recursos del FMI no se hizo tomando en cuenta las necesidades de los países de menor desarrollo, y por tanto su mayor vulnerabilidad en términos de pérdida de bienestar social ante la recesión global, sino que se orientó hacia los países emergentes con alta demanda de importaciones de los países industrializados.

Asimismo, el incremento del gasto acordado entre los participantes en la cumbre del G20 no resultó de la envergadura suficiente a la luz de la magnitud de la contracción económica. Tampoco se adoptaron decisiones prácticas para dismantelar las medidas proteccionistas, y 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 Fondo Monetario Internacional (FMI), fue nuevamente pospuesto.

Aunque se presencia una contracción crediticia internacional significativa y los recursos adicionales aprobados para el FMI pueden resultar insuficientes, determinados países con alto nivel de ahorro, como China, comienzan a desplegar importantes roles regionales de colocación de inversión productiva directa que pueden tener impactos significativos en ciertas economías. Esto adquiere una importancia estratégica en el caso del sector energético.

Una cuestión que está en el horizonte de las reflexiones y definiciones sobre la economía mundial es el papel de la moneda de reserva internacional. Es factible asegurar que el dólar no podrá mantener sin cambios el papel que venía desarrollando desde la posguerra y aun en las décadas cercanas; pero también es evidente que el dólar sigue siendo la moneda de reserva de las principales economías del orbe. En todo caso, la reestructuración monetaria y financiera global tendrá que ser uno de los resultados de las reformas tendientes a revertir la crisis y a corregir las condiciones que la provocaron y que permitieron que alcanzara proporciones como las que se constatan sobre la economía real.

La reconfiguración del poder económico internacional

En la realidad económica global predomina el poderío estadounidense aunque ya no se trata de una hegemonía tan clara como la que se desplegó tras el colapso de la Unión Soviética hace un par de décadas. 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 de 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:

1. Nueva fase del redespiegue industrial a escala mundial. El predominio del sector financiero llevó a abandonar los esfuerzos internacionales de cooperación para el desarrollo industrial. La crisis ha revelado la necesidad de rescatar y replantear los enfoques de cooperación multilateral acerca de cuestiones tales como la transformación productiva con equidad, planteada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y la transferencia y enraizamiento de actividades industriales de avanzada en el mundo en desarrollo, propuestas por la ONUDI, entre otras. En un redespiegue industrial efectivo puede encontrarse respuesta a cuestiones que tienden a verse como indefectiblemente conflictivas, desde la competencia por el uso de recursos naturales hasta los problemas asociados a los movimientos migratorios.
2. Financiamiento internacional para la infraestructura. Las inversiones en los diversos segmentos de la infraestructura tienen un enorme efecto dinamizador del crecimiento y del empleo. Si se incluye la infraestructura social (salud y educación) además de la productiva (transporte, comunicaciones, tecnologías de la comunicación y la información, transición energética) este tipo de inversiones absorbe la mayor parte de los recursos del programa estadounidense de reactivación. Los nuevos recursos inter-

nacionales que se destinen a financiamiento del desarrollo de las economías emergentes podrían orientarse a grandes programas de ampliación y modernización de infraestructuras concebidos con visión regional y global.

3. Nueva arquitectura financiera internacional y reforma de las instituciones financieras internacionales. Esta área reúne oportunidades que concitan un alto grado de consenso y, al mismo tiempo, despiertan enormes resistencias. El G20 decidió asignar al FMI nuevos recursos y nuevas tareas, dejando intactos, al menos por el momento, sus mecanismos de distribución del poder y de adopción de decisiones. Debe insistirse en que las transformaciones en ambas vertientes van de la mano y dependen críticamente unas de otras. Carecería de sentido, por ejemplo, intentar fortalecer y ampliar la función de supervisión del Fondo, para corregir los grandes desequilibrios globales y contribuir a la regulación de los sectores financieros nacionales, si al mismo tiempo no se equilibra, en función de la posición real que guardan en la economía y el comercio mundiales, la influencia de sus miembros en la adopción de decisiones. En términos de tiempo, ésta es el área en que más pronto se requerirá definir posiciones y propuestas, en la perspectiva, entre otras, de la nueva cumbre del G20 en septiembre de 2009.
4. Pugnar por una pronta conclusión de la Ronda de Doha. Aunque conviene no minimizar los obstáculos que aún deben salvarse para llegar a una conclusión que satisfaga los objetivos de desarrollo de la Ronda, parece claro que buscar un consenso temprano puede ser una bandera viable para tratar de reducir el impacto desfavorable de la caída del comercio internacional, suscitada por la crisis, sobre los países en desarrollo.

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. Es evidente que en el caso de México la crisis se combina con una incapacidad prácticamente estructural para crecer a tasas altas en los últimos lustros. La actividad económica en México se expande a niveles inferiores a su crecimiento potencial pero, sobre todo, con un amplio rezago respecto a las necesidades de una población que está inmersa en un profundo cambio demográfico y que mantiene niveles de pobreza y desigualdad injustificables.

El cambio estructural operado en las décadas finales del siglo XX hizo que la economía mexicana se abriera y registrara un importante auge en sus exportaciones no petroleras, en particular de distintas ramas industriales. Sin embargo, dicho cambio amplió la dependencia económica del sector externo, disminuyó la capacidad de incidencia propia sobre la demanda agregada y desarticuló las cadenas productivas internas, disminuyendo así la capacidad de generar empleo y bienestar incluso en los momentos de expansión del producto.

Así, México enfrenta un entorno internacional con al menos dos grandes incertidumbres: la primera es el momento en que pueda presentarse la recuperación económica en el mundo y, en especial, en Estados Unidos, 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.

Por lo mismo, las definiciones de México ante la crisis tienen que hacerse cargo, por lo menos, de dos planos que no son excluyentes sino complementarios: su papel en los

espacios multinacionales para tratar de incidir en medidas y cambios institucionales que favorezcan no sólo la recuperación económica global sino la posición de México en el contexto internacional; así como un conjunto de medidas propias, insustituibles, para generar una expansión de la actividad que pueda sostenerse en el tiempo y ser incluyente desde el punto de vista social. En ambos planos puede haber objetivos comunes, como por ejemplo, la adopción internacional y nacional de programas que tengan como propósito explícito la incorporación de los excluidos al desarrollo, potenciando así el tamaño del mercado y la capacidad de generación de actividades productivas que favorezcan, también, a las empresas y trabajadores afectados por la crisis global.

Oteando el futuro a mitad de la crisis

Al cabo del tiempo, las tercas realidades acaban por imponerse a las construcciones sobrecargadas de ideología. La crisis financiera global pone en entredicho al canon neoliberal y la forma de concebir hasta ahora a la globalización. No existe aún consenso entre los gobiernos, ni entre los especialistas, sobre los cambios paradigmáticos que debieran implantarse, ni sobre las salidas a la primera recesión sincrónica de alcance planetario. Algunos ven el problema como un ciclo recesivo quizá más agudo, pero sin implicaciones que fuercen al reemplazo de las instituciones o poderes económicos dominantes: el sistema de mercado prevalecerá sin alteraciones sustantivas.

Hay opiniones que postulan transformaciones mayores en los sistemas económicos y políticos del mundo. La corrección de los excesos y las inestabilidades de los mercados libres llevarán a modificar los valores y las normas que conforman los sistemas de gobierno del futuro. Tales tesis reconocen que el neoliberalismo, junto a la volatilidad de los mercados, concentró los beneficios económicos en los estratos de alto ingreso, debilitó los impulsos al crecimiento e hizo del consumismo –con su secuela de sobreendeudamiento de familias y gobiernos– la fuente fundamental de un crecimiento disparejo, volátil e insostenible, aun entre los miembros del Primer Mundo. Por difícil que sea anticipar con alguna precisión el futuro, cuando se contrastan las reglas del canon neoliberal con las políticas públicas de los países líderes en respuesta a la depresión y se observa la traslación paulatina de las capacidades económicas del mundo, es posible inferir el sentido general de las mudanzas en gestación.

El criterio neoliberal de acotar al máximo el ámbito de acción económica de los estados, queda vulnerado por las medidas anti-crisis de múltiples gobiernos, sea para revitalizar la demanda, rescatar a instituciones financieras o apoyar a grandes empresas en peligro de quiebra. Como consecuencia, la supuesta eficiencia de los mercados en comparación con el Estado queda en entredicho y las fallas, en vez de ser resueltas por los propios mercados, requieren de la intervención pública. Como cualquier institución humana, ahora Estado y mercado resultan falibles.

También, ha sido rebasada la premisa neoliberal del equilibrio presupuestal y de sus propósitos, no sólo para favorecer la estabilidad de precios, sino también para reducir la autonomía económica de los gobiernos y trasvasar el meollo de la administración macroeconómica a la política monetaria. Aquí se pasó por alto la nula capacidad regulatoria de las políticas monetarias cuando las tasas de interés alcanzan límites cercanos a cero, sea para evitar la recesión o contener la deflación.

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.

El manejo macroeconómico de los gobiernos sufrirá paulatinamente por igual cambios de significación. El monetarismo habrá de reconocer sus limitaciones y abrir las puertas a la colaboración y hasta al predominio de las políticas fiscales, regulatorias e intervencionistas de los estados. No se abandonará la lucha por la estabilidad de precios, pero cobrarán estatura los objetivos del empleo o del crecimiento.

En una palabra, el péndulo histórico ha invertido su curso, la política gana algo del terreno arrebatado por dictados económicos inapelables. 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. En particular, la educación y la salud recibirán considerable prelación. En contraste, el sector financiero quedará sujeto a normas más estrictas, sea para moderar o evitar las burbujas de los activos, someter a escrutinio a la banca de inversión y los fondos de riesgo o frenar al apalancamiento excesivo de sus instituciones.

En materia de política nacional, será difícil que ciudadanos de países democráticos continúen avalando el desempleo, la prolongación del proceso de concentración de ingresos, permitan pasivamente la volatilidad económica o los ciclos destructivos recurrentes, así como la erosión ascendente de la autonomía de los gobiernos. De ahí, la creciente inclinación de legislaturas y gobiernos por mejorar los instrumentos de protección a poblaciones y economía, en desmedro de las soluciones puras de mercado.

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 el *status quo* ante 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, un gatopardismo invertido, 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

La recesión que afecta a la economía internacional desde el segundo semestre de 2008 es global, lo que representa una situación que no se había presentado desde la crisis de 1929. 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 (IED) y, en general, la drástica reducción de la disponibilidad de recursos financieros externos. Esta crisis se está transmitiendo a 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. Después de subestimar la crisis, el gobierno ha tenido que aceptar la gravedad de la situación ante el deterioro continuo de la producción y el empleo.

México es uno de los países que se están viendo más afectados por la crisis económica mundial, mucho más que cualquiera de las demás economías latinoamericanas. La caída del PIB en 2009, estimada oficialmente como se ha dicho en alrededor de 7%, puede alcanzar entre 8.5 y 9.5%. Como lo muestran las cifras del PIB al segundo trimestre de 2009, la economía mexicana se encuentra ante la peor crisis desde 1931, incluidas las crisis de 1982-1983 y 1995. La caída del PIB en el segundo trimestre se situó en 10.3% respecto al mismo trimestre de 2008. El desplome de la producción está siendo muy abrupto y es previsible que la recuperación sea muy lenta. Se calcula que en los primeros siete meses de 2009 se perdieron 845 mil empleos y la cifra podría superar un millón al concluir el año. Si bien es cierto que la crisis se inició afuera, el efecto devastador que ha tenido en México sólo se explica por la fragilidad de la economía. A la intensidad con la que se está padeciendo la crisis económica mundial hay que añadir el pobre desempeño estructural de la economía mexicana en los últimos años. Si se analiza su evolución a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y los primeros ocho años del XXI, se identifican dos períodos claramente diferenciados por la dinámica del crecimiento: mientras que el PIB por habitante creció en promedio a tasas superiores a 3% anual entre 1950 y 1981, entre este último año y 2008 lo hizo a una tasa de 0.5% promedio anual.

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, que se expresa en una alta dependencia de la economía estadounidense, así como la escasa capacidad de respuesta de los instrumentos de la política económica. En segundo lugar la política monetaria exagera la volatilidad del tipo de cambio y la fiscal no tiene margen para instrumentar políticas anticíclicas; la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece limitaciones que en los hechos tienen un efecto procíclico. 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 regiones del país. Otro problema estructural no resuelto y en muchos casos acrecentado por las reformas es el predominio de estructuras de mercado poco competitivas y la ineficacia o inexistencia de mecanismos adecuados para regularlas.

La fragilidad estructural de la economía mexicana

Como en la recesión con la que se inició el siglo XXI, la caída de la economía mexicana siguió rápidamente a la de Estados Unidos y hasta ahora ha sido más profunda. El Tratado de Libre Comercio (TLCAN) ha tenido como resultado indeseable un incremento de la subordinación económica frente a este país. El *boom* de los productos primarios permitió

crecer a América Latina, pero México fue el país que menos se aprovechó de este auge. El rezago de México respecto a la región se explica en parte por las oportunidades perdidas, entre las que destaca el haber desaprovechado los ingresos extraordinarios del petróleo para realizar una importante inversión en infraestructura, pero también por la ausencia de políticas activas de fomento económico y promoción del empleo.

México mantiene una relación comercial superavitaria con Estados Unidos y Guatemala, pero es deficitario en sus intercambios con el resto del mundo. El superávit con Estados Unidos es casi simétrico al déficit con Asia. No sólo es un problema de dependencia, sino de falta de claridad sobre las posibilidades de la relación. A su vez, 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. La menor competitividad de los productos mexicanos en el exterior es en gran medida un reflejo del estancamiento de la productividad, que es consecuencia de la falta de inversión y del descuido del adiestramiento de los trabajadores, así como del rezago en la investigación científica y del desarrollo tecnológico. 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, que han tenido que recurrir a fuentes alternativas de financiamiento, incluido el crédito de proveedores. México cuenta con un sistema financiero ineficiente e insuficiente, que no ha logrado aumentar el índice de bancarización y que si bien aún no enfrenta problemas de liquidez y cartera vencida –dados los altos índices de capitalización que alcanzó después de la crisis de 1995– tampoco contribuye a superar la situación actual y la puede empeorar con su manejo de las tasas de interés.

Un dato que revela con contundencia la escasa aportación del sistema financiero al desarrollo de la economía mexicana es que, mientras en naciones industrializadas el porcentaje de préstamos al sector privado rebasa el monto del PIB, en México ese tipo de crédito sólo representa 16% del producto. De ahí que, de 120 países, México se encuentre en el lugar 102 en cuanto a financiamiento productivo por el sector financiero.

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. Ello ha hecho posible que incluso en el momento de la mayor contracción de la actividad económica de que se tenga registro en el país, la banca comercial siga obteniendo ganancias sin parangón en el mundo. Las altas comisiones que la banca comercial aplica al consumo de las familias, así como los intereses que pueden considerarse como leoninos que cobran algunas instituciones de préstamo al consumo (de 4% mensual), dan

cuenta de que los consumidores mexicanos se enfrentan en una situación de debilidad asimétrica a unos agentes financieros poco regulados.

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. No sobra recalcar que el cambio estructural y la apertura no han propiciado dinámicas satisfactorias en la industria y el sector rural, lo que constituye un argumento *prima facie* para reclamar la intervención de los instrumentos financieros estatales de fomento.

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 e incluso en comparación con naciones de desarrollo similar como serían Brasil y Chile en América Latina.

Los ingresos tributarios en México ascendieron en 2008 a 9.5% del PIB, mientras que la media de América Latina y el Caribe fue de 15% en ese año y la de la OCDE alcanzó 35.9% en 2006. Poco más de la mitad del ingreso tributario (4.9% del PIB) correspondió a la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), en tanto que la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) alcanzó 3.8% del producto. Los ingresos petroleros contribuyeron con 38% de los ingresos públicos totales. El gasto público alcanzó ese año 22.1% del PIB, del cual 16.7% correspondió a gasto programable. Aunque 58% del gasto programable se destinó a actividades de desarrollo social, México también se encuentra por debajo de la media latinoamericana en este rubro.

La baja recaudación revela incapacidades técnicas, administrativas y políticas de los distintos órdenes de gobierno, pues impuestos municipales como el predial aportan poco a los ayuntamientos precisamente porque no se recaban; las entidades federativas han renunciado a establecer gravámenes a la renta, por ejemplo, y en la federación misma, la eficiencia en la recaudación del IVA, por ejemplo, que es un impuesto relativamente sencillo que cobrar, alcanza apenas 20 por ciento.

La escasa recaudación a través del impuesto sobre la renta, cuya tasa máxima (28%) es menor a la promedio de la OCDE y de los socios comerciales de México, evidencia que 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, con sus responsabilidades cívicas básicas, como es la tributación.

La baja recaudación fiscal viene condicionando la capacidad de gasto de la economía mexicana, que va a la zaga de otras naciones en gasto público per cápita en indicadores clave para el desarrollo humano como la salud y la educación. A esa escasa capacidad recaudatoria, con la que se ha podido coexistir gracias al uso de la renta petrolera, se suma en los últimos años la obsesión 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.

El gasto es insuficiente. Esa limitación del desarrollo de México tiene ser afrontada y resuelta por esta generación y a partir de la coyuntura de la crisis, en una secuencia de acuerdos y reformas que permitan tener una hacienda pública con una capacidad recaudatoria similar a la de los países de la OCDE y de los más exitosos de América Latina. El gasto, además, no está bien ejecutado: los altos niveles de subejercicio presupuestal, aun en momentos de depresión económica que exigen la participación activa del sector público para reanimar la demanda agregada, dan cuenta de que ha habido un deterioro en la capacidad de ejercer los recursos del país por parte de las administraciones públicas. A la ineficiencia, debe agregarse la mala programación del gasto, pues en 90% se determina de manera inercial año con año, sin prioridades estratégicas ni objetivos de desarrollo económico bien explicitados. El gasto es, además, abultado en algunos rubros, evidenciando con ello en ocasiones la pérdida de sentido y responsabilidad de Estado en quienes ejercen los recursos de la nación: altos sueldos, incluso dispendiosos, a funcionarios, creación excesiva de burocracias y gasto en consultorías innecesarias, así como drásticas erogaciones en campañas de publicidad en los medios electrónicos de comunicación –cabe apuntar que estas características no se refieren sólo a la administración federal ni al Poder Ejecutivo, sino que abarcan a los diferentes poderes así como a los organismos autónomos–. Finalmente, es preciso reconocer que el gasto está mal distribuido entre niveles de gobierno.

La necesidad de una profunda reforma fiscal no implica solamente avanzar hacia una de las múltiples reformas que necesita el país. Por el contrario, es el eje de la transformación social, de la articulación de un nuevo arreglo 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. La reforma fiscal está llamada a ser una reforma articuladora de reformas. Una de sus condiciones, es precisamente que sea fiscal y no sólo tributaria: que haga explícitos los fines sociales y productivos que dan lugar a una recaudación significativamente mayor.

Es pertinente separar analíticamente el tema de las políticas anticíclicas del de las reformas estructurales, sin perder de vista la necesidad de hacer explícitas sus interrelaciones. Las políticas macroeconómicas deben estar encaminadas a reducir la vulnerabilidad de la economía ante choques externos. Es indispensable contar con una política monetaria que tenga entre sus objetivos principales apoyar el crecimiento y una política fiscal basada en reglas de balance estructural, que impidan el dispendio en los períodos de auge y los recortes en tiempos de crisis. La discusión sobre la necesidad de una política cambiaria activa debe darse en el contexto más amplio de una reforma institucional para que las políticas monetaria y cambiaria se hagan cargo de sus efectos sobre el crecimiento económico y el empleo.

La viabilidad política de las reformas es un tema fundamental. Hasta ahora, las reformas que se han planteado no han estado articuladas entre sí, lo que aumenta los costos políticos de aprobarlas por separado sin que quede clara su interrelación. En el caso de las propuestas de reforma fiscal, además de los problemas inherentes a las mismas, es preciso destacar que no han estado acompañadas de compromisos explícitos sobre la utilización de los recursos. La reforma fiscal debe ir acompañada de reformas laborales y

sociales que reduzcan la carga tributaria sobre el empleo formal de la economía y contribuyan a crear una red de protección social más fuerte. De esta manera será más factible su aprobación y constituirá la piedra angular de una reforma integral.

Es importante reflexionar sobre la secuencia que deben tener las reformas, sin perder de vista su necesaria articulación, pues de lo contrario se estaría incurriendo nuevamente en el error de plantear reformas inconexas y soluciones parciales. Resulta indudable que el puente entre las políticas macroeconómicas para aumentar la capacidad de respuesta de la economía mexicana y el resto de las reformas estructurales es la reforma fiscal, pero aprobar ésta sin llevar a cabo reformas sociales y laborales impedirá superar algunos de los problemas más graves que enfrenta nuestra economía, como el estancamiento del empleo formal y la insuficiencia y el deterioro de los sistemas públicos de salud y educación.

La necesidad de las reformas es ineludible si se analiza el desempeño de la economía mexicana en las últimas décadas y se le compara con el de otras economías emergentes que han tenido mejores resultados en términos de crecimiento. Entre 1980 y 2008 el PIB por habitante prácticamente se ha estancado en nuestro país, mientras que en Corea creció 4.5 veces en el mismo período, en Irlanda 3.5 veces y en Turquía y Portugal se duplicó. Desde esta perspectiva, las reformas son necesarias no solamente para superar la crisis, sino para superar las deficiencias estructurales que explican la excesiva vulnerabilidad de nuestra economía ante choques externos y su incapacidad para crecer a las tasas que se requieren para hacer frente a las presiones demográficas y los desafíos sociales que enfrenta el país. El saldo de la falta de crecimiento para las generaciones presentes y las futuras ha sido demasiado alto y puede serlo aún más por la profundidad de la crisis y por la falta de medidas adecuadas para superarla y reorientar el crecimiento del país.

Ante la falta de crecimiento económico y expectativas laborales, la situación de los jóvenes constituye un desafío que puede ser muy delicado. Este problema es fundamental para las instituciones de educación superior y debe ser atendido cuanto antes, en paralelo con las demás medidas que permitan incidir en un aumento de la productividad y de la competitividad del país. De ahí la necesidad de construir un planteamiento hacendario y social, que tome en cuenta la necesidad de establecer una red de protección social básica de alcance universal.

Desde 1980 no ha habido una reforma fiscal. Se han dado pequeños ajustes y acomodamientos, que no han resuelto el problema de fondo. La propia reforma de 1980 se desvirtuó por el sistema de exenciones que se fue construyendo a lo largo de los años y que hoy constituye el principal obstáculo para aumentar la recaudación. La inminencia de un déficit puede servir para impulsar la reforma fiscal, a pesar de que las principales fuerzas políticas parezcan renuentes a abordar el tema. La discusión del programa económico para 2010, incluida la meta de déficit público, debe llevar a reformar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y será un momento propicio para plantear la reforma fiscal de gran alcance que es indispensable. La viabilidad política de la misma dependerá, en gran medida, de su vinculación a otras reformas encaminadas a apoyar el empleo y a construir una red de protección social más sólida y con cobertura universal.

Además de adecuar las políticas fiscales para poder 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. 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 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 sigue latente y ha tomado acciones claramente insuficientes para estimular el crecimiento. De esta manera, con base en esta interpretación de la realidad, la Junta de Gobierno del Banco Central decidió en los últimos meses que la tasa de interés bajara únicamente unos cuantos puntos base. En ese sentido, la política monetaria, lejos de mitigar la desaceleración económica en México ha contribuido a aumentar la volatilidad de la economía al tomar medidas que en su momento atrajeron un flujo importante de capitales que, al salir del país, han afectado notoriamente la estabilidad del tipo de cambio. Como en el pasado reciente, la política monetaria y sus efectos sobre el tipo de cambio no han permitido reaccionar oportunamente a los choques externos y con ello contribuir a reducir sus efectos negativos sobre la economía y el bienestar de los mexicanos. De ahí la importancia de discutir la pertinencia de una reforma que establezca un mandato dual para el Banco de México, similar al de la Reserva Federal, que lo obligue a considerar objetivos de crecimiento 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 de sobrevivencia de este tipo de hogares que a programas gubernamentales. La fuerte emigración de última década del siglo XX y los primeros años del actual contribuyó a esta diversificación de los ingresos de las familias rurales, aunque no en los hogares más pobres, al mismo tiempo que permitió canalizar el excedente de fuerza de trabajo rural ante la incapacidad del resto de la economía para absorberlo.

La vinculación de la agricultura mexicana al mercado estadounidense se ha incrementado aceleradamente con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En 1990, México ocupaba el 6° lugar en la importación de productos agrícolas procedentes de Estados Unidos, muy lejos del primer comprador de este tipo de bienes que era Japón. En 2008, México ocupó el 2° lugar, muy cerca del primer importador, que fue Canadá. La culminación del proceso de apertura de la economía mexicana al comercio de productos agrícolas con Estados Unidos y Canadá ha vuelto más vulnerable a los productores mexi-

canos a las variaciones en los precios de los cereales y las oleaginosas en los mercados estadounidenses.

En cuanto a remesas y migración, ni los más pobres son los que migran a Estados Unidos ni son los hogares más pobres los que reciben las remesas, aunque el efecto de largo plazo en la distribución del ingreso y en los niveles de pobreza de ambos fenómenos tiende a ser positivo.

Es posible afirmar que con la apertura comercial no solamente no se transformó el campo mexicano, sino que los productores con potencial no lo pudieron aprovechar por la caída en el crédito, los problemas de comercialización, los costos de transporte y otros factores que han afectado la competitividad de los productos mexicanos.

A la par que la apertura y la negociación del Tratado de Libre Comercio, la reforma ejidal y la certificación de la propiedad rural fueron impulsadas entre otras razones para crear un mercado de tierras y generar condiciones más favorables para la inversión privada en el sector rural, pero hasta ahora ambas medidas han tenido un efecto muy limitado. El crédito privado, lejos de aumentar, se ha reducido al mismo tiempo que se han desmantelado muchas de las instituciones de fomento agropecuario, creando un vacío institucional que no han podido llenar los programas y las nuevas instituciones creadas para apoyar al sector. De esta manera, el campo mexicano arrastra un conjunto de problemas y rezagos que ahora es previsible que se vean agravados por la crisis económica.

El efecto más previsible de la crisis sobre este sector es un ligero aumento en los precios agrícolas. En el caso de los agricultores comerciales, los subsidios en México han aislado de los cambios en los precios a algunos productores de cultivos básicos no competitivos, lo mismo que el contexto y la diversificación de las fuentes de ingresos de las familias de pequeños productores. El ingreso procedente de actividades agropecuarias en los hogares productores representa 18.2% del total, mientras que el ingreso salarial representa 54.4% y las remesas aportan 12.7 por ciento.

En consecuencia, es muy probable que este sector se vea menos afectado que el resto de la economía mexicana por la crisis económica, pero el grupo de productores sin apoyos será el que resienta más sus consecuencias.

Esta circunstancia no significa que no vayan a producirse efectos negativos sobre la población rural como consecuencia de la crisis. El sector se verá afectado por la reducción del ingreso real de los hogares mexicanos y, en consecuencia 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).

Es factible estimar los efectos de la crisis a través de modelos de equilibrio general aplicados a hogares rurales y a la economía mexicana en su conjunto, desagregando a su sector agropecuario por cultivo. De esta manera se identifican las consecuencias generales sobre el sector rural y las que se producirán como consecuencia de la diversidad al interior del mismo por propiedad de activos.

El peso de la producción de cultivos básicos en los ingresos totales de los hogares rurales de México es menor de 3%. El efecto en el ingreso de una reducción en el precio del maíz es negativo, pero bajo, en los hogares con menores hectáreas cultivadas; y positivo, y más significativo, en los hogares con más de cinco hectáreas. En las simulaciones se

analizaron los efectos de los aumentos en los precios y la reducción de las remesas. Hay efectos diferenciados, pero quienes resienten una mayor afectación son los más pobres.

El efecto combinado de los precios, las remesas y las transferencias públicas será negativo y afectará más a los más pobres. Los hogares rurales pobres del norte y el centro del país serán los más afectados, con disminuciones de 6.92 y 6.81% en sus ingresos reales respectivamente. La introducción de un impuesto al valor agregado para alimentos agravaría aún más la situación. Se estima que un IVA de 10% provocaría una reducción del producto agrícola de 1.14% y una caída importante en la producción de trigo, maíz, frutas y vegetales, que se traduciría en una caída adicional en el ingreso de los hogares rurales. Los más afectados serían los hogares rurales de mejores ingresos del Norte y del Río Bravo, pero también se verían afectados los hogares rurales pobres, en particular los del centro y el norte del país. Finalmente, una disminución de los subsidios al agro provocaría también una caída en la producción y en el ingreso de los hogares rurales, que sería mayor en el norte y el centro de México.

Es importante destacar que todos los programas de apoyo agropecuario son regresivos. El 10% de los productores rurales concentran entre 50 y 80% de los subsidios, dependiendo del tipo de programa.

La infraestructura y sus rezagos

A pesar de ser un país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 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.

Los indicadores internacionales, evidencian que México se encuentra en el lugar 68 de 134 países en materia de infraestructura. La situación relativa en algunas áreas, como puertos, es peor.

Ante la evidencia de la crisis económica, el gobierno anunció que la inversión en infraestructura sería la principal palanca de la política anticíclica, pero en los hechos no ha habido recursos extraordinarios en este campo –el presupuesto adicional que en principio se destinaría para reactivar la demanda finalmente se recortó por parte de la Secretaría de Hacienda en el ejercicio fiscal de 2009– y el principal proyecto de infraestructura de la administración federal, la nueva refinería de Pemex, acaba de ser asignada territorialmente y no será concluida en lo que resta del sexenio.

El rezago en infraestructura, a su vez, engloba otros problemas que dan cuenta de la ausencia de planeación con objetivos de desarrollo nacional. Existe, así, una ausencia de visión sobre la importancia que la infraestructura tiene para el avance tecnológico. Asimismo, hay un marco normativo deficiente, que no se hace cargo de las necesidades de inversión y desarrollo de proyectos en el país.

La incapacidad para hacer frente a los proyectos que en diversas áreas requiere la infraestructura nacional, se explica también por la carencia de suficiente personal calificado, en especial en temas como la gestión de proyectos. La contención de la inversión en infraestructura en las últimas décadas, el desmantelamiento de las empresas nacionales en áreas como los astilleros o la industria petroquímica, han impedido el uso adecuado de

los recursos humanos disponibles, de tal manera que en este campo el país ha sufrido una auténtica fuga de cerebros y un desaprovechamiento del capital humano.

En los hechos, en pleno siglo XXI y a pesar de que desde hace décadas se optó por incorporar al país a los mercados internacionales de bienes y servicios, México carece de un programa nacional de infraestructura articulado en proyectos ejecutivos viables y verificables que permita un avance consolidado en la competitividad sistémica del país. De lo anterior se desprende que en el corto plazo sea necesario definir una visión de mediano (a 2020) y largo plazos (a 2030) en infraestructura. Sin ese aliento programático, los límites estructurales al desarrollo del país seguirán imponiendo restricciones permanentes.

A los añejos problemas de carencia de financiamiento para el desarrollo de la infraestructura, ahora se superpone el problema de ausencia de proyectos, la cual se explica en buena medida por la retracción de la inversión pública en las últimas dos décadas y media, así como por la noción dominante en los círculos de toma de decisiones económicas del sector público en el sentido de que el mercado puede, sin la mano visible del Estado, generar las condiciones estructurales para el desarrollo.

La infraestructura del país enfrenta también un severo problema en su calidad. El deterioro de las vías de comunicación –camino, calles, carreteras– que en algunos casos es franco abandono –como en el caso del transporte ferroviario– es un cuello de botella para la actividad económica más elemental, como el desplazamiento de insumos y del factor trabajo, así como de los bienes y servicios a los diferentes mercados.

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. De ahí que sea preciso concebir modelos de desarrollo de la infraestructura que al tiempo que se hacen cargo de la optimización de recursos y el ahorro de energía, incluyan como una variable independiente y no como un saldo el impacto medioambiental y el cuidado de los ecosistemas que finalmente representan la infraestructura primaria de todo territorio.

Una condición para el desarrollo de la infraestructura es generar información suficiente y rigurosa acerca de su situación en el país, así como de los activos de que se dispone para su nuevo impulso. Esta es información básica que debe generar el Estado.

En el contexto de la crisis en curso, es pertinente 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 plazos. Por ejemplo, la infraestructura urbana (vialidad, alumbrado, agua potable y alcantarillado) y la social (escuelas, hospitales) podría ser objeto de medidas de rehabilitación y mantenimiento desde el próximo ejercicio fiscal, sin que ello implique perder de vista el inicio y puesta en marcha de proyectos sobre la infraestructura primaria (puertos, red carretera, ferroviaria).

Identificar al desarrollo de la infraestructura como una de las palancas clave para la transformación de la economía mexicana, implica también la exigencia de incorporar componentes éticos y de responsabilidad social en el sector, abarcando tanto las actividades del sector público como garantizando su observancia por el sector privado.

En el terreno de la toma de decisiones, los planes públicos de desarrollo de infraestructura se enfrentan con frecuencia a la fragmentación presupuestal. De ahí que sea

necesaria una visión genuinamente federal, aterrizada en el ámbito regional, sobre las prioridades del desarrollo en infraestructura y que, a su vez, permita generar economías de escala. Lo anterior hace necesario que, retomando experiencias exitosas de otros países, el Poder Legislativo, y en particular la Cámara de Diputados, cuente con personal calificado permanente, de elevada destreza técnica, para evaluar los proyectos de inversión.

Un obstáculo tradicional, con graves manifestaciones recientes, que se ha planteado para el desarrollo de la infraestructura son los problemas de derecho de vía y de uso de suelo. En este punto el Ejecutivo no ha hecho valer sus atribuciones legales con suficiencia, de tal forma que el interés particular se antepone al interés público y al desarrollo.

En otro campo, en el asunto específico de la vivienda, México enfrenta tanto una creciente demanda determinada en buena medida por la dinámica demográfica y la composición de la pirámide de la población –en los años en curso y hasta 2020 al menos, el número de nuevos hogares crece más rápidamente que la población, debido a los patrones de nupcialidad–, que genera escasez de vivienda en términos cuantitativos, así como problemas asociados a la insuficiencia de la calidad, que no satisface las necesidades de los usuarios.

México requiere poner énfasis en el desarrollo de la ingeniería conceptual y la planeación, de tal suerte que deficiencias permanentes en la construcción de infraestructura, como el incumplimiento de plazos de construcción de obra, puedan ser superados.

Las profundas necesidades de México en infraestructura hacen necesarios cambios institucionales. Por ejemplo, establecer un organismo que permita planear el desarrollo.

En lo que se refiere a las políticas públicas, la infraestructura debe estar en el centro de las prioridades, pues la evidencia demuestra que este tipo de inversiones tienen amplios efectos positivos hacia atrás –su construcción involucra a muy diversas ramas de la actividad económica, generando así derramas y efectos multiplicadores iniciales– como hacia delante –la infraestructura da lugar a que se genere mayor actividad e ingresos-. Asimismo, ha de darse lugar a los presupuestos para proyectos, que incluyan desde los estudios de viabilidad, así como una planeación multianual que evite las frecuentes interrupciones de proyectos estratégicos. De igual manera, es preciso que el desarrollo de la infraestructura se conciba desde las bases de licitación de tal manera que genere encadenamientos productivos nacionales, así como la creación de empleo de calidad que permita el respeto a los derechos de los trabajadores.

El sector público mexicano ha visto deteriorarse su capacidad técnica en materia de infraestructura a raíz del cambio de modelo económico que puso énfasis en la preeminencia de la actividad del sector privado. De ahí que sea necesario recuperar la capacidad técnica del sector público.

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 I+D+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 similares a los que tiene la Unión Europea.

Es indispensable la creación y 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 y a la banca de desarrollo. Estos centros deben jugar un papel fundamental para impulsar la planeación del desarrollo en el largo plazo y para identificar problemas que afectarán o condicionarán la evolución de

la economía mexicana en el futuro. Un ejemplo de este tipo de problemas que deberá considerar el diseño de las políticas económicas, sociales y sectoriales en el mediano y el largo plazos lo constituye el cambio climático. Los esfuerzos nacionales por mitigar sus efectos y los compromisos internacionales para enfrentarlo deberán ser considerados para el desarrollo futuro de la infraestructura del país y en el diseño de los diversos programas de fomento.

El desarrollo agrícola e industrial estará condicionado por las restricciones que imponen los compromisos asumidos por México para mitigar los efectos del cambio climático. La compleja relación entre el medio ambiente y la sociedad se refleja en efectos claramente diferenciados de un mismo fenómeno, en este caso el cambio climático, por regiones, actividades económicas y sectores sociales. A su vez, la relación no es unidireccional. El crecimiento económico aumenta la presión sobre los recursos naturales de la sociedad en su conjunto, aumenta también la emisión de contaminantes y cambia los patrones de consumo de la población a medida que aumenta su ingreso, a favor de un consumo más intensivo de energía por habitante. Pero el estancamiento económico y la pobreza también generan una presión sobre los recursos naturales en las comunidades rurales más pobres, que usan combustibles altamente contaminantes y desforestan selvas y bosques para aumentar la superficie dedicada a actividades agropecuarias.

El cambio climático afectará en forma diferenciada al territorio nacional y de esta manera, su impacto será mayor en ciertas regiones. Esto a su vez determinará que algunos sectores sociales se vean más afectados que otros. De esta manera, la distribución espacial de la población y la calidad de la infraestructura hidráulica determinarán en buena medida los efectos sociales del cambio climático, tanto por los efectos que el aumento de temperatura y del régimen pluvial tendrán sobre las actividades económicas y el abasto de agua para la población, como por la vulnerabilidad de los asentamientos humanos frente a la mayor recurrencia de desastres naturales derivados de sequías e inundaciones.

Habrán también efectos que resentirá la población en su conjunto. Si el aumento en los precios de la energía, que resultará de la evolución esperada de la oferta y la demanda de energéticos, se mantiene en términos generales durante el presente siglo y si el aumento en los precios de los alimentos también se mantiene, se verán afectados a su vez el crecimiento económico y las metas de inflación. El desarrollo de energías limpias y renovables se convierte así en un objetivo estratégico para garantizar el crecimiento en el mediano plazo.

Las políticas que se pueden instrumentar para hacer frente al cambio climático tienen a su vez importantes efectos sociales. Un uso más racional de la energía y de los recursos naturales requiere de una política de precios que incentive un uso más racional de los recursos. La política social justifica en muchas ocasiones subsidios que tienen un efecto positivo en el corto plazo sobre el poder adquisitivo de determinados sectores e incluso de la población en su conjunto; sin embargo, desde el punto de vista ambiental estos subsidios pueden tener efectos negativos sobre la asignación eficiente de los recursos ya que no incentivan un consumo más racional. A esto hay que añadir que existen también políticas de fomento económico que pueden generar también incentivos negativos para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Es el caso, por ejemplo, de los subsidios a la producción agrícola extensiva.

En consecuencia, las políticas de fomento agrícola e industrial deberán diseñarse tomando en cuenta sus implicaciones ambientales. Al mismo tiempo, el cumplimiento de los

objetivos en materia de reducción de emisiones abre la posibilidad de desarrollar nuevas formas de generación de energía que es necesario explorar para aprovechar las oportunidades que ofrece la transición energética en curso.

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 –que se puede confirmar en la disminución del peso del sector industrial en el PIB, así como por la pérdida de más de un millón de puestos de trabajo desde el inicio de la década en curso– era patente desde antes de que se declarara la recesión económica global. Cabe decir que México no vive un proceso natural de terciarización de la economía fruto de su avance económico, sino una severa crisis productiva que tiene su correlato en el incremento del desempleo abierto de personal capacitado, así como una agudización del deterioro en la calidad del empleo total.

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 que hace unos años sí generaba. Es el caso, por ejemplo, de la industria naviera y de la petroquímica. Por su parte, la industria automovilística, la que mejor desempeño logró tras el cambio estructural, fue impulsada de forma explícita con políticas de fomento desde el sector público desde los años setenta y ochenta. De esta manera, 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 contrasta con el peso del sector manufacturero de otras naciones o su participación en el empleo total. Es evidente, así, que sin política macroeconómica adecuada no se puede tener una política efectiva en materia industrial. Las ramas más afectadas son la industria química y metalúrgica, así como la alimentaria, fruto de la baja inversión tanto pública como privada. En el caso de la cadena hilo-textil-vestido, en solo un año se ha pasado de tener 800 mil a 300 mil empleos. Esa es la magnitud de la destrucción que plantea en ramas concretas la crisis en curso. De esta manera, en el mejor de los casos, los industriales de México se han vuelto comercializadores de productos importados.

La IED, 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. Por ejemplo, la cartera de crédito de NAFIN ha disminuido en más de 70% en 10 años (1997-2007), así como su participación en el mercado, lo que da cuenta de los efectos perniciosos que el abandono de la banca de desarrollo ejerció sobre la capacidad productiva y competitiva de México.

Además, en México se ha dado un acelerado crecimiento de las exportaciones maquiladoras, que representan 50% de las exportaciones manufactureras, si bien no generan ingresos fiscales y representan apenas 30% del empleo en el sector.

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. A diferencia de lo que pudo ocurrir en el pasado, no sólo se trata de ausencia de política industrial, sino de un caos en la toma de decisiones. Por ejemplo, en áreas clave de la política económica, hay tomadores de decisiones que sin conocer la industria optaron por promover la desgravación arancelaria a 6 mil artículos cuando estalló la crisis a fines de 2008.

En segundo lugar, México sustituyó su estrategia de incentivar las exportaciones por la generación de incentivos masivos hacia las importaciones. La falta de financiamiento, la sobrevaluación del tipo de cambio real, los estímulos para importar componentes e insumos para la exportación, el esquema de importación temporal que no paga IVA, ISR ni arancel definitivo, son muestra de una configuración institucional que afecta el encadenamiento productivo nacional.

En tercer lugar, destaca el papel de la IED que no hace aportes a la innovación productiva. La IED está asociada con la actividad exportadora, produce grandes volúmenes, pero no genera derramas en innovación, cuyo índice es seis veces inferior al del resto de la manufactura.

En cuarto lugar, sobresale la ausencia de definiciones de la relación económica de México con China. El tipo de desarrollo por el que optó China cuestiona profundamente lo que México ha hecho en los últimos 20 años. La relación comercial de ambas naciones es de 17 a uno; nuestro país importa 34 mil millones de dólares al año; mientras el principal producto de exportación de México hacia China es el cobre, 100% de las importaciones provenientes de esa nación asiática son productos manufacturados (autopartes, electrónica). En términos generales, se optó por un esquema de política comercial que ha favorecido la concentración geográfica, descuidando los mercados con capacidad de absorción de exportaciones nacionales y desalentando la venta al exterior de manufacturas en nuevos mercados, vía complementación industrial.

Finalmente, factores estructurales presentes desde el inicio de la década. En este sentido, la crisis no “vino de afuera” sino que se exacerbó con los acontecimientos de la economía mundial. Así, se vive desde hace una década un profundo proceso de concentración de la actividad industrial en unas cuantas ramas y regiones.

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 en su transición demográfica. Como nunca, hoy cuenta con una nutrida oferta de trabajo: 68% de la población se encuentra entre los 14 y los 64 años de edad. Se advierte un severo contraste con la situación imperante al inicio de los años setenta, final del último ciclo sostenido de crecimiento de la economía mexicana, cuando

50% de la población se encontraba en edad productiva y la otra mitad en posición de dependencia económica.

En el siglo en curso, y por primera vez desde la época de la revolución mexicana aunque por razones bien diferentes, hay franjas de la población que registran disminuciones absolutas. Por ejemplo, el grupo de edad de los 0 a los 5 años comenzó a declinar desde el año 2000 y a partir de 2011 lo hará el número de personas de entre 14 y 25 años. Este cambio poblacional brinda oportunidades excepcionales, en tanto permitiría, por ejemplo, destinar los esfuerzos de gasto a mejorar la calidad de los servicios educativos más que a simplemente ampliar la cobertura.

Si bien aún es estrecha, la parte superior de la pirámide de población, los mayores de 65 años, crecerá a un ritmo mayor al del aumento poblacional total.

Por tanto, es en los años en curso cuando México tiene ante sí lo que se ha dado en llamar el “bono demográfico”, que entre otras cosas ha dado lugar a que la población en edad de trabajar alcance los 72.5 millones de personas. Es en estas primeras dos décadas del siglo XXI cuando 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.

Los datos de la población en edad de trabajar muestran que poco más de 45 millones de personas son activas desde el punto de vista del mercado de trabajo, el mayor número en la historia del país; de ellas 42.9 millones se encuentran “ocupadas” de acuerdo a las definiciones convenidas internacionalmente y 2.3 millones en desempleo abierto. Debe advertirse que del total de ocupados, sólo una tercera parte, 16.5 millones, están dados de alta en alguna institución de seguridad social, lo que indica que en México hay un problema serio de informalidad y precariedad en el empleo que afecta a dos de cada tres trabajadores.

La población activa suele dividirse en cuatro grupos: actividad agropecuaria, empleo formal, ocupación informal y desempleada. Entre 1991 y 2009, las personas ocupadas en actividades agropecuarias pasaron de 8.1 millones a 6.3 millones, evidenciando una pérdida de capacidad de captación de empleo y generación de ocupación en el campo mexicano; en el sector formal, los ocupados aumentaron de 12.1 a 16.5 millones, es decir, una expansión de apenas 4.4 millones de puestos de trabajo en casi dos décadas; el sector informal, por su parte, pasó de ocupar a 10.7 millones en 1991 a 18.7 en 2009. 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 del doble en nuestros días. Finalmente, el desempleo se ha triplicado en términos absolutos, al pasar de 0.7 millones en 1991 a 2.3 en 2009. En consecuencia, puede concluirse que 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, que se torna masivo. Las anteriores cifras no contabilizan la emigración de personas en edad activa, sobre todo a Estados Unidos, cuyo número anual ronda los 400 mil individuos. De haber permanecido en México habrían sin duda elevado aún más la informalidad y el desempleo. 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 nuestro país no cuenta con sistemas públicos de protección al desempleo que puedan servir como estabilizadores automáticos en momentos de recesión.

En Estados Unidos, principal socio comercial de México y epicentro de la crisis económica en curso, la contracción en el empleo se inició a partir de octubre de octubre de 2007, dando inicio a la recesión. En México la reducción en el empleo formal principió un año después, en octubre de 2008, a una velocidad no conocida en recesiones previas. De entonces a mayo de 2009 se habían perdido 700 mil empleos formales, esto es, en seis meses se perdió casi 20% de los empleos formales generados a lo largo de dos décadas. Por sectores, la industria de transformación explica 50% de la pérdida de empleos (349 mil), seguida por la industria de la construcción. La destrucción de empleo en las manufacturas, el sector del que suele depender el dinamismo de las economías, es la mayor registrada desde que se cuenta con estadísticas. El crecimiento del desempleo total entre julio 2008 y julio 2009 se acerca ya a un millón de desempleados adicionales. No es fortuito, por ello, que la geografía del desempleo se ubique, sobre todo, en las zonas del norte del país, que tienen una mayor vinculación con el sector externo de la economía. La pérdida de puestos de trabajo, no obstante, también afecta al sector terciario, incluyendo las actividades de comercio, transporte y comunicaciones y los servicios personales. Así, la crisis en México está siendo, de forma severa, una crisis de empleo y, por tanto, de ingresos y bienestar para las familias.

La pérdida de tantos empleos formales 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.

Lo anterior es de particular gravedad porque en la llamada década perdida de los años ochenta, tras la irrupción de la crisis de la deuda, en México no se destruyó empleo formal. Más tarde, en la crisis de 1994-1995, si bien hubo una caída en el empleo formal, se recuperó rápidamente, en buena medida por el dinamismo exportador mexicano que se favoreció de la devaluación del peso y de una coyuntura externa de alto crecimiento en Estados Unidos, aprovechada en mayor medida por la entrada en vigor del TLCAN. Esas condiciones de bonanza externa han desaparecido. La recesión de 2001, implicó una reducción del empleo formal menos acentuada que la de 1995, pero de mayor duración, ya que la recuperación del nivel inicial se logró hasta 2004. Vistas en perspectiva, a partir de 1995 las crisis en México se han caracterizado no sólo por destruir empleos formales, sino por requerir de períodos más prolongados para restaurar los puestos de trabajo perdidos.

La calidad del empleo también se está deteriorando. Los únicos empleos que han crecido son los que ofrecen una remuneración inferior a dos salarios mínimos y han caído sobre todo los de salarios más elevados, al mismo tiempo que la quiebra de empresas está reduciendo el número de empleadores. Además, a la pérdida de empleos en el sector formal habrá que añadir el incremento que sin duda está produciéndose en la informalidad.

La disminución de ocupados en actividades que en el pasado mostraron una alta elasticidad en términos de generación de empleo, como la maquila, no depende sólo de la fase del ciclo económico de Estados Unidos. La reconfiguración de las áreas de influencia en la economía mundial, y en especial el dinamismo exportador de economías emergentes

asiáticas, con China a la cabeza, se han traducido en una pérdida de competitividad de las exportaciones mexicanas que no podrá ser compensada a través de la disminución de los costos laborales.

Asimismo, la industria de automotores, una de las áreas en las que las exportaciones mexicanas tenían márgenes de ventaja frente a competidores de otras regiones en el mercado de Norteamérica, se encuentra afectada por una crisis estructural que tendrá como correlato la reducción de la producción de una de las ramas industriales que mayor dinamismo y avances productivos había registrado en México.

Así, el peso del sector exportador en la economía mexicana, y la alta dependencia de éste respecto a 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.

Los trabajadores asalariados que no cuentan con ninguna prestación ni con seguridad social alcanzan los 11.1 millones de personas en México. Lo anterior significa que a los problemas de desempleo abierto que están sufriendo buena parte de las economías del orbe, en México se superpone un problema adicional que es el de la mayor precarización del trabajo. Así, mientras que en Estados Unidos el empleo informal toca a uno de cada veinte trabajadores (5%) en México afecta a uno de cada dos (53%) de los trabajadores no agrícolas.

Hay que agregar que la informalidad, sector que tradicionalmente consiguió captar a una parte del excedente de oferta de trabajo, se expandió en los últimos años a ritmos acelerados aun cuando también se dio la mayor migración de trabajadores a Estados Unidos. La válvula de la emigración, sin embargo, se encuentra prácticamente cerrada por la crisis en Estados Unidos, por lo que crecerá el número de mexicanos desempleados y subocupados que permanecen en el país.

El panorama anterior evidencia que en México es urgente revertir la desaceleración de la actividad económica, pero también revela que la fragilidad del empleo no se asocia sólo a la fase depresiva del ciclo, sino que tiene componentes estructurales que es preciso modificar desde el campo de las políticas y las instituciones públicas. Asimismo, la crisis económica está redefiniendo el futuro de actividades productivas que fueron emblemáticas del desarrollo capitalista del siglo xx, como la industria de automotores, por lo que será necesario encontrar nuevos nichos para la generación de empleo productivo.

La crisis está siendo para el mundo entero, y para México en particular, la crisis del empleo. Toda estrategia política para enfrentarla y revertirla 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

En el actual momento de la transición demográfica de México, 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. A la falta de un crecimiento

económico sostenido en los últimos años, capaz de aprovechar el “bono demográfico”, hay que añadir la ausencia de políticas dirigidas a este segmento de la población en ámbitos como la salud, la educación, la cultura y el empleo.

En 2009 hay en México, según estimaciones de Consejo Nacional de Población (CONAPO), 37.7 millones de jóvenes (entre 12 y 29 años de edad), que representan 51% de la población en edad de trabajar. 2009 será el año con mayor número de jóvenes en la historia demográfica del país. De ellos, solamente 14.7 millones se encuentran económicamente activos. Según los datos del Censo de Población de 2005, en ese año 43.7% de los jóvenes se dedicaba solamente al estudio, 28.8% solamente trabajaba, 5.3% estudiaba y trabajaba y 22% no estudiaba ni trabajaba. La región con mayor escolaridad promedio es el noreste, seguida por el noroeste, el centro y el centro occidente. En último lugar se encuentran los estados del sur y del sureste.

La diversidad juvenil está determinada por múltiples factores: su origen social, heterogeneidad cultural, nivel de escolaridad, sexo, lugar de residencia y condición de actividad económica, entre varias otras como la confesión religiosa o ausencia de ella y la preferencia sexual. La familia es una estructura que apoya y rescata, pero que también domina y limita. Actúa como amortiguadora pero al mismo tiempo influye en las decisiones de los jóvenes y en muchas ocasiones las determina.

En el terreno educativo, si bien ha crecido la oferta de servicios y la cobertura, persisten rezagos importantes. De acuerdo con datos de la CEPAL, de los jóvenes entre 20 y 24 años pertenecientes al quintil de mayores ingresos, 63.2% tenía concluida la secundaria; pero en el quintil de menores ingresos sólo 12% de los jóvenes tenía ese nivel de estudios. Esta brecha se ha ampliado en el tiempo, pasando de una razón de 5.1 en 1989 a 5.3 en 2003. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, en América Latina son necesarios 12 años de escolaridad para evitar caer en situación de pobreza.

Hay una nueva situación de la fuerza de trabajo juvenil, que está relacionada con mayor incertidumbre y riesgo, resultado a su vez de la precarización del empleo. Por lo mismo, más que hablar de inserción laboral es pertinente hablar de posicionamiento laboral, entendido como un proceso marcado por la precariedad. En un escenario de escasa creación de empleo formal, cuando no de destrucción del mismo, la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo no implica el inicio de una carrera laboral, sino la llegada a una situación de vulnerabilidad duradera e incluso permanente. Con ello, el empleo no se vuelve una experiencia de autoafirmación y construcción de la identidad personal, sino que el trabajo se puede percibir como un mal necesario. Para los jóvenes la incorporación a la actividad laboral puede ser una experiencia de frustración, más que de desarrollo.

Se aprecian cambios fundamentales en los procesos de toma de decisiones de los jóvenes, que se expresan en aspectos tales como: la gestión del cuerpo (“la vida es corta y además no importa”), los tiempos de vida juvenil (donde se combinan lo lineal, lo simultáneo y lo vertiginoso) y los espacios juveniles transfronterizos (lo virtual abierto/lo local cerrado). Los jóvenes están permanentemente en peligro, porque pocas veces tienen suficiente información para asumir el riesgo y para asumirlo conscientemente.

Todos estos cambios coexisten con elementos culturales muy arraigados o refuncionalizados. Por ejemplo, en las nuevas relaciones de pareja predomina el neomachismo. Hay, por otra parte, una difuminación masculina y una mayor asertividad femenina. La violencia, que siempre ha estado presente en las relaciones sociales, y afecta a los jóve-

nes dependiendo de su posición social y lugar de residencia, se ha vuelto ubicua y se ha internacionalizado, asignando un nuevo significado a los espacios. Al mismo tiempo, se intensifican fenómenos como el de la “eterna juventud” (adultos jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni se independizan de su familia).

En las últimas décadas las expectativas de los jóvenes se han ido reduciendo no sólo en México, sino en la mayor parte del mundo, pero el problema es más grave en nuestro país por el estancamiento económico y la precarización del empleo. El ciclo de vida económico se ha modificado drásticamente, con lo cual el período durante el cual el ingreso esperado de los trabajadores será superior a su gasto de consumo se ha ido reduciendo, situación que limita su acceso al crédito en el corto plazo y su capacidad de ahorro en el largo plazo.

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: la mundialización de la crisis, que hace evidente la necesidad de un nuevo orden internacional, la existencia de estados compartidos (en los que existen zonas controladas por el crimen organizado) y la desinstitucionalización de lo público. En particular, como demuestran diversos estudios, instituciones como la escuela han perdido legitimidad como mecanismo de movilidad social para los jóvenes. Lo mismo ocurre con el trabajo, de tal suerte que hay un proceso de desafiliación institucional de los jóvenes (los “ni-ni”, que ni estudian ni trabajan), lo que aumenta su vulnerabilidad pero también su exclusión social.

La condición deficitaria de la juventud de México hoy

A pesar de que desde la última década del siglo xx se identificó la gran oportunidad que representaría para el desarrollo del país el llamado bono demográfico, no se tomaron medidas para aprovechar esta situación excepcional en nuestra historia económica. Hoy la juventud enfrenta una crisis de expectativas y la falta de políticas adecuadas para enfrentar su problemática.

Los años ochenta son el punto de referencia del abandono de las políticas sociales. Los jóvenes que nacieron en la década anterior enfrentaron el entorno nacional más adverso que haya enfrentado generación alguna desde los años treinta. Las oportunidades de educación, empleo, vivienda y servicios de salud se redujeron drásticamente. Quienes han logrado acceder al empleo, se han enfrentado a condiciones laborales más negativas que las generaciones anteriores, tanto por la reducción del salario real y las prestaciones como por la precariedad del propio puesto de trabajo. Para ejemplificar el dramatismo de esta situación, basta considerar que 70% de los trabajadores jóvenes no se encuentran amparados por un contrato laboral. Sólo 16% tiene acceso a los servicios de salud y un porcentaje menor tiene acceso a algún tipo de préstamo personal, seguro médico o crédito para vivienda.

El refugio ante la falta de empleo ha sido la informalidad, pero también se está agotando. En una situación de crisis, la demanda de productos informales también cae. En consecuencia, la informalidad también conoce límites que están determinados por el tamaño del mercado y éste, a su vez, depende del ingreso de las personas. En una crisis sufren no

solamente los que pierden sus empleos formales, sino los informales que venden menos, con el agravante de que no tienen acceso a las prestaciones que ofrece la seguridad social a los desempleados del sector formal.

La presión de la oferta de trabajo juvenil sería mayor si no fuera por la vecindad con Estados Unidos, ya que la emigración hacia este país ha sido una importante válvula de escape ante la incapacidad de la economía mexicana para aprovechar esta mano de obra. Es preciso tener en cuenta que la emigración ya no se reduce solamente a la población rural con bajos niveles de educación o incluso analfabeta. Por el contrario, incluye a jóvenes con altos niveles educativos formados en el país, además de jóvenes que habiendo realizado estudios de posgrado, muchas veces con becas otorgadas por el gobierno mexicano, no regresan al país ante la falta de oportunidades.

La migración, la evasión, así como la criminalidad, son alternativas a la no incorporación a la escuela y al trabajo. La educación y el empleo como vías de movilidad e integración sociales enfrentan la competencia de rutas alternativas. Rutas que han adquirido reconocimiento y aceptación entre los jóvenes en buena medida porque favorecen las posibilidades de consumo, que ha devenido en el indicador principal del éxito individual en las sociedades contemporáneas dominadas por una visión mercadológica e influenciadas por el poder de los medios de comunicación de masas.

El Estado mexicano debe adoptar grandes definiciones en torno a la cuestión juvenil. El punto de partida obligado es reconocer que los jóvenes son 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.

El Poder Legislativo puede contribuir a la readecuación del marco legal y de las políticas y a la reasignación de recursos a favor de los jóvenes. En la actual coyuntura, la política que se adopte ante la emergencia económica debe considerar entre sus objetivos programas de apoyo a la población joven. 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 con la definición y ejecución de políticas dirigidas a los jóvenes.

Es importante establecer compromisos y generar sinergias entre las instituciones educativas y el sector productivo para apoyar la inserción laboral y la capacitación de los jóvenes. El gobierno debe generar incentivos y apoyos a este tipo de colaboración. Hay que eliminar las restricciones a las prácticas profesionales, con garantías adecuadas para evitar la explotación laboral de los estudiantes. Es importante revisar las capacidades y competencias que deben estar disponibles para toda la población, incluido el acceso a las nuevas tecnologías. Debe existir una relación permanente entre educación y trabajo, a través de programas más amplios y flexibles de capacitación, actualización y educación continua.

Los estudiantes son desatendidos no sólo desde el egreso; muchas veces desde que ingresan a una carrera profesional carecen de información suficiente sobre sus opciones laborales. La orientación vocacional oportuna y la creación de nuevas opciones de forma-

ción profesional deben complementarse con un mejor seguimiento de la población juvenil que se encuentra estudiando.

Es muy preocupante el aumento de los jóvenes que ni estudian ni trabajan. Se trata de alrededor de 7.5 millones de personas, con sesgo mayor hacia las mujeres. 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.

La crisis de expectativas de la juventud incide directamente en la pérdida de valores, erosiona la cohesión social y deteriora la convivencia. Todavía es muy alto el embarazo en adolescentes y el crecimiento de las adicciones. También alcanza niveles alarmantes la violencia intrafamiliar. Es necesario valorar el efecto que tienen los medios de comunicación sobre este tipo de procesos y discutir el papel que podrían desempeñar para hacerles frente. La falta de expectativas de ingreso y estabilidad laboral y ascenso social, la erosión de la cohesión social y el deterioro de las relaciones familiares configuran un panorama muy complejo, al que es necesario responder con una batería de políticas de muy diversa índole.

En relación con las políticas para los jóvenes, es necesario abordar una serie de cuestiones como: ¿A quién le correspondería definir las políticas juveniles? ¿Debe haber una instancia que las defina centralmente, o se debe proceder a un reparto de competencias entre ámbitos de gobierno? ¿O bien, la atención a los jóvenes debe ser un componente transversal de las políticas más importantes, además de contar con un conjunto de programas específicos? Es importante considerar diferentes esquemas de atención a la juventud que incluyan políticas de educación, capacitación, inserción laboral, salud y seguridad social, acceso a la vivienda, apoyo psicológico, cultura y esparcimiento y atención a las adicciones.

Un punto de partida para definir estos esquemas y proponer una política integral hacia los jóvenes es la revisión de la ley por la cuál se creó el Instituto Nacional de la Juventud, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública (SEP), con mandatos claros y que cuenten con órganos de dirección donde participan otras secretarías de Estado y organismos públicos. Hasta ahora, no se ha aprovechado al instituto como una instancia para la definición de ejes transversales para los distintos programas económicos y sociales que atiendan la problemática juvenil, pero eso no significa que ésta no sea una vía promisoría para la definición de una nueva política hacia los jóvenes. El principal problema para alcanzar este objetivo sigue siendo la falta de una estrategia integral de desarrollo y las implicaciones que esta ausencia tiene en la conducción de la economía, la política social y la cultura.

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.

Distintos estudios sobre el aprovechamiento escolar realizados en nuestro país, como la prueba PISA que levanta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que se aplica a jóvenes de 15 años, demuestran lo siguiente: que más de 50% de los muchachos que culminan la escuela secundaria en México no están siendo educados para desarrollar una vida fructífera en la sociedad actual. Es decir, que no cuentan con las destrezas de comprensión de lectura para, por ejemplo, entender cabalmente una noticia de periódico, y tienen dificultades en el uso de operaciones matemáticas elementales para resolver problemas cotidianos.

Lo anterior representa un foco rojo que con frecuencia pasa desapercibido en la discusión pública: nuestra educación está fallando de manera grave en su misión básica y, con ello, se está poniendo en riesgo el porvenir individual de millones de mexicanos y mexicanas, pero también el de sus familias y el bienestar colectivo. Una población sin las herramientas de lectura y escritura básicas, sin la habilidad para realizar operaciones algebraicas indispensables, como ocurre con buena parte de los egresados de la educación básica, es una población más vulnerable y menos dueña de su destino. No se trata sólo de sentenciar que “México es un país de reprobados” o de asimilar la cifra de que nuestro país está en los niveles más bajos de evaluación educativa en las comparaciones internacionales con naciones de desarrollo alto o similar al nuestro, sino de reconocer que el desarrollo económico, la cohesión social, la convivencia pacífica y el sentido de pertenencia a una sociedad, se erosionan si fracasan como proyecto clave la enseñanza y la educación para todos.

Los malos resultados de la educación básica afectan a la enseñanza pública, pero también a la privada. Literalmente: es un problema nacional.

El desempeño poco satisfactorio de la educación básica nos habla de un problema tan grave como profundo, que no puede ser atribuido a un solo actor ni que pueda pasar por soluciones simplistas, pero que exige asumir responsabilidad y discutir medidas de largo plazo pero que son urgentes desde el día de hoy. Lo que ocurre en los salones de clase de las primarias y secundarias de México tiene que ver con un descuido que viene de lejos y con decisiones, con frecuencia equivocadas, que no han puesto en el centro al niño, al joven y a su derecho a aprender, que establece la Constitución de la República. Así, 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.

Pero acompañando a esas distintas dimensiones de los problemas de la educación básica en México, existe uno no menor: la poca atención que en la práctica se destina desde la sociedad a las deficiencias en la educación de los niños y jóvenes del país. La magnitud del problema contrasta con la indiferencia hacia el mismo.

La educación y, en especial, la educación superior constituye una de las palancas clave para el desarrollo de las sociedades. La educación superior genera profesionistas y técnicos especializados, además de que produce investigación científica y tecnológica. A la vez, la educación superior es espacio permanente para la reflexión de los problemas de la sociedad y contribuye a conocerlos y resolverlos.

La educación superior en México tiene frente a sí amplios desafíos y problemas internos que resolver. Por ejemplo, si bien nuestro país cuenta con instituciones de reconocido prestigio y calidad a nivel internacional, entre ellas la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, y cada vez hay más universidades consolidadas en las entidades del país, aún estamos lejos de tener una cobertura satisfactoria para los jóvenes que demandan educación superior. En la actualidad 2.2 millones de jóvenes cursan alguna licenciatura universitaria o tecnológica, que representan sólo a uno de cada cuatro jóvenes en edad de acudir a educación universitaria. De esos alumnos, casi la mitad (47%) estudia una carrera del área de ciencias sociales y administrativas (las más frecuentes son contaduría y administración, así como derecho) y sólo dos de cada 100 alumnos de licenciatura están inscritos en alguna carrera del área de ciencias exactas y naturales. Eso quiere decir que en la educación superior se ha dejado a un lado la promoción del estudio de la ciencia, que es fundamental para el desarrollo del país.

Junto a fenómenos virtuosos en la educación superior, como es el hecho de que cada vez hay más mujeres cursando estudios universitarios, se presentan otros procesos menos positivos, como es el rápido crecimiento de escuelas de educación superior privadas sin adecuada regulación y cuya calidad deja que desear. Hoy, una tercera parte de los estudiantes de licenciatura van a una escuela privada. Y si bien hay instituciones privadas de reconocido prestigio que se localizan sobre todo en las grandes capitales del país, el alto costo de sus colegiaturas excluye por razones de ingresos a la mayoría de quienes desean estudiar. Asimismo existen y se expanden con velocidad otro conjunto de establecimientos relativamente baratos, cuya baja calidad puede representar un alto costo para los jóvenes que acuden a ellas a recibir una preparación deficiente.

En términos económicos, se ha llegado a un tope de disposición de recursos públicos federales para la educación (22% sobre el gasto programable) y para la educación superior en particular (20% del gasto educativo público; apenas 0.75% del PIB), las cuales rivalizan con otras áreas de gasto, pero que nos mantiene en unos niveles de gasto por alumno lejanos a los de la media de los países de la OCDE.

La mayor restricción financiera a la reforma de la educación superior consiste en la baja recaudación fiscal, aunque algunas instituciones pueden verse beneficiadas por el aumento de gasto estatal a partir del aumento en las participaciones de las entidades federativas en los ingresos federales. Sin expansión del volumen disponible de recursos, toda política de reasignación basada en criterios de eficiencia y equidad arrojará perdedores y ganadores entre los establecimientos. De ahí que sea difícil esperar una transformación de las dinámicas de repartición del financiamiento público a la educación superior en el corto y mediano plazos.

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.

En México casi tres de cada cuatro jóvenes en edad de cursar estudios superiores no pueden hacerlo. Según datos de la UNESCO, en 2007 la cobertura de educación superior era de 27%. En cambio, dicha tasa en los Estados Unidos ascendió a 82%, en España a 69% y en Canadá a 62%. Países con nivel de desarrollo similar o menor al nuestro, también tienen una cobertura mayor a partir de su sistema de educación superior. Este es el caso de Argentina con 67%, de Uruguay con 64% y de Chile con 52%, Perú con 35% o Colombia con 32%, por sólo citar algunos casos. Hay que ampliar la cobertura para dar acceso a los jóvenes a un bien público apreciado, importante y socialmente necesario. Este debe ser un compromiso del Estado nacional, de la sociedad y de los gobiernos. La consecuencia más lamentable de esta situación, es que los jóvenes no reciben la educación necesaria para insertarse en el mercado laboral, y tampoco para desarrollarse como personas y ciudadanos. Los jóvenes mexicanos requieren expectativas. Ningún joven debiera quedarse sin la oportunidad de estudiar.

La situación de la ciencia y la tecnología en el país es parecida a lo manifestado en cuanto a la educación superior. Se han logrado avances significativos y sin embargo todavía es mucho lo que queda por hacer. En cuanto a graduados de doctorado por ejemplo, sólo la Universidad de Sao Paulo en Brasil graduó el año pasado a 2 266 doctores, cifra superior a la alcanzada por todas las instituciones de nuestro país. Mientras en México hay 268 investigadores laborando en investigación y desarrollo por cada millón de habitantes, en Brasil hay 344, en Chile 444 y en Argentina 720.

Salud y seguridad social

La seguridad social tiene más de cien años de desarrollo, a partir de los primeros seguros sociales en Alemania. Es un rasgo de las sociedades industriales modernas y una de las obligaciones de los Estados contemporáneos. La seguridad social es en el fondo un compromiso colectivo que permite compartir riesgos. Se trata sin duda de uno de los grandes igualadores sociales. ¿Qué condiciona en una sociedad la existencia y el formato que adquiere la seguridad social? La estructura económica y laboral, la estructura demográfica, la estructura epidemiológica, la estructura y condiciones políticas de la sociedad. Todos estos factores afectan y condicionan al modelo de seguridad social.

El índice de desarrollo humano (IDH) da cuenta de la desigualdad que existe entre las entidades federativas en México en indicadores de ingreso, educación y salud. El Distrito Federal tiene un IDH similar a la República Checa (lugar 30) y Nuevo León a Eslovaquia (42). Sin embargo los municipios más pobres de México están por debajo de los niveles de desarrollo humano de África subsahariana. La reducción de la desigualdad ha sido lenta y claramente insuficiente para revertir las condiciones sociales de los hogares más pobres. De ahí la importancia de consolidar un auténtico sistema nacional de seguridad social.

La condición laboral ha determinado el acceso a la seguridad social en México. Ha sido creado un conjunto de sistemas públicos de seguridad social para necesidades de grupos específicos. Como no existe un sistema de alcance nacional se sigue acudiendo a soluciones parciales. Hasta ahora, han coexistido sistemas de reparto para poblaciones específicas con programas de apoyo social. Más de 40% de la población no tiene cobertura de seguridad social. Quienes sí la tienen, han enfrentado también importantes

cambios en el financiamiento, la organización y la calidad de las prestaciones que reciben. El financiamiento tripartito del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha sufrido importantes modificaciones; con la ley anterior (1973), las empresas aportaban 76%, los trabajadores 20% y el gobierno federal 4%. Con la ley de 1995 las empresas aportan 54%, los trabajadores 9% y el gobierno federal 39%. Con estos cambios se buscaba estimular el empleo formal y relajar las presiones sobre el financiamiento del IMSS; como se sabe, nada de esto se ha logrado satisfactoriamente.

En 2008, 3.4 millones de personas recibieron una pensión del IMSS o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En estos sistemas hay 2 910 000 y 533 000 pensionados respectivamente. El número de trabajadores activos por pensionado es 5.7 y 3.3 respectivamente –cuando en 1980 era de 20 trabajadores en activo por cada pensionista–, y la pensión promedio es de 30 500 y 95 800 pesos al año respectivamente. La cobertura de pensiones ha aumentado, pero 60% de las personas de la tercera edad aún sigue sin tener una pensión. Esta situación se debe al estancamiento en el crecimiento de la cobertura de los institutos de seguridad social. Aunque el número de afiliados ha aumentado, se ha estancado como porcentaje de la población y durante los períodos de crisis ha retrocedido en términos absolutos y relativos. Esta situación fue determinante para adelantar la crisis de los sistemas de reparto de ambas instituciones.

La crisis de los sistemas de reparto se debe a la dinámica del empleo y a los cambios en la esperanza de vida, que ha aumentado, y la edad promedio de retiro, que ha disminuido. Con el incremento de la esperanza de vida y el envejecimiento general de la población, el período de disfrute de pensiones se incrementa. Al mismo tiempo, el coeficiente de dependencia, la relación entre pensionados y trabajadores en activo, ha aumentado. En consecuencia, el país se ha quedado muy lejos de lograr el objetivo que perseguía la creación del IMSS de incorporar a todas las familias del país a la seguridad social a través del empleo formal.

En salud se tienen también rezagos importantes. No ha concluido la transición epidemiológica. México enfrenta aún muy altas tasas de mortalidad infantil, materna, por enfermedades infecciosas, por enfermedades crónicas y por causas violentas. La mortalidad infantil es seis veces la de Japón, tres veces la de Cuba y el doble que la de Chile o Costa Rica. Existen, además, amplias diferencias en la esperanza de vida por entidad federativa y género. Más de la mitad de la mortalidad infantil es perinatal. 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. Por el origen del financiamiento es mixto: público y privado. Por la distribución de los recursos es injusto y discrecional. Por la gestión administrativa presenta una descentralización parcial y una tendencia a la recentralización. Por la organización técnica de los servicios es desarticulado y de libre demanda. Por su calidad es heterogéneo.

Existe una enorme dispersión de programas públicos de atención a la salud que en conjunto cuentan con importantes recursos que podrían ser mejor aprovechados. El sector público dispone de 156 mil médicos y más de 216 mil enfermeras, más de 20 mil unidades médicas, incluidos 1 205 hospitales con 86 mil camas censadas. Al año registra

285 millones de consultas, 3.2 millones de cirugías y 5.2 millones de personas hospitalizadas. 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. Un problema fundamental para pasar a un sistema integrado de salud es cómo manejar los derechos adquiridos. La integración en un solo sistema de salud no será fácil, ya que enfrentará resistencias de los sindicatos y de los propios beneficiarios, como en el caso de los trabajadores de Pemex o de la banca. Sin embargo, la desfinanciación de las instituciones de seguridad social tarde o temprano obligará a tomar una decisión de este tipo. Ha habido muchos cambios que hasta ahora no han resuelto los problemas de fondo, que son el financiamiento y la cobertura. Las reformas parciales han apuntado hacia la privatización de las pensiones y la subrogación de servicios, pero no han mejorado la calidad de los sistemas de salud y tampoco han incorporado a la población informal a sistemas de previsión social. En lugar de uniformar las coberturas, los cambios observados han multiplicado los servicios y aumentado las disparidades.

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 pensiones de capitalización individual. El problema de las pensiones no está resuelto. No están garantizadas las pensiones futuras de los trabajadores que cotizan al sistema de cuentas individuales y está latente el riesgo de que el Estado enfrente por esa causa nuevas presiones fiscales, ya que sigue siendo el garante en última instancia del sistema.

Es importante evaluar y proyectar los efectos de la privatización del sistema para aclarar los escenarios futuros a los que puede hacerse frente si los rendimientos continúan siendo insuficientes para garantizar una pensión mínima para cada trabajador. 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. En la crisis actual es urgente llevar a cabo esta reorientación del ahorro para el retiro y revisar la pertinencia de que en las actuales circunstancias se siga canalizando parte de este ahorro a inversiones en el exterior.

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 informalidad ha crecido en parte a costa de aquellos trabajadores del sector formal que además de pagar sus cuotas pagan impuestos con los que se financian programas de atención a población abierta como el seguro popular. Las cuotas actuales son muy elevadas y hacen que el costo no salarial del factor trabajo sea más alto que en países con los que México compite. Estamos creando un sistema de prestaciones sociales muy dispar, ya que una parte se financia con gasto público y otra parte se carga sobre el empleo.

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 un objetivo socialmente relevante, como la universalización de los servicios de salud y la creación de un sistema único de pensiones.

El problema de la seguridad social no solamente está del lado del financiamiento, sino del lado del gasto, de la manera en la que se están prestando los servicios. En el sistema de salud no sólo se trata de un problema de insuficiencia de gasto, sino de organización de los servicios.

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.

Uno de los avances conceptuales más importantes de los últimos años es la definición de una metodología para medir la pobreza que permite evaluar su comportamiento desde 1992. A partir de ese año la pobreza se incrementó como consecuencia de la crisis de 1995 y disminuyó entre 1996 y 2006, para volver a aumentar desde entonces. La tendencia a la disminución fue perdiendo dinamismo a principios del siglo XXI. En este mismo período es posible documentar una relación inversa entre el PIB per cápita y la evolución de la pobreza. Con la crisis, se observa un salto fuerte de la pobreza paralelo a la caída del PIB per cápita. Es inquietante observar que durante la crisis de 1994-1995 la pobreza alimentaria pasó de 19 a 34 millones de personas. La reducción a partir de entonces fue sostenida, pero sólo en 2005 se llegó a los niveles absolutos de pobreza que teníamos en 1994.

La crisis de 1994 generó por lo menos 16.9 millones de pobres patrimoniales, de los cuales 15.6 millones fueron nuevos pobres alimentarios. Esto significa que la crisis anterior pegó más fuerte a los pobres más extremos. Como transcurrió más de una década para recuperar los niveles absolutos de pobreza anteriores a la crisis, una conclusión preliminar apunta a la vulnerabilidad de los sectores de más bajos ingresos ante las contingencias económicas y a la precariedad de los avances recientes en la superación de la pobreza.

El ingreso medio de los hogares también cayó como consecuencia de la crisis y los hogares con mayores ingresos fueron los que experimentaron las oscilaciones más bruscas. Entre 2002 y 2004 se observa un aumento en la participación de los hogares más pobres con relación a los dos últimos deciles, lo cual muestra que en el período referido hubo una reducción de la desigualdad que se vio reflejada en los coeficientes de Gini y de Theil. Esa disminución de la desigualdad se revirtió entre 2006 y 2008.

Existen dos formas extremas de reducir la incidencia de la pobreza: con crecimiento sin redistribución del ingreso y sin crecimiento con redistribución del ingreso. Históricamente, en México ha sido más importante el impacto del crecimiento económico; sin embargo,

en el caso de los primeros seis años del siglo XXI, la reducción en la concentración del ingreso puede atribuirse más a un efecto redistributivo que al crecimiento económico, que fue bajo e inestable. Sin embargo, es necesario recordar que en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, no están representados los ingresos de los hogares más ricos por razones metodológicas y resistencias a contestar la encuesta.

¿Por qué mejoró la distribución del ingreso en México a principios del siglo XXI? Porque 2000 a 2002 es el único período en el que el efecto de la reducción de la desigualdad fue mayor que el efecto del ingreso en la pobreza. Se ha demostrado que los hogares rurales más pobres están usando toda su fuerza de trabajo. Hay un fenómeno de nueva ruralidad: combinación de actividades agrícolas con actividades no agrícolas pero localizadas en zonas rurales. También se observa un crecimiento de la agroindustria que está demandando mano de obra en zonas rurales que por las migraciones ha tenido que pagar mejores ingresos. Las migraciones deben estudiarse con mayor detalle. Los pobres se pueden estar yendo a las zonas urbanas, en cuyo caso no hay una reducción sino una traslación de la pobreza. En síntesis, una serie de transformaciones en zonas rurales que explican la reducción de la desigualdad, pero no gracias a la política económica y social, sino como reacción al bajo nivel de vida que tienen los pobres. La venta de tierras puede jugar un papel importante, lo que implicaría ganar un ingreso a costa de perder un activo.

Hay que matizar la reducción en la desigualdad. A final de cuentas, en 2006 apenas regresó a los niveles que tenía en 1982-1984 y sigue siendo alta en el contexto internacional. Además de los programas de transferencias directas, las remesas y la dinámica del mercado laboral han contribuido a la reducción de la desigualdad, pero ahora están jugando en contra. Las restricciones a la emigración reducen las posibilidades de que siga siendo una válvula de escape a las necesidades económicas y las demandas sociales de un sector muy importante de la población. Ante un contexto tan adverso, no se pueden expandir indefinidamente los programas de transferencias directas, que han tenido un efecto limitado y de corto plazo.

El tema de las clases medias es muy complejo, dado que no hay claridad sobre la manera en la que deben definirse. Además, es necesario hacer explícito el tema de la desigualdad en los ingresos superiores a la media. El ingreso no sólo está concentrado en los deciles superiores respecto a los inferiores, sino al interior del décimo decil. La Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (ENIGH), que es la que mejor mide los ingresos en el país, da cuenta sólo de una parte del ingreso que está en manos de las personas. El tamaño de la muestra es pequeño, la probabilidad de que los más ricos caigan dentro de ella es muy baja y la posibilidad de entrevistarlos es tanto o más baja. La distribución está truncada en ambos extremos.

A principios de 2008 el crecimiento en los precios de los alimentos, que se venía observando desde el año anterior, comenzó a impactar negativamente el poder adquisitivo de todos los hogares, pero en particular, de los que dedican un porcentaje mayor de sus ingresos a la adquisición de alimentos, como ocurre con los hogares más pobres. La canasta alimentaria se comenzó a encarecer a partir de marzo de 2008 y puso en evidencia que las ganancias marginales en la reducción de la pobreza pueden verse drásticamente revertidas por situaciones económicas que escapan al ámbito de influencia de la política social.

Es en este marco en que puede ubicarse 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.

Con base en estos datos, se estima que el aumento en el número de pobres asociado únicamente a la crisis alimentaria de 2008 fue de alrededor de 5 millones de personas. El aumento de la pobreza en el primer semestre de 2009 debe haberse agudizado y pudo haberse profundizado debido a los efectos económicos de la influenza. Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, desde mayo de 2008 los ingresos de los hogares procedentes del trabajo vienen cayendo y esta situación debe haberse acentuado con el desplome de los dos primeros trimestres de 2009.

El aumento en la tasa de desocupación, la caída del PIB, el encarecimiento de la canasta alimentaria y la reducción en el ingreso de los hogares necesariamente provocarán incrementos mayores de la pobreza. Una reducción de 6.2% del PIB en la crisis de 1994-1995 provocó un aumento de 16.9 millones de pobres.

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 intensificación de fenómenos como la trata de personas son una manifestación extrema de esta fractura, que está íntimamente relacionada con la crisis del estado de derecho. Otra manifestación de las limitaciones del esquema de relaciones sociales y de las políticas sociales actuales es el acelerado crecimiento de las adicciones. La pérdida de cohesión social y la desestructuración de identidades inciden negativamente en esta tendencia, ante la cual los programas sociales se han revelado insuficientes y en la mayoría de los casos ineficaces. 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.

La política social se ha desdibujado por la proliferación de programas, muchos totalmente ineficaces. La mercadotecnia política impide lograr mayor eficiencia en el gasto y eficacia en la política social. Se necesitan cambios institucionales, de modelo, pero sobre todo, de políticas.

Hay un núcleo de pobreza dura que no se puede reducir fácilmente. A los más pobres entre los pobres no llegan la mayor parte de los programas sociales por su dispersión y la dificultad que conlleva acceder a ellos. La persistencia del analfabetismo y de la falta de acceso a servicios sanitarios de un sector importante de la población, que percibe además ingresos muy bajos, no ha podido ser revertida y han faltado estrategias de largo plazo para resolver este problema. Si comparamos el efecto de la política social frente a los efectos de la política y el desempeño económicos, es necesario llegar a la conclusión de que sin una estrategia integral de desarrollo será muy difícil lograr avances duraderos en la reducción de la pobreza. Las raíces de la pobreza y la desigualdad en México son profundas. En los últimos quince años, los cambios que han tenido lugar son marginales. El impacto de la crisis de 1994-1995 muestra una mayor vulnerabilidad económica y social. El efecto de la política social, aunque positivo, sigue siendo marginal comparado con los efectos que el crecimiento económico tiene sobre los principales indicadores sociales.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2008, el ingreso de los hogares se contrajo en 1.6% de 2006 a 2008. Ello a pesar

de que creció el número de perceptores por hogar: en 2006, en promedio 2.1 personas aportaban al ingreso de cada familia, y en 2008 lo hicieron 2.3, lo que indica que más miembros del hogar deben trabajar y aun así el ingreso familiar es menor. La caída en el ingreso no fue homogénea, pues los hogares de los dos deciles de mayor ingreso mejoran o se mantienen igual, pero la pérdida del ingreso se recrudece en los más pobres (el decil de menor ingreso perdió 8%). Además, los hogares ubicados en localidades de menos de 2 mil 500 habitantes, es decir, familias rurales que partían de una situación desfavorable, sufrieron una dramática reducción de 16.3% de su ingreso. A partir de la ENIGH 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. La pobreza de capacidades afectó en 2008 a 26.8 millones, por 21.7 millones en 2006 (pasó de 20.7% a 25.1% de la población). En una situación de pobreza patrimonial hubo 50.5 millones de mexicanos el año pasado (creció de 42.6% a 47.4%), 5.8 millones más que en 2006. México se hace un país más desigual y también más pobre.

A pesar de que hay acuerdo en que una reducción en la desigualdad aumenta el potencial de crecimiento económico de un país, ¿por qué no se plantea el tema? Porque la desigualdad afecta las relaciones sociales. Cuando se trata de la pobreza, con crecimiento económico se puede superar sin alterar las relaciones sociales que se basan en una cierta distribución del ingreso. Detrás de la distribución del ingreso hay un equilibrio de intereses que no se puede modificar sin generar conmociones políticas y sociales.

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 y la construcción de las garantías que permitan a toda la población acceder a ellos.

Vulnerabilidad económica e inseguridad pública

En unos meses, la crisis económica que vive el país ha colocado en el desempleo a más de 700 mil mexicanos que hace un año contaban con un empleo formal; a quienes optaban por abandonar el país aun a costa de arriesgar su vida, la depresión económica de Estados Unidos les ha restringido esa opción; la informalidad y la precariedad en la ocupación se sitúan en cuotas históricamente altas que pueden estar tocando su límite, pues no hay manera de que la economía informal crezca de forma indefinida si las familias que participan en ella ven menguar sus ingresos; el endeudamiento de las familias y el elevado costo del crédito que cobran no sólo la banca privada a través de sus comisiones en las tarjetas de crédito sino diversas instituciones de préstamo, eleva la cartera vencida y pone en riesgo el patrimonio de múltiples familias en el país. México y su población enfrentan una severa vulnerabilidad económica que hace peligrar buena parte del acervo familiar construido durante décadas de trabajo y esfuerzo.

Pero 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 emo-

cional 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. El hecho de que en los últimos años se hayan incrementado dramáticamente los asesinatos por la actividad del crimen organizado evidencia con toda crudeza una situación de emergencia en la seguridad pública de México.

Asimismo, delitos como el robo a transeúntes, asaltos a casas particulares y el secuestro de personas, que con frecuencia terminan en el asesinato de las víctimas, expresan que la ilegalidad y la violencia son una constante en la vida cotidiana de México. Lo anterior significa que esté en peligro buena parte de la población, sin importar su nivel de ingresos, su lugar de residencia o el tipo de actividad. 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 disponen de cuantiosos recursos económicos y aún bélicos para desplegar su actividad y desafiar al Estado, a cuyas agencias de seguridad y autoridades policíacas y civiles no dudan en cooptar y amedrentar en el mejor de los casos. Ese tipo de delincuencia habla de auténticas industrias de la ilegalidad que se benefician de la fragilidad de las instituciones de procuración de justicia, de las raíces que la corrupción ha echado en el sector público y en amplias franjas de la sociedad, y de factores externos como la facilidad para introducir armas al territorio dada la vecindad con Estados Unidos y el criterio mercantilista con que en esa nación se regula el mercado de armamentos. Los cárteles de la droga o las bandas especializadas en el secuestro y la extorsión representan empresas del crimen con un poderío económico relevante. Por ello, no se puede criminalizar la pobreza, pues no son los mexicanos en una situación de exclusión social y económica extrema los que lideran esas actividades. Además, la población pobre también es víctima del daño patrimonial y físico, propagados por la violencia y la criminalidad, pues es en las calles y en el transporte público, así como en las zonas urbanas marginadas, donde delitos como el robo y el asalto tienen mayor incidencia.

Ahora bien, no criminalizar a la pobreza no puede implicar dejar de reconocer que la exclusión económica y social representan un caldo de cultivo y aun un vasto campo de reclutamiento para el crimen.

La desesperación económica y la fragilidad de la supervivencia diaria, en la que se hallan desde siempre millones de mexicanos pero a la que se están sumando a ritmo acelerado varios millones de familias más a raíz de la crisis (entre 2006 y 2008 cayeron en la pobreza extrema 5.1 millones de personas), jamás han combinado bien con la cohesión social, la convivencia civilizada y el fortalecimiento de la armonía colectiva.

Entre los problemas sociales que es preciso afrontar para evitar una mayor fragmentación social e inseguridad pública, se encuentra por ejemplo el hecho documentado de que una quinta parte de los jóvenes mexicanos está en una situación de desafiliación institucional, entendida ésta como la exclusión del sistema escolar y del empleo. Lo anterior significa que 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 aun 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 global y 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, 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 estatal, 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 agostado, 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 descance 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, cuente 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.
- 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.

- 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 redescuente 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 las 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 preteritoria 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 desde 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 y desarrollo más 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 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 am-

plia 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 com-

petitiva 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 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 solo con transferencia 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 expulsoras de migrantes.
- 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 pueda 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 a 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 estatal.
- 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 por ciento.

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 de 0.2% del PIB y menos de 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 dismantelar 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 limitadas 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 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.