

## MÉXICO FRENTE A LA CRISIS

### HACIA UN NUEVO CURSO DE DESARROLLO

#### Memorándum de política económica y presupuestal para 2011

##### 1. Presentación

En las próximas semanas el gobierno federal va a presentar los criterios de política económica y el Congreso de la Unión debe aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011. Tanto la propuesta del gobierno como la definición del Legislativo se darán en una coyuntura económica que sigue siendo adversa para el aparato productivo y el tejido social de México y afectarán el bienestar cotidiano de una población que mayoritariamente ha visto disminuir su calidad de vida en los últimos años.

En septiembre de 2009 dimos a conocer el documento *México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo* en el que poníamos énfasis en la necesidad de reconocer que la crisis global había tenido una repercusión particularmente severa sobre la actividad económica nacional por insuficiencias internas de índole estructural, exacerbadas por el modelo de desarrollo seguido en las décadas más recientes y que, por tanto, la difícil situación exigía un replanteamiento de la orientación de la política económica, para que ésta estuviera en sintonía con los objetivos de superar los rezagos sociales y productivos que se han acumulado en el país. En ese documento, insistimos en que México debería proponerse, como lo han hecho en el pasado las naciones que han logrado distribuir de mejor manera los frutos del desarrollo, edificar un genuino Estado de bienestar y que ese fin podría dotar de viabilidad política a un conjunto de reformas largamente postpuestas, como una amplia reforma fiscal progresiva y con carácter redistributivo, una reforma laboral que detone la ocupación y no penalice la creación de empleo formal, el establecimiento de un sistema de salud universal al alcance de todos los mexicanos y una enérgica estrategia de inversión en infraestructura para robustecer la capacidad productiva en todas las regiones del país.

Desde que ese documento fue publicado han ocurrido una serie de hechos económicos relevantes. Por ejemplo, se confirmó, lamentablemente, que México fue la economía de América Latina que tuvo el peor desempeño en 2009, con una caída de la actividad económica que oficialmente se situó en una contracción de 6.5% del PIB real, muy por encima de la contracción promedio de mundial, que fue de 2.1%,

superando incluso el mal desempeño de las economías desarrolladas (-3.3%) y lejos de la dinámica de las economías en desarrollo que lograron crecer en promedio a 1.7%, según las estimaciones del Banco Mundial. Asimismo, el desempleo abierto al tercer trimestre de 2009 alcanzó a casi tres millones de mexicanos, un millón más que el año anterior, llegándose a la mayor cifra de desocupados involuntarios que se haya registrado en la historia del país. Además, la evidencia que mostraron los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, aplicada en 2008, cuando aún no se hacían manifiestos los impactos más severos de la crisis pero que sí recogía los efectos de la escalada previa en los precios de los alimentos, había revelado que nuevamente estaba creciendo la pobreza en México (la pobreza extrema, la alimentaria, afectó a cinco millones de personas más en dos años) y empeorando todavía más la distribución del ingreso (mientras los hogares de los dos deciles de mayores ingresos mejoraron o se mantuvieron igual entre 2006 y 2008, los hogares más pobres vieron caer su ingreso 8% en ese periodo).

En medio de ese desenvolvimiento económico caracterizado por una severa reducción en la producción y el aumento drástico del desempleo y la pobreza, el año pasado el Ejecutivo federal presentó una propuesta de política económica para 2010 que puso énfasis en el equilibrio presupuestal, con un déficit de 0.5% del PIB, y el Congreso finalmente aprobó una ampliación mínima del gasto deficitario a 0.75% del producto. De esta manera, a pesar de la profundidad de la recesión, en México se optó por una política procíclica, que contenía el gasto en un momento de contracción de la demanda agregada ante la caída del consumo, la inversión, las exportaciones y las remesas.

Para este año los datos revelan que, tras el desplome de 2009, la caída de la economía se ha frenado e incluso se crea algún empleo. Esta corrección de la tendencia debe ser reconocida y alentada, mas no puede ser sobrevalorada ni darse por definitiva. De acuerdo con el INEGI, el producto interno bruto ha registrado dos trimestres sucesivos de crecimiento, respecto de los periodos comparables de 2009. 4.3% en el primero y 7.6% en el segundo (para una tasa semestral de 5.9%). Ambas tasas fueron inferiores a las contracciones registradas en los trimestres comparables de 2009 (-7.9 y -10.0% respectivamente) siendo evidente que la actividad económica aún se encuentra por debajo del nivel que registró hace dos años. En suma, no se puede afirmar que la crisis ha sido remontada, pues no se han recuperado los niveles de producción y de empleo alcanzados en 2008, el número de desempleados y de

trabajadores informales sigue siendo sustantivamente mayor que entonces, con los efectos que ello tiene sobre los niveles de ingreso de las familias y su capacidad de satisfacer sus necesidades básicas.

El reconocimiento de que la economía puede estar iniciando una senda de recuperación, pero a la vez que la crisis y, sobre todo, sus efectos en la población no han quedado atrás, hacen necesario que el Ejecutivo y el Legislativo federales actúen en consecuencia, atendiendo a sus responsabilidades legales, sociales e históricas, a fin de que tomen decisiones prontas en favor de la recuperación sostenida de la economía y el empleo, la generación de bienestar y la promoción de la equidad como condición para una convivencia armónica entre los mexicanos. Precisamente por la relevancia que tendrán las decisiones económicas del gobierno y los representantes de la nación, hacemos de su conocimiento, y del de la opinión pública en general, las siguientes consideraciones sobre la situación de la economía nacional y su contexto externo, así como sobre el tipo de medidas que, en sintonía con esa compleja realidad, deberían ser adoptadas como parte de las decisiones presupuestales y de política económica para 2011 que abran la puerta, ahora y más adelante, a la recuperación del crecimiento, la generación de empleo y a frenar la extensión de la precariedad en que se encuentra el grueso de la población.

## **2. La economía mundial en 2010.**

### *2.1. Recuperación débil y desequilibrada*

En el primer semestre de 2010 prácticamente todas las economías han registrado alguna reanimación de su actividad económica. No obstante, la recuperación mundial es débil, aún no se alcanzan los niveles de producción, empleo y comercio previos a la crisis, y el desempeño global muestra desequilibrios y diferencias considerables entre países. Por lo anterior, no puede asumirse que la economía mundial se ubique en una senda firme de crecimiento y expansión.

Los datos de mejor desempeño provienen de un conjunto de países en vías de desarrollo (como China, India y Brasil), si bien lejos aún del crecimiento potencial promedio, mientras que las naciones desarrolladas muestran signos débiles de recuperación.

En el conjunto de países que conforman el Grupo de los Veinte (G-20), por ejemplo, mientras tres economías iniciaron su recuperación en 2009 (Corea, Brasil y Estados Unidos), diez consiguieron tasas positivas de crecimiento en el primer trimestre de 2010 (Alemania, Argentina, Canadá, Francia, Italia, Japón, México,

Países Bajos, Rusia y Sudáfrica,), una más sólo retorno al crecimiento en el segundo trimestre (Reino Unido) y sólo una continuaba en recesión al cerrar el semestre (España). Recuérdese que otras cuatro (Australia, China, India e Indonesia) no registraron ningún trimestre de crecimiento negativo en 2008 y 2009 y han acelerado su comportamiento positivo en 2010. Arabia Saudita, que no reporta cifras trimestrales de crecimiento, registró en 2009 una tasa de 0.2%.

Estimaciones de este verano del Banco Mundial sitúan el crecimiento mundial para 2010 en 3.3% (de 6.2% para las economías en vías de desarrollo y de 2.3% para el mundo desarrollado). En este escenario, México tendría un crecimiento de 4.3%, una cifra discreta dada la caída del año previo (-6.5%) y similar al comportamiento general previsto para América Latina (4.5%).

Por su parte, las Naciones Unidas subrayan que en las economías avanzadas el sistema financiero no está proporcionando crédito suficiente, lo cual redundará en dificultades adicionales para la recuperación productiva y aplazará la disminución del desempleo, que continúa siendo elevado en la mayor parte de los países.

Es en este panorama –que el presidente de la Junta de la Reserva Federal calificó, en referencia a la economía de Estados Unidos, como “más incierto de lo normal”– que se ha iniciado un retiro bastante generalizado de las políticas anticíclicas y los programas de estímulo aplicados en los últimos cuatro a seis trimestres. Se ha señalado que de esta manera se pone en riesgo una recuperación aún precaria y se abre la puerta para una posible nueva recesión a partir de la segunda parte de 2010. En países específicos, Estados Unidos entre ellos, ha comenzado a debatirse la posibilidad de un período deflacionario o, al menos, de muy lento crecimiento y alto desempleo.

## *2.2. Desempleo persistente y deterioro en la calidad de la ocupación*

Las tasas de desempleo en el mundo continúan en niveles superiores que al inicio de la crisis, demostrando que la recuperación de la actividad no se traduce, de inmediato, en aumento de la ocupación. El problema del empleo a escala global no se reduce a la destrucción de puestos de trabajo, particularmente acusada en las economías industrializadas, sino a una mayor vulnerabilidad e informalidad en el empleo. Es en este tipo de empleo, el precario y de baja calidad, donde se han registrado las recuperaciones de la ocupación.

De acuerdo con la OCDE, en los dos años previos al primer trimestre de 2010 la tasa de empleo había caído en un 2.1% en sus países miembros, a la par que la tasa de desempleo había registrado un aumento del 50%, hasta alcanzar un promedio de 8.5%, lo que equivale a 17 millones de personas adicionales en situación de desempleo. En el mundo, la cifra de personas desocupadas excede de 200 millones. De manera adicional, la tasa de personas desalentadas para participar en el mercado de trabajo por las malas perspectivas para encontrar empleo y una remuneración adecuada puede duplicar a la tasa de desocupación. Para la OCDE, incluso con la recuperación de 2010, la tasa de desempleo permanecerá en niveles superiores al 8% de la población económicamente activa hasta el final de 2011. Además, el desempleo se hace crónico y se ha extendido particularmente a los jóvenes, por lo que incluso la OCDE alerta del riesgo de una generación perdida.

El hecho de que la recuperación no signifique creación de empleo y que, por lo mismo, se extiendan los periodos tanto de desocupación como de ocupación precaria puede acentuar el desempleo estructural, esto es, el que no depende del ciclo económico. Así, el desempleo estructural podría perdurar incluso cuando las economías hayan recuperado y eventualmente superado los niveles de actividad económica general que registraban antes de la crisis.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a partir de 2008 se han producido diversos fenómenos en los mercados de trabajo que acompañan a la destrucción de empleo y el incremento del desempleo, tales como la expansión del trabajo vulnerable y el crecimiento en el número de trabajadores pobres en el mundo, es decir, aquéllos que a pesar de tener una ocupación remunerada no obtienen por ella ingresos suficientes para cubrir las necesidades materiales elementales y escapar de la pobreza.

En la economía cuya dinámica afecta de mayor manera a México, la de los Estados Unidos, la tasa de desempleo superó, en los meses más intensos de la crisis, la barrera de los dos dígitos, alcanzando el 10.1% de la población económicamente activa en octubre de 2009. A pesar de que oficialmente Estados Unidos ha dejado atrás la recesión, su PIB real es todavía menor que el alcanzado en 2007, la riqueza de las familias se sitúa en un 15% por debajo del nivel previo a la crisis y la tasa de desempleo para julio de 2010 continuaba en 9.5%. En el año en curso, el desempleo en Estados Unidos afecta a 14.6 millones de personas, el doble que antes del inicio de la crisis. Más aún, en la Unión Americana se registra un nivel de desempleados de

larga duración sin precedentes. A mediados de 2010, el 45% de los desempleados supera los seis meses en esa situación, lo que contrasta con el 18.1% de desempleados de larga duración que se registraba al inicio de 2008. Esto ha obligado al gobierno de ese país a promulgar una ley de emergencia para extender la duración del seguro de desempleo por tiempo limitado. A pesar de que la más reciente ampliación se mantendrá vigente hasta noviembre de 2010, es factible que un alto porcentaje de desempleados de larga duración pierda ese apoyo. La exclusión del mercado de trabajo se traducirá también en una exclusión social duradera.

Como puede apreciarse, la crisis global ha tenido como característica definitoria su amplia capacidad destructora del empleo y puede hablarse, en consecuencia, de una crisis generalizada del empleo en el mundo contemporáneo.

### *2.3. El endeudamiento de las naciones*

Un problema que se ha recrudecido en el presente año es el deterioro de los equilibrios fiscales, sobre todo en el mundo desarrollado, lo cual ha dado lugar a un incremento de la preocupación por los riesgos de la deuda soberana, en especial en Europa. Los problemas fiscales, que en el pasado caracterizaron a distintas economías en desarrollo, se han relocalizado en el norte.

De esta forma, las economías de mayor nivel de ingreso del G20 culminarán el año en curso con niveles de deuda pública bruta que llegarán hasta al 100 o 120% del PIB respectivo. Se trata de economías cuyo gasto público se sitúa entre el 40 y el 50% del producto, y en las que el porcentaje de gasto público en pensiones es de 7.5% del PIB, mientras que sus grados de déficit público van del 10 al 15%. Por contraste, en México la relación deuda pública/PIB, que alcanzó 30.1% en 2009, es relativamente favorable.

Por otra parte, se ha señalado que la deuda total de las naciones desarrolladas no se debe de forma exclusiva ni principal al sector público, pues la deuda de las familias en la zona euro supera 60% del PIB y 95% en Estados Unidos, además de que la deuda de las empresas no financieras en la eurozona equivale a más de 95% y se acerca al 80% del PIB en Estados Unidos. Si se suman las deudas de todos los sectores –hogares, administraciones públicas, empresas y sociedades financieras– se llega a niveles que en la eurozona y en Estados Unidos rondan 350% del PIB, y en Japón y Reino Unido el 500%.

Esto evidencia que hay un endeudamiento privado que afecta directamente los balances de las entidades de crédito, de la banca, por lo que es prematuro considerar

que los riesgos financieros que desataron la crisis global se encuentren bajo control pleno o que ya no será necesario seguir canalizando recursos públicos desde los bancos centrales hacia las entidades financieras privadas. Asimismo, el volumen del endeudamiento no público refleja el tipo de estrategias de préstamo de los agentes financieros privados y su grado de responsabilidad en los desequilibrios en que se encuentran las principales economías del orbe.

No obstante, han sido los niveles de deuda pública los que han merecido el grueso de la atención y han llevado a que se cuestione, por ejemplo desde las calificadoras internacionales, la viabilidad de continuar con las medidas de estímulo económico que se implementaron a partir de 2009 para hacer frente a la crisis. Más aún, algunas naciones desarrolladas, como España y Reino Unido, han cambiado la orientación de sus políticas hacia procesos de ajuste sin haber alcanzado, previamente, el objetivo de la recuperación de la actividad.

Existe en lo inmediato un dilema entre sostener el apoyo a la recuperación o dar prioridad a la consolidación fiscal. Lo anterior hace necesario reconocer que, más allá de las presiones políticas y económicas a que se han visto sometidos los gobiernos, si disminuye el gasto puede prolongarse el periodo requerido para la recuperación, y que sólo el crecimiento generará los ingresos fiscales necesarios para volver a equilibrar las finanzas públicas de las naciones.

#### *2.4. Se diluyen los consensos en pos de reformas reguladoras y del crecimiento*

El punto de vista que pone énfasis en la búsqueda de la consolidación fiscal, la reducción del endeudamiento y el abatimiento de los déficit públicos a corto plazo, sin atender la necesidad de reactivación económica, proviene de los mismos sectores que tuvieron responsabilidad directa en el desencadenamiento de la crisis global. A pesar de haber recibido ingentes cantidades de recursos públicos, mantienen una agenda de defensa de sus intereses particulares que pretende trasladar a una supuesta sobreactuación del sector público la responsabilidad de las dificultades económicas en curso.

A lo anterior hay que sumar el hecho de que lo que hace un año pareció ser un consenso general, abrigado por los líderes del G-20, hacia un conjunto de reformas clave para regular a los sistemas financieros en las escalas nacional e internacional se ha diluido o, por lo menos, pospuesto como prioridad de la acción política para hacer frente a los orígenes de la crisis. Ello a pesar de que persisten altos niveles de

volatilidad en los mercados financieros que, nuevamente, pueden comprometer la recuperación.

La reforma financiera aprobada por el Congreso de Estados Unidos a mediados de 2010, que significa algunos avances en materia de protección de los consumidores y la regulación de los agentes financieros, ha sido calificada como demasiado tímida incluso por el ex presidente de la Reserva Federal, Paul Volcker. Ello debido a que la ley admite demasiadas excepciones y no limita de manera suficiente la especulación, ni somete a las agencias calificadoras a mayores controles. Tampoco se afecta la concentración en grandes conglomerados financieros como se llegó a prever.

En este orden de ideas, una vez que los anuncios de reducción de déficit y los programas de ajuste son bienvenidos en el seno del G-20 en sus reuniones de 2010, los flujos de inversión y de asistencia financiera para los países menos desarrollados han perdido relevancia en la agenda internacional. En este sentido, la oportunidad que abrió la crisis para replantear los rumbos por los que venía discurriendo el proceso de globalización para abrir horizonte a una perspectiva más incluyente para el conjunto de naciones, menos desigual en la generación de riqueza y distribución de los frutos del intercambio y la producción, se ha erosionado en el transcurso de este año.

En los meses recientes se ha comprobado que las instituciones económicas multilaterales carecen de capacidad para estimular la coordinación de políticas económicas que favorezcan el crecimiento y la corrección de los desequilibrios presentes al inicio de la crisis.

#### *2.5. Hacia un decenio de bajo crecimiento.*

El escenario de deuda pública elevada, flujo limitado de crédito y alto desempleo, afecta las expectativas de crecimiento en la mayoría de los países desarrollados. Por lo anterior, la década en curso puede ser una de baja actividad en esas zonas. Ahora bien, el lento crecimiento en la zona del euro y en los Estados Unidos de América no limita sus efectos a esas naciones, sino que tiene repercusión directa sobre las economías cuyas exportaciones se dirigen a dichos países desarrollados y tienen con ellos vinculaciones económicas estructurales como es el caso de México.

Tal como ocurría antes de la crisis, China e India han mantenido un alto crecimiento, todavía insuficiente como nuevo motor de la economía mundial. Así, la recuperación global es frágil y, sobre todo para el caso de las economías en

desarrollo, depende de manera importante tanto de las condiciones de los mercados de materias primas (*commodities*) como del acceso al financiamiento externo no especulativo.

Como señala *The Economist*, se espera que la actividad económica mundial se acerque a tasas de crecimiento cercanas a 3% entre 2010 y 2014, es decir, casi dos puntos por debajo de dinámica registrada entre 2003 y 2007 (que fue de 4.9%) y más cercana al desempeño del periodo 1980-2002 cuando fue de 3.1%.

La ausencia de un horizonte de crecimiento dinámico en el mundo provoca que siga presente el riesgo de la deflación, esto es, que la demanda se mantenga a la baja aunque los precios puedan reducirse, lo que reforzaría una disminución acumulativa de la inversión, del empleo y del comercio y pospondría la recuperación sostenida. De hecho, las previsiones internacionales sobre la eventual presencia de fenómenos inflacionarios ubican que ello podría ocurrir hacia el final de 2011 en caso de que la reactivación económica en efecto se concrete. La lección es que en los meses venideros la prioridad debe estar en la recuperación del crecimiento y no en políticas contraccionistas ya sean de carácter fiscal o monetario.

En suma, la recuperación mundial es frágil y desigual. Los riesgos financieros, las políticas de ajuste y el alto desempleo, pueden anticipar un decenio de bajo crecimiento. Más aún, las áreas de mayor dinamismo son aquellas con las que México mantiene un intercambio comercial marcadamente deficitario –como Asia–, de tal suerte que es preciso tomar decisiones para que la economía mexicana pueda insertarse en una dinámica de crecimiento duradero. Por lo mismo, el buen desempeño de la economía mexicana no puede hacerse descansar en variables externas que manifiestan inciertas.

### **3. La economía mexicana en 2010.**

#### *3.1. La incongruencia de la política macroeconómica*

A pesar de la baja capacidad de la economía mexicana para recuperar la actividad y el empleo, así como del agravamiento de las condiciones de pobreza en que vive la población, perduran y se robustecen distintas medidas de política económica que inhiben el crecimiento.

Es el caso, entre otros, de la acumulación de reservas por parte de la banca central que, además de distraer recursos de la inversión productiva, ejerce una presión alcista sobre el valor del peso que reduce la competitividad de las exportaciones mexicanas de bienes y servicios, particularmente las de productos industriales que

deben competir con artículos de países asiáticos cuya monedas están subvaluadas. El tipo de cambio de equilibrio debe ser aquél que no sólo tienda a balancear la oferta y demanda de divisas sino también estimule la actividad económica nacional y equilibre de esa forma los mercados de trabajo. Con el actual tipo de cambio y la política fiscal restrictiva, tenemos bajas tasas de crecimiento económico y muy elevados niveles de informalidad, precariedad laboral y desempleo.

La política monetaria no responde a las necesidades de expansión de la economía y, por el contrario, favorece las actividades de corte especulativo. México requiere recursos para fomentar la producción, la innovación, el desarrollo de la infraestructura y el empleo. Es responsabilidad del Banco Central crear las condiciones para que el ahorro captado fluya hacia la actividad productiva.

A lo anterior hay que agregar que la política de crédito es en extremo pasiva, sin que se cuente con una intervención adecuada de la banca de desarrollo en los mercados de crédito.

Un caso similar, de una política no orientada a la recuperación, lo ofrecen las cifras de reducción del gasto. En el primer trimestre de este año, de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el gasto corriente se redujo en 1.0%, el gasto de capital en 5.2% y el gasto programable en casi 2%. Es necesario que las autoridades cesen de adoptar medidas que obstaculizan la aplicación del gasto autorizado por el Congreso, de tal manera que el presupuesto pueda ejercerse con oportunidad. Además, el hecho de que entre abril y junio de 2010 se haya acumulado un monto de 7 mil millones de pesos de recursos no ejercidos, y de que la dependencia que mayor responsabilidad tenga en ese uso ineficiente del presupuesto sea la encargada de la expansión de la infraestructura, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pone de manifiesto que hay un alto grado de incongruencia entre la actuación de las autoridades encargadas de las políticas fiscal y monetaria y las necesidades apremiantes del país.

### *3.2. La trayectoria hacia un estancamiento más severo.*

El desempeño de la economía mexicana en los últimos años, incluso antes de la irrupción de la crisis, se ha situado lejos de los niveles de dinamismo requeridos para hacer frente a las necesidades de creación de empleo y generación de bienestar, y el ritmo de crecimiento es considerablemente más bajo que el que muestran las economías latinoamericanas. Así, el estancamiento productivo de México tiene causas estructurales que la coyuntura de la crisis ha acentuado.

Las altas tasas de crecimiento (5.3% de acuerdo con la CEPAL) que caracterizaron a América Latina entre 2004 y 2008, resultaron menores para el caso de México en una tercera parte (3.5%). A ello hay que sumar que mientras el PIB de la región cayó en promedio en 2009 en 1.8%, en México la reducción del producto fue de 6.5%.

La profundidad de la crisis en México se explica, por una parte, por la dependencia de nuestra economía respecto al comportamiento de la de Estados Unidos y la debilidad de nuestro mercado interno, de tal suerte que las decisiones de política económica previas a la crisis habían incrementado la vulnerabilidad ante efectos negativos externos, tales como hacer descansar la capacidad de gasto público en los ingresos por exportación del petróleo y no haber tenido la capacidad de diversificar los mercados de exportación. Además, las políticas fiscales y monetarias aplicadas durante la crisis evidenciaron una acusada debilidad para contrarrestar la magnitud del impacto externo.

Otras políticas que han contribuido a la vulnerabilidad de la economía nacional frente a la crisis y han complicado nuestra capacidad para salir de ella son la contención salarial y la consecuente caída en la masa salarial para el conjunto de la economía, que contraen el mercado interno, por lo que la capacidad de consumo de un segmento de la clase media se explica por el endeudamiento vía tarjetas de crédito y no como resultado de un crecimiento sostenido en su poder adquisitivo. Por otra parte, la desnacionalización del sector bancario y de intermediarios financieros ha llevado a que éstos, lejos de cumplir con su función de canalizar el ahorro nacional a la producción, lo exporten hacia sus casas matrices en el exterior. El desmantelamiento del aparato productivo nacional ha incrementado la dependencia respecto de las importaciones, de tal suerte que nuestras exportaciones se sustentan en el comercio intra-firma de las sucursales y subsidiarias en México de compañías transnacionales, mientras nuestra oferta exportable no se ubica en segmentos de alto valor agregado, con las dificultades que ello implica para colocarse en los mercados internacionales.

Existe un conjunto de factores que, de no ser modificados, continuarán limitando la capacidad de crecimiento de la economía mexicana. Destacan entre ellos la dependencia del ciclo económico de los Estados Unidos, el cual puede experimentar una fase lenta a lo largo de los próximos años; la debilidad fiscal del Estado mexicano, que puede mantener acotada a la baja la capacidad de gasto y las intervenciones efectivas sobre la demanda agregada para reactivar el crecimiento, así

como una previsible contracción del crédito hacia el sector productivo privado. Estos factores significan frenos adicionales a la capacidad de crecer de la economía mexicana en el mediano y largo plazo, que se sumarán a las insuficiencias estructurales que han dañado el ritmo de crecimiento a lo largo de las últimas tres décadas.

Es preciso reconocer entonces que, de mantenerse las directrices económicas vigentes en el país, la nación se adentrará en una senda aún más acusada de pobre crecimiento económico en un momento en que la demografía y los indicadores sociales exigen, por el contrario, un alto dinamismo productivo.

### *3.3. La situación social en México durante 2010*

Como se ha señalado, de acuerdo con el INEGI el producto interno bruto aumentó en 7.6% en términos reales en el segundo trimestre de 2010, respecto de un año antes, en abril-junio de 2009, cuando se había contraído en 10%. Por tanto, el repunte no es suficiente para recuperar el monto del producto ni para mejorar la situación del empleo, que afectan directamente al bienestar de la población.

A pesar del inicio del crecimiento del empleo formal, el desempleo se mantiene alto y la calidad de la ocupación en los últimos meses se ha deteriorado de manera considerable. Así, si se compara la situación del mercado de trabajo en México en el segundo trimestre de 2010 con lo que ocurría en el tercero de 2008, justo antes de la irrupción de la crisis, con cifras del INEGI se obtiene que la población económicamente activa, la que desea incorporarse al empleo, ha crecido en 1.6 millones de personas, pero el número de ocupados sólo se ha incrementado en 1 millón, lo que arroja un saldo de más de medio millón de mexicanos adicionales en el desempleo. En términos acumulados, el desempleo, a mediados de 2010, afecta a casi dos y medio millones de personas en el país.

La presión que sobre el mercado de trabajo significa la incorporación de jóvenes a la población económicamente activa no ha sido mayor porque en este periodo también se ha registrado un aumento importante de la población que, aun teniendo la edad de trabajar, se ubica como económicamente no activa. Ésta creció en casi 671 mil personas entre el tercer trimestre de 2008 y el primero de 2010. México está desperdiciando el bono demográfico constituido por la llegada de generaciones numerosas a la edad de trabajar y contribuir a la creación de riqueza en el país.

Además, el hecho de que la crisis del empleo en México coincidiera con la crisis global afectó los canales por los que tradicionalmente se había canalizado la

fuerza de trabajo excedente al mercado laboral formal. Por una parte, disminuyó el flujo de emigración hacia los Estados Unidos y, por otra, la economía informal presenta signos de saturación, lo cual a su vez se refleja en el aumento del desempleo abierto.

Un fenómeno grave que se acentúa en estos meses es la expansión de la exclusión económica, social e institucional en el país. Entre el tercer trimestre de 2008 y el segundo de 2010 no sólo creció el desempleo en prácticamente 576 mil personas, sino que ha golpeado con mayor intensidad a los jóvenes. Según estimaciones de la OCDE, entre las personas de 15 a 19 años –grupo crítico que requeriría hallarse en formación– el 15.2%, no se encuentra en el sistema educativo ni en la fuerza de trabajo. Este porcentaje es más de tres veces superior al promedio de esa Organización, que es de 4.8%. En México, los jóvenes que enfrentan ausencia de oportunidades de empleo formal y acceso a la educación son los “ni-ni”, que se extienden con consecuencias negativas sobre el potencial del crecimiento y el tejido social.

Más aún, los efectos de la crisis económica pueden estar teniendo repercusiones severas sobre la criminalidad en el país. Por ejemplo, en once centros urbanos (entre ellos Ciudad Juárez, Tijuana, Reynosa, Chihuahua y Monterrey), en tres trimestres se destruyeron más de 110 mil empleos formales. El hecho de que en las zonas urbanas que en el pasado cercano jugaron un papel dinámico al atraer fuerza de trabajo hacia las actividades de la transformación se haya disparado el desempleo y, a la vez, la incidencia de la violencia organizada, pone de manifiesto que no habrá estrategia sustentable a favor de la seguridad de la ciudadanía sin una política expresa que fomente el crecimiento económico, la recuperación de la actividad en la dimensión regional y la promoción del empleo.

La calidad del empleo en México en los últimos meses se ha deteriorado de manera considerable. Si se toma en cuenta la creación y destrucción neta de empleo por nivel de remuneración salarial se obtienen las siguientes cifras entre el tercer trimestre de 2008 y el segundo de 2010: ha aumentado en 877 mil el número de ocupados que perciben menos de un salario mínimo; asimismo, aumentaron en un millón 617 mil los trabajadores que ganan entre uno y dos salarios mínimos. En cambio, el número de los que ganan de dos a tres salarios mínimos se redujo en 925 mil, y la caída entre los perceptores de más de 5 salarios mínimos fue de un millón 224 mil individuos. En suma, la crisis no sólo ha generado más desempleo, sino que

ha dado lugar a una destrucción de los puestos mejor remunerados, a cambio del repunte de los de más bajo salario. Otro indicador elocuente en esta dirección es que disminuyó en 312 mil el número de trabajadores con acceso a servicios de salud vinculados al empleo .

Un signo adicional de la precariedad laboral que repercute en los ingresos de las familias es el subempleo, que se expresa en una expansión de la cantidad de trabajadores que laboran menos de 15 horas a la semana (aumentó en 502 mil personas entre el tercer trimestre de 2008 y el segundo de 2010), así como en un aumento de quienes trabajan entre 15 y 34 horas a la semana (cuyo número creció en un millón 407 mil). A la par, disminuyó el número de quienes trabajan entre 35 y 48 horas (con una caída de 524 mil ocupados) y de quienes laboran más de 48 horas a la semana (-137 mil).

Por tipo de empleo, en México cayó el número de ocupados en las empresas (-468 mil personas), y, en cambio, creció la economía informal (en 1 millón 14 mil ocupados), el trabajo doméstico remunerado (en 245 mil) y el empleo en instituciones públicas (con aumento de 226 mil trabajadores). Así, el empleo en los establecimientos productivos y la actividad empresarial por cuenta propia está mermado por la crisis, mientras crece la ocupación de baja productividad y pobre remuneración.

Más aún, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) dio a conocer en junio que el indicador de pobreza laboral, esto es, las personas que a pesar de trabajar no obtienen ingresos para cubrir una canasta alimentaria básica, creció de forma acelerada a partir de del tercer trimestre de 2008 y que, para el primero de 2010, se mantiene por arriba incluso del nivel que alcanzó en enero-marzo de 2009. En suma, la ampliación de la pobreza, que se disparó a causa de la crisis, no se ha revertido.

#### **4. Por una política económica para el crecimiento y el bienestar**

En consonancia con la definición que hicimos pública en septiembre de 2009, subrayamos que México necesita explorar una nueva ruta hacia el desarrollo, para configurar un Estado democrático y de derecho a la vez que promotor de la equidad social. Ese objetivo mayor no puede ser pospuesto sobre todo ante la gravedad de la crisis económica y de sus persistentes efectos. Al contrario, tenemos la convicción de que en este contexto y dentro de las restricciones externas e internas que enfrenta la

economía mexicana, es indispensable adoptar medidas a favor de la recuperación económica, la inclusión social y la equidad.

Existe un conjunto de medidas económicas de corto plazo que pueden ser acordadas, con la concurrencia del Ejecutivo federal y de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, para propiciar mejores condiciones de vida en el país.

Es oportuno reconocer que es viable seguir una política fiscal proactiva sin que ello provoque un descalabro financiero, habida cuenta del espacio fiscal disponible.

En circunstancias de altas tasas de informalidad y desempleo, bajos niveles de consumo e inversión y amplísima capacidad ociosa, es difícil argumentar que todo déficit fiscal provocará presiones inflacionarias. Por el contrario, un aumento considerable en el gasto de inversión significará mayor ingreso nacional en el corto y mediano plazos. Tampoco puede sostenerse que el déficit elevaría las tasas de interés mexicanas de manera significativa.

También hay margen para empezar a corregir desde ahora la baja recaudación y su escaso impacto en la redistribución del ingreso. En materia de ingresos, hay espacio para abrir nuevas fuentes de financiamiento sin comprometer las posibilidades de expansión económica ni afectar a los sectores poblacionales con mayores carencias. México puede aprobar, por ejemplo, un impuesto sobre transacciones financieras, que como muestra la experiencia de otros países puede ser de pequeña magnitud, por ejemplo inferior a 0.3%. En la misma dirección, sería factible revisar el número de tramos de la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas físicas y llegar, para los causantes de alto ingreso, a los niveles de gravamen promedio en la OCED.

Estas medidas concretas, que debieran aprobarse para el próximo ejercicio fiscal, no eliminan la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal profunda, como la delineada en nuestro documento de 2009.

Más allá de la reforma, una fuente adicional de ingresos públicos la constituye la disminución del llamado gasto fiscal, es decir, las exenciones de pago que benefician a grandes grupos empresariales. La Cámara de Diputados anunció en 2009 la realización de un amplio diagnóstico en la materia. Esperamos que, a la brevedad, ese informe sea público y que las decisiones del Legislativo federal resulten congruentes con la necesidad de eliminar esa pérdida de recursos públicos. Esto es,

debe avanzarse en el sentido de reducir las exenciones y los diversos regímenes tributarios especiales (a transportistas, agropecuarios, sector bursátil, etc.).

En lo que toca al gasto, México debe asegurar una asignación adecuada de recursos para el fomento económico y el desarrollo social. La salud, la educación media y superior –niveles que enfrentan demanda rápidamente creciente por las generaciones jóvenes más numerosas en la historia demográfica nacional– y la infraestructura deben entenderse como campos de inversión fundamentales para el desarrollo del país. Por lo mismo, manifestamos que en esas áreas no debe aplicarse recorte alguno y, al contrario, canalizar recursos suficientes para avanzar hacia los objetivos de reactivación económica y ampliación del empleo, expansión de las oportunidades de educación y bienestar.

Uno de los problemas centrales de México es la insuficiencia de puestos de trabajo de calidad, la informalidad y el desempleo crecientes. Proponemos avanzar en la discusión de la creación de un seguro de desempleo nacional, lo que ayudaría a reanimar el mercado interno y la actividad económica. El seguro de desempleo serviría para poner en práctica un conjunto de políticas activas de empleo que ayudarían a elevar los niveles de colocación de la mano de obra, mejorar su calificación, apoyar la incorporación de los jóvenes a la ocupación e incentivar a la participación económica de los trabajadores con experiencia que actualmente están fuera del mercado de trabajo. La extensión, cobertura, duración y las formas de administración y financiamiento del seguro de desempleo deberían ser materia de discusión del Congreso y de los agentes productivos en un diálogo social que urge al país. En este sentido, reafirmamos nuestra propuesta, que puede ser atendida en el próximo periodo de sesiones del Congreso, de que México cuente con un Consejo Económico y Social, participativo y de opinión obligada a lo largo del proceso legislativo, 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.

Nuestro país lleva muchos años de muy bajas tasas de inversión en infraestructura carretera, portuaria y aeroportuaria, producción de energías renovables, en investigación en desarrollo e innovación, factores que se han traducido en una marcada pérdida de competitividad internacional. Hemos caído en la trampa del estancamiento que se perpetúa. Cabe contrastar nuestra experiencia de crecimiento con la de economías asiáticas, como Corea y Taiwán, con escasos recursos naturales,

que han seguido políticas muy exitosas en todos esos campos y han sido capaces de elevar fuertemente la productividad de su economía, dar calificación técnica a su mano de obra y alcanzar altas tasas de desarrollo tecnológico. Ello les ha permitido pasar de industrias basadas en mano de obra barata a otras de mayor sofisticación tecnológica.

Es necesario reconocer que la debilidad del Estado mexicano se traduce en una baja capacidad de recaudación pero, también, cada vez más, en una baja eficiencia del gasto. Por ello, deben fortalecerse todos los mecanismos de planeación y programación del gasto, así como la auditoría, la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos en México, incluyendo tanto a los gobiernos locales y municipales, como a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

México tiene margen de maniobra para ampliar su gasto público y dirigirlo a la expansión económica y la creación de empleo. El país no tiene tiempo que perder. Desde hace una década, se inició el llamado “bono demográfico” que como nación estamos desaprovechando. Es necesario aumentar la cobertura educativa y la retención escolar, ampliar la infraestructura y provisión de servicios médicos, que se ha rezagado frente al crecimiento y diversificación de la demanda, incentivar el empleo de calidad del que dependen los ingresos de la población. Proponemos, en suma, una política anticíclica, que se articule con la instrumentación de un nuevo curso de desarrollo, comprometida con el crecimiento y la expansión del empleo. Se trata de exigir a las autoridades económicas de México y a los representantes populares, un ejercicio de congruencia con la realidad económica nacional. Convocamos a las instituciones académicas y a las organizaciones de la sociedad, a debatir la necesidad y el sentido de una política económica para un nuevo curso de desarrollo. La deliberación abierta e incluyente de las políticas económicas y sociales de México debe ser una práctica democrática irrenunciable.

##### **5. Una política económica para el crecimiento y el bienestar: síntesis de propuestas.**

México necesita explorar una nueva ruta hacia el desarrollo, para configurar un Estado democrático y de derecho, promotor de la equidad social. Este objetivo mayor no puede ser pospuesto sobre todo ante la gravedad de la crisis económica y de sus persistentes efectos. Al contrario, tenemos la convicción de que en este contexto es indispensable adoptar medidas a favor de la recuperación económica, la inclusión

social y la equidad. Proponemos una política anticíclica para 2011 con los siguientes componentes:

## **I. FORTALECER EL PRESUPUESTO Y MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO.**

Incrementar en términos reales el gasto público en particular los recursos en áreas sensibles para el empleo, el bienestar y la reactivación del crecimiento, como son la infraestructura, el equipamiento de la educación básica, la ampliación de los servicios de la educación media y superior, la ciencia y tecnología y la salud, atendiendo a las necesidades de desarrollo de las regiones del país. Deben fortalecerse todos los mecanismos de planeación y programación del gasto, así como la eficiencia en su ejecución, la auditoría, la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

## **II. PARA FINANCIAR EL INCREMENTO DEL GASTO:**

- a) Aumentar el déficit del sector público dentro de un margen razonable.
- b) Introducir un impuesto a las transacciones financieras en línea con las experiencias internacionales.
- c) Elevar la progresividad del impuesto sobre la renta de las personas físicas, revisando los tramos de la tarifa y aumentando la tasa para los individuos de altos ingresos a niveles comparables con los que aplican los países de la OCDE.
- d) Continuar el proceso de eliminación de privilegios fiscales.

## **III. IMPULSAR EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO**

Fortalecer la acción de la banca de desarrollo, adoptando las reformas institucionales para que cumpla con sus funciones primordiales de fomento: infraestructura, exportaciones, desarrollo agrícola, entre otros. Promover políticas para que el sistema financiero privado incremente en forma sostenida los recursos para la inversión y la actividad productiva.

## **IV. AVANZAR EN LA COBERTURA DE LOS DERECHOS SOCIALES**

Formar una comisión legislativa a fin de avanzar en materia de exigibilidad de derechos sociales específicos para favorecer la creación de un sistema de salud y

seguridad social universal, el empleo de los jóvenes, las becas educativas, el seguro de desempleo y el abatimiento de las desigualdades regionales.

#### **V. CREAR UN CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.**

El Congreso de la Unión debe crear un Consejo Económico y Social como un espacio para el genuino diálogo social y la deliberación abierta sobre las políticas económicas y sociales, que sea un órgano participativo y de opinión obligada del Estado que facilite a los Poderes de la Unión la toma de decisiones pertinentes a favor del desarrollo.

Ciudad Universitaria, 1 de septiembre de 2010