



FORO DE ANÁLISIS Y PROPUESTA

**LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA-
INDUSTRIAL EN EL PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO
(2019-2024)**

HACIA UN CRECIMIENTO SOSTENIDO E INCLUYENTE

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO
INDUSTRIAL Y
EL CRECIMIENTO ECONOMICO



Ing. RAÚLGUTIÉRREZ MUGUERZA
Presidente

Dr. ARTURO OROPEZA GARCÍA
Vicepresidente

Lic. JUAN ANTONIO REBOULEN
Secretario Tesorero

Dr. José Luis de la Cruz
Director General

© 2019, Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico , A.C.

Las recomendaciones expresadas en este estudio están inspiradas en el Foro “La Nueva Política Económica e Industrial en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, así como en los trabajos académicos coordinados por el IDIC desde 2012; de manera especial, los que corresponden a la serie titulada “La Responsabilidad del Porvenir”, que se compone de tres publicaciones (2012, 2016 y 2018). Sin embargo, el presente trabajo no compromete en lo individual la idea o la posición de los académicos que han participado en el Foro o en los diferentes libros. En razón de lo anterior, cada uno de ellos puede disentir o guardar reservas respecto a lo aquí señalado, al mismo tiempo que el IDIC asume la responsabilidad del contenido de esta propuesta.

Queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita del titular del derecho, la reproducción o distribución total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, bajo las sanciones establecidas por la ley.

Impreso y hecho en México / Printed and made in
Mexico



Ing. RAÚL GUTIERREZ MUGUERZA
PRESIDENTE

Dr. ARTURO OROPEZA GARCÍA
VICEPRESIDENTE

Lic. JUAN ANTONIO REBOULEN
SECRETARIO TESORERO

Dr. JOSE LUIS DE LA CRUZ GALLEGOS
DIRECTOR GENERAL

Lic. JESUS ALBERTO CANO VELEZ
VOCAL

Mtro. MAURICIO DE MARIA Y CAMPOS
VOCAL

Ing. MIGUEL LEÓN GARZA
VOCAL

Ing. MAURICIO MILLÁN
VOCAL

Dra. ALICIA PUYANA
VOCAL

Dr. JOSE ANTONIO ROMERO
VOCAL

Mtro. FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA
VOCAL

Dr. RENÉ VILLAREAL
VOCAL

Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico, A.C

Es claro que el programa neoliberal vive horas algo bajas después de la crisis de 2008. Por otra parte, los resultados económicos, mirados globalmente, al cabo de treinta años, son muy pobres. El aumento de la desigualdad es obvio, estri-dente, ofensivo. Algunas de las ideas básicas del modelo parecen claramente indefendibles y sin embargo, el neoliberalis-mo sobrevive, y más; sigue siendo el modelo dominante, y no parece haber alternativas.

Fernando Escalante, Historia mínima del neoliberalismo

A menos que desafíemos los numerosos mitos referentes al de-sarrollo económico y abandonemos las visiones convenciona-les del papel del Estado, no podremos aspirar a afrontar los retos estructurales del siglo XXI ni a producir el cambio tec-nológico y organizativo que necesitamos para garantizar el cambio sostenible y equitativo en el largo plazo.

Mariana Mazzucato, El Estado Emprendedor

Índice

Introducción.....	V
Capítulo 1: El papel del Estado y la planeación en una nueva estrategia de desarrollo. <i>Rolando Cordera Campos (Universidad Nacional Autónoma de México)</i>	8
Capítulo 2: Hacia una industria del futuro (4.0 Mx). <i>José Luis de la Cruz Gallegos (Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico)</i> ..	13
Capítulo 3: Propuestas para una política industrial regional <i>Mauricio de María y Campos. (El Colegio de México)</i>	20
Capítulo 4: Política fiscal y crecimiento: apuntes para el Plan Nacional de Desarrollo. <i>Juan Carlos Moreno Brid (Universidad Nacional Autónoma de México)</i>	28
Capítulo 5: Cambio de rumbo de la economía mexicana. <i>Alicia Puyana Mutis (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)</i>	35
Capítulo 6: Nuevas líneas de crecimiento económico 2019-2024. <i>José Antonio Romero (El Colegio de México)</i>	42
Capítulo 7. El papel de la banca de desarrollo en el PND 2018-2024. <i>Francisco Suárez Dávila (Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento)</i>	49
Capítulo 8: Un Estado comprometido con el desarrollo.....	56
8.1. Políticas económicas generales.....	58
8.2 Líneas de política industrial.....	60
8.3 Fomento a la inversión.....	63
8.4 Política comercial.....	64
8.5 Financiamiento al desarrollo industrial.....	66
8.6 Línea de desarrollo tecnológico, investigación y educación superior.....	68
8.7 Propuestas en materia fiscal.....	70

Introducción

I.

En el mundo se discute actualmente sobre las nuevas formas del desarrollo, en el marco de una insuficiencia económica que en Occidente no termina de satisfacer las demandas de los países en busca de desarrollo, como tampoco alcanza ya a sostener el bienestar de aquellas naciones que llegaron primero, en la segunda mitad del siglo XX, a una suficiencia económica caracterizada por una clase media mayoritaria de ingresos holgados.

Muchas son las razones que hoy se debaten en las diferentes naciones del mundo occidental sobre cuáles son las causas que a partir del siglo XXI están bloqueando al progreso y haciendo más difícil el crecimiento económico de los países, y en no pocos casos, a revertir el ingreso personal de sus nacionales.

A semejanza de la década de los setenta, aparece una corriente académica cada vez más abundante (Sachs, Mazzucato, Zakaria, Stiglitz, Rodrik, etc), denunciando que la era de la plena vigencia del modelo neoliberal, a pesar de cerca de cuatro décadas de vigencia occidental con diferentes profundidades y matices, ha concluido, y que nos encontramos en una etapa de re-

lanzamiento de una economía liberal que no acaba de descubrir sus principales atributos para una nueva época, para un nuevo siglo.

Lo anterior cobra mayor validez frente a un amplio grupo de naciones de Asia del Este, encabezadas por China, que en los últimos cuarenta años, a través de un modelo asiático del desarrollo con características propias, han venido acumulando incrementos del 6% anual promedio en contrapartida del esfuerzo económico occidental.

Estas naciones, constituidas ahora como la fábrica del mundo, orientan la mayoría de sus esfuerzos en alcanzar altas cuotas en los servicios de la ciencia y la tecnología, aspirando en convertirse a mitad del siglo en la región líder de lo que será la Cuarta Revolución Industrial (4.0).

En sintonía con lo anterior, el Presidente de México, Lic. Andrés Manuel López Obrador ha declarado formalmente el fin de la política neoliberal, de manera especial la que se refiere a su estrategia económica, invitando a la sociedad en su conjunto a participar en la tarea de una nueva planeación para el desarrollo, como un ejercicio social de construcción de un crecimi-

to que privilegie el interés nacional a partir de nuestra realidad y nuestras necesidades.

II.

Mucho es lo que el país ha perdido en términos económicos durante las últimas décadas, en la insistencia de una estrategia que renunció a darse la oportunidad de su revisión y replanteamiento. Actualmente el país y una parte importante del mundo occidental, observan con nostalgia las alternativas de crecimiento a las cuales renunciaron en aras de un dogma que impidió mejores niveles de bienestar para todos.

De manera especial reconocen, como lo hace el Presidente Macron de Francia, que “Si queremos triunfar, ser justos con los más débiles y mantener nuestro rango de país internacional, solo tenemos un camino: producir en nuestro país y gestar de este modo las condiciones de una nueva prosperidad. La desindustrialización francesa es una de las causas de nuestra desgracia”.

Si se tuviera que reconocer el mayor fallo económico de los últimos tiempos, tanto en México como en Occidente: el olvido, la renuncia hacia una política industrial que se estimó prescindible, sería el primer tema a corregir. Si hubiera que optar por una de las razones que expliquen en mayor medida el éxito económico asiático en relación a la insatisfacción occidental, se tendría que concluir que los primeros opta-

ron por una estrategia de desarrollo industrial y manufacturero y los segundos creyeron que la mejor política industrial era la que no existía.

III.

El inicio de un nuevo gobierno en México genera la expectativa de retomar el rumbo de un desarrollo inclusivo y sustentable.

La revisión del modelo neoliberal tanto en México como en el mundo generan también el compromiso de imaginar lo nuevo; de construir, con seriedad y rigor, las líneas del desarrollo de un nuevo modelo para un mundo en transformación todavía difuso e inacabado.

Sin embargo, como dice Mariana Mazzucato, “A menos que desafíemos los nuevos mitos referentes al desarrollo económico y abandonemos las visiones convencionales del papel del Estado, no podremos aspirar a afrontar los retos estructurales del siglo XXI ni a producir el cambio tecnológico y organizativo que necesitamos para garantizar un cambio sostenido y equitativo en el largo plazo”.

IV.

Conscientes de este compromiso, el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC), en colaboración con la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), y la Universidad Nacional Autónoma de México

(UNAM), a través de su Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), se dieron a la tarea de organizar el Foro de Reflexión y Propuesta “La nueva política económica- industrial en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024).Hacia un Crecimiento Sostenido e Incluyente”; con la participación de destacados académicos de la vida nacional, del cual se generó el documento “Líneas de propuesta para una nueva política económica e industrial”, a fin de ser entregado a las autoridades responsables de la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Junto a lo anterior, el IDIC también hizo entrega a las misma autoridades de dos volúmenes que integran la obra “México 2018 .La Responsabilidad del Porvenir”, los cuales, con la colaboración institucional de más de 40 especialistas de diferentes disciplinas, se integró en 2018 el estudio titulado “Líneas generales hacia un nuevo proyecto de desarrollo”.

Toda esta propuesta de cambio económico e industrial representa un esfuerzo interinstitucional de la academia y el sector privado, a fin de generar nuevas alternativas para un tiempo nuevo que a todos nos compromete y nos convoca.

Esperamos que estas propuestas se sumen a un esfuerzo colectivo nacional en beneficio del futuro y el bienestar del país.

Marzo 2019

Arturo Oropeza García

Vicepresidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC)

Investigador Instituto de Investigaciones Jurídicas, (IIJ, UNAM)

1

EL PAPEL DEL ESTADO Y LA PLANEACIÓN EN UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Rolando Cordera Campos
Universidad Nacional Autónoma de México

La historia larga de la planeación mexicana, con resultados diversos y enfoques variados, se implantó como compromiso constitucional en 1983, al calor de la crisis de la deuda externa y el ajuste fiscal con el que gobierno quiso sortearla. Ahora, además, ordena al Ejecutivo federal mandar a la Cámara de Diputados su Plan Nacional de Desarrollo para que sea aprobado, esto debido a la reforma constitucional en materia política-electoral realizada en 2014, que incluyó algunos temas vinculados con la planeación democrática del desarrollo (modificación de los artículos 26 y 74).

De manera muy somera conviene tener presente que en esos años ochenta se definieron nuevos linderos para la relación entre lo público y lo privado, así como entre el Estado, el mercado, la economía y la política, mismos que se habían visto alterados por el estallido de la llamada cri-

Más allá de la resignación ante contextos o coyunturas restrictivos la planeación debería servir para abrir futuros posibles y aprovechar estructuras de oportunidad.

Es indispensable empeñar los esfuerzos para avanzar hacia una verdadera reforma fiscal redistributiva, socialmente acordada y validada en tanto sus recursos y usos son transparentes.

sis de la deuda externa y las decisiones presidenciales de 1982 de nacionalizar la banca y establecer un control generalizado de cambios en el país.

A partir de entonces, México empezó a sufrir profundos cambios estructurales en buena medida como resultado de una drástica reforma económica del Estado que redefinió los términos fundamentales de la economía mixta que se había forjado a partir de los años treinta del siglo XX. En especial, se realizó una apertura externa en materia comercial y financiera y se contrajo a su expresión mínima la acción e intervención del Estado en los mercados y en la actividad económica.

Revisar estas revisiones; ponerlas al día de cara a los espectaculares cambios del mundo resumidos por el vocablo globalización; asumir explícitamente la crisis de esta globalización y los des-

lizamientos que tienen lugar en la conformación de la economía mundial y su arquitectura hegemónica; inscribir estas y otras mutaciones en el horizonte frente al cual debe México diseñar trayectorias transitables y objetivos deseables son tareas primigenias, deben serlo, de todo ejercicio de proyección y dibujo del futuro y, desde luego, de las tareas a que nos convoca la formulación del Plan Nacional para 2019-2024.

En términos teóricos, la planeación es un proceso que mediante la proyección de ciertos fines se da a la tarea de asignar los recursos públicos necesarios; no hay país, por mayor fidelidad mostrada a los dictados de los mercados, que no eche mano de la planeación. “(...) Un sistema de planificación exige la creación de toda una serie de mecanismos capaces de producir orientaciones programáticas, transformar dichas orientaciones en planes concretos de acción, administrar dichos planes y velar por su cumplimiento (...) Un sistema de planificación constituiría también, dentro de esa concepción, un nuevo conducto democrático para interpretar los deseos de la población y lograr su participación activa en el proceso de desarrollo (...)”⁽¹⁾.

Bien entendida, entonces la planeación remite a la construcción de objetivos y a la determina-

ción razonada de metas, prioridades y secuencias. Sin duda, su arraigo depende en gran medida de que esté soportada por una amplia participación de la sociedad, de aquí su carácter esencialmente político y la exigencia de que sea democrática en sus procesos, políticas y estrategias. En este sentido es que el desafío está en ser capaces de construir un sistema de planeación que, en la medida de lo posible y factible, permita cumplir con las tareas establecidas.

La planeación debe identificar restricciones y dificultades derivadas de diversos déficits productivos e institucionales, a la vez, debe explorar las rutas para superarlos. Más allá de la resignación ante contextos o coyunturas restrictivos la planeación debería servir para abrir futuros posibles y aprovechar estructuras de oportunidad que, mediante su ejercicio imaginativo, pueden volverse trayectos viables de transformación productiva y social. En nuestro caso hay que poder asumir el enfoque de derechos, dados los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que establece la reforma de 2011 en el artículo primero de la Constitución; también el compromiso (firmado en 2015) en la asamblea general de la ONU de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ⁽²⁾.

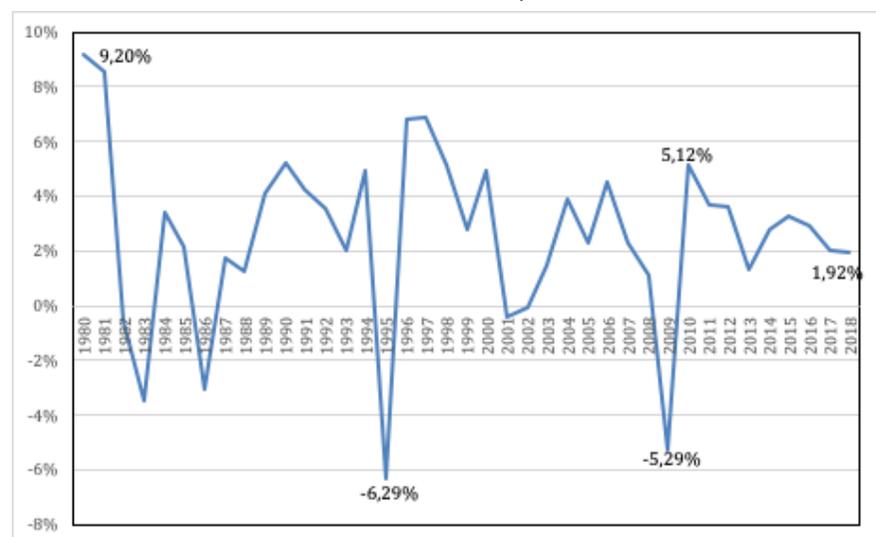
(1) “Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe”, consultado en línea en < https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2621/1/S2012845_es.pdf >

(2) Se trata de un plan de acción a largo plazo que contempla enfoques transversales para la integralidad de las políticas de desarrollo respecto a las tres dimensiones del desarrollo sostenible (social, económico y ambiental) en sus 17 objetivos y 169 metas, además de que plantea la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación social para promover el desarrollo

En este sentido bien podríamos decir que no hay modernidad que dure sin desarrollo; no hay desarrollo sin proyecto social redistributivo inscrito en una política de Estado; no hay política de Estado sin cooperación política y concertación social. Principios señeros que es necesario tomar en cuenta para la formulación de una estrategia que, se quiere de desarrollo. Sin duda, también, asignaturas pendientes de (re)unir si lo que se quiere es imaginar un nuevo curso para nuestra evolución política y social e iniciar así una renovada deliberación desarrollista después de tanto extravío político y político-económico como los que hemos vivido en los últimos treinta años.

Si damos una primera mirada al “estado de la nación” con base en el periodo 1983-2018, arco temporal que va del primer año de planeación constitucional al presente, encontramos un resultado bastante pobre. El crecimiento del PIB *per cápita* promedio anual entre 1983 y 2018 ha sido de 0.6.

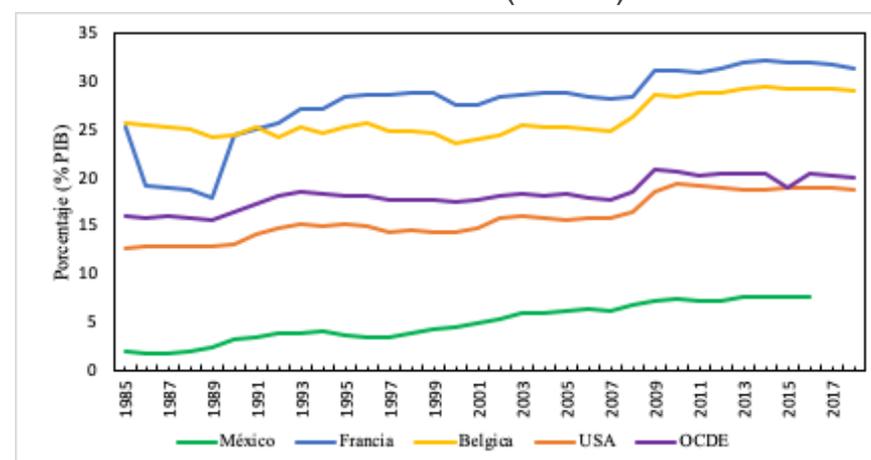
Crecimiento del PIB, 1980-2018



Fuente: elaboración con base en INEGI (Cuentas Nacionales y Estadísticas Históricas, varios años)

En lo que respecta a la desigualdad, de acuerdo con datos de la CEPAL el Índice de Gini pasó de ser 0.536 a nivel nacional en 1989 a 0.435 en 2016; en las zonas rurales, pasó de 0.453 a 0.425 (en 2014). Si bien es cierto que México ha aumentado sus porcentajes al gasto social, en 1985 sólo destinaba 1.94% del producto interno bruto y ya en 2016 el porcentaje fue de 7.5; sin embargo, sigue siendo muy bajo y más si se le compara con algún otro país de la OCDE como puede ser el caso de Francia (32%).

Gasto social (%PIB)



Fuente: Base de Datos de la OCDE.

La magnitud y las tareas que tiene por delante la economía nacional reclaman una economía pública sana, fuerte; de aquí se sigue un Estado fortalecido. Un Estado constitucional de derecho y de derechos capaz de (re)distribuir los frutos del crecimiento. En fórmula breve crece más y mejor para (re) distribuir con transparencia y sentido social.

De aquí las inclemencias de unas finanzas públicas endeblas, poco flexibles y sobre todo alejadas por décadas de cualquier criterio de planificación o desarrollo. De hecho, las finanzas del

Estado han sido convertidas en estatuas de sal de una austeridad mal entendida y peor fraseada, que redundan en un Estado debilitado financiera e institucionalmente y hoy cercado por las amenazas estruendosas de la violencia criminal y la impunidad.

El Estado mexicano difícilmente podrá conducir y orientar el proceso de expansión si no dispone de recursos suficientes y de la capacidad de utilizarlos de manera adecuada. Un gasto público sanamente financiado y selectivamente orientado tendrá que ser compañía y buen apoyo de la recuperación de la economía.

Sin embargo, no sólo hay que aumentar el gasto público, sobre todo se requiere elevar su eficiencia y su productividad y sanear su financiamiento. En este sentido parece tarea necesaria el ir cerrando los huecos para evasiones o elusiones. Conviene tener presente que México sigue siendo el país de la OCDE donde menos impuestos y contribuciones sociales se pagan (3).

Para ello es indispensable empeñar los esfuerzos para avanzar hacia una verdadera reforma fiscal redistributiva, socialmente acordada y validada en tanto sus recursos y usos son transparentes. Difícilmente se podrán superar los problemas que la nación tiene y reanudar el proceso de crecimiento de la economía mexicana, sin

la activa y rectora participación del Estado por ello la urgencia de fortalecer la capacidad de la política tributaria y avanzar, como se dijo, hacia una distribución más progresiva y sostenible del ingreso.

El estancamiento económico no es, no debe serlo, una fatalidad para México, mucho menos un destino aceptado. Es imprescindible reanudar el proceso de expansión de la actividad económica en el país. Nuestro panorama actual es el de una forma de organización productiva que no propicia el crecimiento económico socialmente requerido ni auspicia una redistribución adecuada para recuperar la cohesión social y asegurar un mínimo de estabilidad política, necesario para darle consistencia al proyecto y manejarse en una globalidad veleidosa y hostil, incierta e insegura.

La empresa del desarrollo siempre es de prueba y error y es por eso que los países que alcanzan éxito en dicho empeño suelen contar con buenos dispositivos, técnicos y humanos, para dar seguimiento a la economía, tomarle el pulso al ánimo y el humor social y, sobre todo, para concertar con eficacia y durabilidad a las fuerzas políticas, laborales y de los negocios, para mantener la ruta o cambiar oportunamente de rumbo cuando la realidad bien diagnosticada así lo indica.

(3) *Hablando de impuestos, el gobierno debe comprometerse con la transparencia; nada mejor para sumar apoyos que ejercicios permanentes de transparencia, eliminación de gastos superfluos o abiertamente inequitativos. Los delitos asociados al ejercicio del gasto público deben ser sancionados como parte de una estrategia anticorrupción. También resulta necesario abatir el gasto fiscal.*

“Los derechos sociales imponen un deber de resultado. Esto significa que el Estado mexicano tiene la obligación de satisfacer en forma inmediata sus contenidos mínimos y avanzar progresivamente en su protección. Ante ello, el reto de los jueces federales es asumir en forma decidida un proyecto de interpretación constitucional transformador, a través del cual se promueva el cambio social, dirigido a obtener resultados tangibles en la vida de las personas”, escribió el ministro Zaldívar (Milenio, 5/02/19).

Bienvenidas las convocatorias de este tipo orientadas a compartir ideas que, desde la perspectiva institucional y académica, contribuyan a contar con información suficiente, creíble, oportuna y usable para hacer de la gestión de la economía y de la política un procedimiento con visión integral, capaz de ser soporte de los satisfactores que, como sociedad, necesitamos tener así como de los instrumentos necesarios que nos permitan enderezar el rumbo nacional.

2

HACIA UNA INDUSTRIA DEL FUTURO (4.0 MX)

José Luis de la Cruz Gallegos
Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico

El nuevo modelo conceptual debe romper con el falso paradigma de elegir entre un modelo industrial hacia dentro versus uno hacia afuera. En realidad, son complementarios.

Una Nueva Política Industrial representa el único camino para alcanzar una nueva etapa de desarrollo económico socialmente incluyente y equitativo.

I. Introducción

Hay quien considera oneroso o incorrecto instrumentar una política industrial. Hoy conocemos que el costo social, económico y de innovación tecnológica de no tener política industrial es mayor. Además, es claro que la política comercial no es política industrial, es un complemento valioso, pero no la sustituye.

Los países considerados como desarrollados antes fueron catalogados como industrializados. Su proceso ha sido guiado por una profunda colaboración público-privada-académica orientada a resultados: crecimiento económico, valor agregado, creación de empleo formal, fortalecimiento de su base empresarial y fomento a la innovación tecnológica. Todo encaminado al bienestar social de su población con bases productivas.

A partir del mandato contenido en los artículos 25 y 26 constitucional, la Ley para el Impulso Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional y los compromisos adquiridos por México en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas para el 2030, se propone crear una política industrial moderna, socialmente incluyente, promotora de la creación de empleo formal bien remunerado y que tenga como fundamento mayor inversión productiva e incremento del valor agregado. Para lograrlo se debe elevar el encadenamiento entre empresas y el contenido nacional de la producción y la exportación, todo ello basado en productividad y competitividad de nivel global. Algunos de los rasgos que deben guiar cualquier programa de desarrollo son:

- Ser socialmente incluyente,

- Orientar el paso de la Obsesión por la Estabilidad Macroeconómica de las últimas tres décadas a otra, nueva, una Obsesión por el Crecimiento Económico a partir de la Inversión Productiva, y
- Propiciar la creación de empleo formal bien remunerado.

Considerando que el sector privado genera más del 90% del empleo y el 86% del valor agregado nacional, es necesario que el Estado promueva y facilite las condiciones de inversión y financiamiento productivo. Adicional a lo anterior es evidente que México debe acelerar su proceso de reindustrialización por cuatro motivos fundamentales:

1. El reto que impone el resultado de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la postura que ha emanado desde Estados Unidos. Dichos procesos tienen a las manufacturas como uno de sus elementos centrales;
2. La competencia con China y el Pacífico asiático, en su conjunto representan una plataforma integrada que aplicó una exitosa política industrial y que hoy concentra la región más dinámica del orbe;
3. La necesidad de alcanzar un mayor crecimiento económico en el sur y sureste, a la

vez que mantener el progreso alcanzado en las regiones del norte, bajío y occidente:

4. El acelerado progreso tecnológico que implica la 4ª Revolución Industrial es insoslayable: los procesos de automatización, mecatrónica, robótica, computación, microelectrónica, biotecnología, genética, nanotecnología, inteligencia artificial y telecomunicaciones han configurado nuevos modelos de negocio que están transformando los procesos de manufactura globales. Para el IDIC México debe pasar de la manufactura a la mentefactura: a procesos de alto valor agregado.

La propuesta

Implementar una Nueva Política Industrial bajo la visión de Estado Desarrollador: no hay divorcio ente Estado y Mercado. Solución:

- Una Política Industrial Globalmente Productiva, Competitiva y de Inclusión Social en México (4.0 Mx) que tiene Diez Objetivos, 6 Pilares y 43 acciones para lograrlo

El nuevo modelo conceptual debe romper con el falso paradigma de elegir entre un modelo industrial hacia dentro versus uno hacia afuera. En realidad, son complementarios. Los diez objetivos son:

1. Una Alianza Público-Privada con Carácter Social de perfil Industrial para superar los retos de bajo crecimiento, pobreza, precariza-

- ción del mercado laboral, baja innovación, educación deficiente y cierre de empresas.
2. Una Política Industrial Globalmente Productiva, Competitiva y de Inclusión Social que revierta el rezago causado por el error histórico de seguir la directriz de que “la mejor política industrial es la que no existe”.
 - a. El objetivo central es la Inclusión Social y la generación de Prosperidad Social: un Futuro Compartido con bases productivas.
 3. Impulsar una transición hacia un crecimiento económico vigoroso, equitativo y por su naturaleza socialmente incluyente.
 4. El enfoque propuesto considera que el mercado interno no solo es consumo, también es la producción porque ahí se crea el empleo y la inversión que dan sustento a la economía.
 5. México debe pasar de la Obsesión por la Estabilidad Macroeconómica a la Obsesión por el Crecimiento Económico.
 6. Un pilar de lo último es la educación, por lo que se propone una Alianza Público-Privada para crear las condiciones de desarrollo e inclusión social a través de un sistema educativo moderno.:
 - a. Alianza por la Educación para la Integración Social y el Desarrollo Competitivo de México.
 7. Lo anterior se debe observar desde el cambio en el entorno productivo suscitado por la irrupción de la 4ª Revolución Industrial, la robótica, la nanotecnología, la microelectrónica, las telecomunicaciones, la mecatrónica, la biotecnología y la inteligencia artificial. Por ello se propone:
 - a. Crear el Instituto de Desarrollo y Transferencia Tecnológica, de Innovación e Ingeniería en Manufactura (IDTIM). Su función orientar la innovación tecnológica hacia las necesidades productivas.
 8. Transformar en política pública a nivel nacional el proyecto B2B de encuentro de negocios y sustitución de importaciones implementado por la CONCAMIN. El objetivo es aumentar el encadenamiento productivo.
 9. Crear el Sistema de Estudios Estratégicos de Análisis y Prospectiva Productiva para Elevar el Bienestar Social. Su objetivo es elaborar la estrategia de desarrollo e inclusión social con base en la cooperación público-privada con estudios sistemáticos que establezcan

los beneficios y afectaciones de la política pública.

10. Detección de sectores estratégicos.

Las 43 acciones giran en torno a seis pilares básicos:

1. En manufacturas: pasar hacia la transformación y la generación de valor agregado. Se agotó el beneficio de los bajos costos laborales y la ubicación geográfica, hoy la Industria 4.0, la robotización y automatización han creado nuevos diferenciales productivos en las naciones asiáticas con las que México compite.
 - Elevar el contenido nacional de nuestras exportaciones. El complemento es la Producción Nacional Competitiva de insumos intermedios y maquinaria y equipo y la implementación de una política económica de “suelo parejo”: condiciones competitivas para las empresas en México, las mismas que se otorgan a las maquiladoras.
2. En materia de construcción, revertir la caída de la inversión pública.
 - La inversión pública debe llegar al 5% del PIB para el 2024 y al 8% en 2030 (hoy promedio 2.5%).
3. Desarrollar el sector energético. Para lograr elevar la productividad y la competitividad de las empresas se deben utilizarse esquemas de inversión en donde se aproveche la capacidad técnica y de financiamiento del sector privado, sin generar monopolios y oligopolios, manteniéndose la rectoría del Estado.
4. Un brazo financiero que promueva el desarrollo industrial es primordial, por lo que debe vincularse a la industria con la banca de desarrollo.
5. Acelerar la puesta en marcha del Desarrollo Regional.
 - Generación de la Alianza para el Desarrollo Social y el Crecimiento Económico e Industrial en el Sur-Sureste.
6. A partir de dichos principios generales se debe continuar con la puesta en marcha de un modelo de Competitividad Industrial Sistémica: la política industrial se alineará a crear los fundamentos institucionales que permitan incrementar el crecimiento económico de México a 5% con una estrategia diferenciada a nivel regional y sectorial.

Resultados Esperados

- Pasar de un crecimiento de 2.5% anual a 5% sostenido por 20 años.
- Crear un millón de empleos formales bien remunerados al año.
- Reducir la pobreza en 12 millones de personas en 6 años.
- Elevar la inversión total de 22% a 35% del PIB.
- Reducir el empleo informal en México.
- Elevar la participación de las manufacturas como proporción del PIB: llevarlo de 18% que actualmente tiene a 22% hacia el 2024 y 28% en 2030. En este sentido es necesario establecer metas intermedias y de largo plazo para lograr que el desarrollo industrial impulse el crecimiento de México.
- Aumentar la participación del contenido nacional de las exportaciones, pasando del 30% al 40% en los siguientes 6 años.
- Crecimiento sustentable, comprometido con el bienestar y el medio ambiente.

Política Industrial de Inclusión Social compatible con Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Lo descrito es compatible con la lógica de la Agenda 2030 de la ONU y sus 17 objetivos: tiene al desarrollo industrial como estrategia para la consecución de progreso y bienestar social. La propuesta consiste en:

1. Integrar la Triple Hélice:

- a. El punto de partida es el objetivo 9 (Industria, Innovación e Infraestructura): infraestructura moderna y resiliente que contribuya a elevar la productividad.
- b. El objetivo 4 (Educación de Calidad) garantiza la formación de personas preparadas y tiene consecuencia de inclusión social.
- c. El Objetivo 17, Alianzas para lograr Objetivos, propicia el marco para que Gobierno, Sociedad, Empresas y Academia colaboren en una Agenda Mínima por el Desarrollo Social y Económico Incluyente.

2. La lógica de Desarrollo Sostenible con Bases Productivas: orientando la política industrial, la construcción de infraestructura y la innovación a través de:

- a. Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
 - b. Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
 - c. Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
 - d. Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
 - e. Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
 - f. Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
 - g. Objetivo 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
3. Aquí se debe considerar la recomendación de La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) fue adoptada en New York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994:
 - a. “Afirmando que las respuestas al cambio climático deberían coordinarse de manera integrada con el desarrollo social y económico con miras a evitar efectos adversos sobre este último, teniendo plenamente en cuenta las necesidades prioritarias legítimas de los países en desarrollo para el logro de un crecimiento económico sostenido y la erradicación de la pobreza”.
 4. Con los fundamentos descritos se podrá lograr el Objetivo 8, Trabajo Decente y Crecimiento Económico, todo ello basado en industria, infraestructura, innovación y la educación de calidad creando una transición hacia el Desarrollo Sostenible.
 5. Teniendo las bases productivas citadas se podrá alcanzar la consecución de los objetivos de desarrollo social:
 - a. Objetivo 1: Fin de la Pobreza.

b. Objetivo 2: Hambre Cero.

c. Objetivo 3: Salud y Bienestar.

d. Objetivo 5: Igualdad de Género.

e. Objetivo 10: Reducción de las Desigualdades.

f. Objetivo: 15: Paz: Justicia e Instituciones Sólidas

Una Nueva Política Industrial representa el único camino para alcanzar una nueva etapa de desarrollo económico socialmente incluyente y equitativo.

3

PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA INDUSTRIAL REGIONAL. EL DESARROLLO DEL SUR DE MÉXICO Y LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES

Mauricio de María y Campos
El Colegio de México

I. DIAGNÓSTICO GENERAL

1) La Región Sur, integrada por Chiapas, Guerrero y Oaxaca, es la meso-región con mayores niveles de aislamiento, marginación y pobreza del país.

El aislamiento de la población se distribuye también de manera desigual dentro de las distintas subregiones y municipios de las tres entidades del Sur.

Lo mismo ocurre con la población que padece un grado de marginación muy alto. También se observa en los tres estados una distribución desigual subregional en la población con pobreza alimentaria y con deficiencias en educación, salud y vivienda.

El proyecto de ZEE fue “mucho ruido y pocas nueces”: a todas luces insuficiente, de impacto limitado y con un excesivo sacrificio fiscal previsto a nivel federal, estatal y municipal.

Un programa dirigido a desarrollar el sur del país en este sexenio tiene que formularse en el contexto de las necesidades, las oportunidades y los límites del desarrollo nacional; pero también de las dinámicas locales.

2) El 30% de la población de la Región Sur habita en hogares indígenas y en 249 municipios su participación es mayor al 80%. Ello da a esta región una naturaleza específica.

3) Estos fenómenos provocan rezagos, contrastes y conflictos sociales y barreras a la atracción de inversiones, que resultan muy elevadas en las subregiones más pobres y aisladas. Los índices de desgobierno, violencia, desapariciones forzadas y crimen organizado son de los más altos del país. Hay una gran debilidad institucional y de los sistemas estatales.

4) La Montaña de Guerrero, la Selva de Chiapas, la Cañada y las Sierras de Oaxaca son las subregiones con mayores barreras a la inversión y dificultades para un desarrollo económico y social más rápido, equitativo e incluyente. Las

zonas costeras, en contraste, son relativamente ricas, urbanizadas, comunicadas y con mejor clima para la inversión y el desarrollo productivo. Aun así padecen serios problemas de desigualdad entre municipios y dentro de las ciudades.

5) Requieren, en general y sobre todo las primeras, importantes inversiones en infraestructura física y social y un plan de acción concertado de fortalecimiento institucional entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, las organizaciones empresariales, la sociedad civil y las comunidades locales.

6) El potencial actual de desarrollo económico, agropecuario e industrial regional –de los más bajos del país- se distribuye desigualmente en las subregiones de entidades del Sur (27 indicadores agrupados en 7 categorías):

a) Recursos naturales abundantes, pero desigualmente distribuidos; b) infraestructura física y social básica muy deficiente ; c) infraestructura insuficiente para el desarrollo de empresas-incluyendo la financiera y la técnica; d) capital humano y capacidad educativa limitadas ; e) escaso acceso a nuevas tecnologías y asistencia técnica; f) bajos niveles de riqueza acumulada (PIB, PIB *per cápita*, capacidad de ahorro e inversión). Ciertamente se requieren mejores diagnósticos del potencial y desafíos de las zonas rezagadas.

7) La zona costera ofrece una buena oportunidad de desarrollo basada en el turismo, el comercio y los servicios; pero exige infraestructura física y social, la canalización de recursos financieros considerables y el desarrollo de programas que permitan generar *clusters* productivos y de servicios con apoyos institucionales. El Istmo (Oax.), el Soconusco (Chis.) y el Centro y la Costa Grande de Guerrero tienen grandes posibilidades por sus recursos naturales y ubicación geoestratégica.

Pero es crucial desarrollar las zonas rezagadas, articularlas entre sí y con el resto del país, a partir de una nueva visión de redes de asociaciones productivas y economía solidaria; también incorporarlas a un espacio más amplio con los países vecinos (Guatemala, Honduras y Belice) a través de regiones transfronterizas.

8) Durante los 80s, se puso en marcha un Programa para el desarrollo del Sur cuyos esfuerzos se concentraron en la zona costera petrolera y la turística, integrada por 134 municipios, en los que habita casi la tercera parte de la población del Sur. Los Puertos Industriales de Coatzacoalcos y Salina Cruz fueron los puntales de este crecimiento regional.

Los resultados fueron muy limitados por la falta de un enfoque integral y la interrupción súbita de estímulos a la inversión a partir de 1988. El nuevo marco jurídico e institucional de las

Zonas Económicas Especiales de 2017 no resuelve el problema.

9) Al final del sexenio de EPN se expidió el Decreto de Zonas Económicas Especiales y se establecieron incentivos fiscales y financieros muy grandes y polémicos, de largo plazo, pero no se estableció cabalmente un marco integral de desarrollo, incluyendo la identificación de inversiones en infraestructura física y social y en formación de recursos humanos.

10) En los estudios realizados por la SEDATU, CONAGO y SHCP para la zona costera, se delinearon las bases de un nuevo modelo de desarrollo regional que se podría extender en principio a toda la Región Sur. Este se basó en que el problema central era la dispersión de la población y que había que concentrarla. ¿Será cierto? Nuestro estudio considera que falta un enfoque que articule mejor a las zonas costeras con las marginadas (incluyendo sus vastos recursos naturales) y con los mercados nacionales y externos. Es vital también atender los problemas enormes de estado de derecho y paz social. Un mapa de la actual corrupción, injusticia y presencia del crimen organizado en la región sería fundamental pero, sobre todo, la acción coordinada de gobierno (con apoyo de la Guardia Nacional), sector privado y sociedad.

Uno de los pilares del nuevo modelo de desarrollo sería la creación de un sistema jerarquizado de localidades, que distinga a la población urba-

na de la rural en los tres ámbitos: zona costera, interior e indígena.

11) Otro elemento clave para el desarrollo futuro de la región lo constituiría un conjunto de planes de ordenamiento territorial para los tres ámbitos territoriales considerados que buscara:

a) Una orientación del gasto público y el financiamiento a lo más prioritario y conveniente. El establecimiento de un sistema eficiente de infraestructura, equipamiento y servicios para dar cobertura universal de servicios básicos y facilitar el establecimiento de *clusters* productivos.

b) Un modelo de uso de suelos y agua que abastezca las necesidades de la población y mejore la conservación del medio ambiente.

12) El tercer componente, la inversión en infraestructura carretera, implicaría integrar una red de núcleos urbanos nodales proveedores de servicios de calidad a las localidades periféricas a ellos, incluyendo la vinculación apropiada entre zonas productivas y comerciales.

13) Para la zona costera Pacífica los esfuerzos de inversión carretera se deben concentrar en la mejora de la carretera federal 200, en la construcción de libramientos en localidades estratégicas a lo largo de la costa y en la construcción de ramales hacia el centro y norte de los tres es-

tados que articulen zonas con potencial de desarrollo económico y social.

Hay zonas turísticas -Acapulco-Ixtapa Zihuatanejo, Puerto Escondido y Huatulco, entre otras - que se abastecen de bienes extra-regionales e importados, que podrían producirse localmente: alimentos y bebidas, agroindustriales, muebles, materiales de construcción, etc.

II CONSTRUYENDO UN MARCO ANALÍTICO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE PRIORIDADES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL DESARROLLO DEL SUR

1- Los estudios realizados han permitido desarrollar un marco analítico para el diseño e instrumentación de las políticas públicas del Programa del Sur. Falta un complemento obligado y permanentemente actualizado de la situación imperante de paz social y Estado de derecho.

2- Inicialmente, el Programa de desarrollo del Sur requiere 4 ejes de actuación –económico, social, ambiental e institucional- y 18 programas estratégicos, con el objetivo central de erradicar la pobreza y la marginación de la región y promover inversiones, empleos y desarrollo.

Destaca la necesidad de un ordenamiento territorial, el desarrollo de infraestructura carretera, portuaria, aeroportuaria y turística, el rescate urbano de ciudades claves; el desarrollo de capacidades institucionales, educativas y de capacita-

ción, gerenciales y financieras y de formulación regional y local de políticas públicas entre sectores público y privado.

3- Pero los imperativos de combate a la injusticia, la corrupción y la impunidad y de estabilidad y paz social demandan un 5º eje en el que la nueva política de seguridad y la creación de la guardia nacional deberán jugar un papel crucial. Los tres estados se encuentran en una encrucijada política, económica y social.

4- El grado de comunicación o de aislamiento serán determinantes para el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del programa para el desarrollo del sur, incluyendo el sistema de ZEE que requiere ser revisado en el marco de los objetivos y proyectos de la 4ª Transformación.

5- La eficacia de cualquier programa del Sur dependerá de una aplicación sistemática y coordinada de las políticas públicas de los cuatro ejes en las zonas seleccionadas (económica, social, ambiental, institucional), así como en la 5ª que se comenzó a estudiar -la correspondiente a paz social y Estado de derecho. Los tres estados son pobres, con políticos, empresarios y actores criminales ricos, que exigen un combate frontal a la inseguridad y la impunidad y la construcción de la justicia.

6- Los factores de desigualdad y desarticulación entre regiones, subregiones y localidades

son claves. Urge revisar vocaciones y prioridades de producción agropecuaria e industrial y establecer políticas de fomento en el ámbito federal, estatal y local. El programa del sur debe apuntalar una estrategia para reducir el aislamiento, la dispersión y la desigualdad socioeconómica en las tres entidades y promover polos de desarrollo incluyente en cada una de ellas

7- Será fundamental establecer en cada estado renovados mecanismos para la planeación del desarrollo productivo, buscando superar las deficiencias de las experiencias recientes y reconstruir consejos e instituciones público-privadas-académicas que aseguren, a nivel estatal y en las sedes de los polos de desarrollo subregional, la participación de todos los actores relevantes en la definición, ejecución, seguimiento, y evaluación de políticas y mecanismos e instrumentos que se establezcan para tal fin.

III LA LEY FEDERAL DE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES EN LA NUEVA PERSPECTIVA DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Antecedentes

-La LFZEE no está dirigida atender las necesidades de desarrollo de los estados del Sur; mucho menos a superar los rezagos frente a otras meso regiones y los contrastes internos a nivel subregional y municipal dentro de un marco integral.

-La ley busca promover zonas económicas especiales en los 10 estados de menor desarrollo económico del país a partir de áreas concretas (polos) que tengan potencial de desarrollo regional exportador, siguiendo modelos administrativos y de inversión exitosos en otras partes del mundo

-Para detonar el desarrollo del Sur-Sureste y zanzar las diferencias entre los dos Méxicos se prevé adquirir terrenos propicios, demarcados territorialmente, promover la construcción de infraestructura física necesaria y “otorgar un conjunto de facilidades fiscales para captar inversiones privadas”:

-Se otorga exención del ISR al 100% durante 10 años y de 50% en los siguientes 5 años.

-Se da tratamiento especial en el IVA con tasas hasta de 0% para hacer las inversiones internacionalmente competitivas.

-Se establecen exenciones de impuestos estatales y municipales prediales, ISR sobre salarios, tenencias de automóviles, derechos de servicios de CONAGUA, etc.

Acciones y avances a la fecha de las ZEE

En 2016 se creó la Autoridad federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, designándose al frente al oaxaqueño Gerardo Gutiérrez Candiani, ex Presidente del Consejo Coordinador Empresarial.

El 29 de Septiembre 2017 Enrique Peña Nieto firmó en Tapachula el Decreto para la creación de las tres primeras ZEE: Lázaro Cárdenas-Unión, Coatzacoalcos y Tapachula. Las tres abarcan municipios costeros de mayor desarrollo económico relativo dentro de sus respectivas entidades federativas y aprovechan en una primera etapa infraestructura existente. Se anunció creación de dos ZEE más en Salina Cruz, Oax. y Progreso, Yuc.

El 19 de octubre de 2017 se firmó el Convenio de coordinación para la ZEE de Coatzacoalcos, que abarca los municipios (ya desarrollados alrededor del Puerto Industrial y las instalaciones de PEMEX y petroquímicas) de Coatzacoalcos, Nanchital, Ixhuatlán, Minatitlán, Chinameca y Jáltipan. El gobierno federal dijo contar ya con 260 has. con posibilidad de ampliar hasta 1283. Se optó por la reconstrucción de la autopista Minatitlán-Coatzacoalcos y una Inversión de 700 millones en video-vigilancia. Según la Coordinadora de ZEE, 13 empresas habían mostrado por escrito su interés en realizar inversiones por aprox. 600 mdd.

Habría que hacer un balance de los avances y resultados efectivos obtenidos al 30 de noviembre de 2018, y evaluarlos a la luz del nuevo plan Nacional de Desarrollo.

Avances y expectativas presupuestales simbólicas en presupuesto y gasto federal 2018

El 30 de octubre de 2017 se firmó el Convenio de Coordinación para la Zona Lázaro Cárdenas. –La Unión. Los Gobernadores de Michoacán y Guerrero se reunieron con los Alcaldes de Lázaro Cárdenas, la Unión y Zihuatanejo y anunciaron que el Gobierno Federal adquirió 369 has. para el desarrollo de inversiones, con un impacto potencial en 5,451 has.

En Tapachula, donde se creó la primera ZEE de Puerto Chiapas el gobierno de EPN, anunció haber adquirido 522 has, y contar con un potencial para un impacto en el desarrollo de 8,216 has.

Según el Gobierno anterior en 2018, se tenían ya identificados 100 proyectos de inversión para las tres zonas; dos de ellos grandes.

Para echar a andar las tres ZEEs se solicitó para 2018 un presupuesto federal de 7,300 millones de pesos orientados a 30 proyectos de ampliaciones portuarias y logísticas en Salina Cruz, Pajaritos y Puerto Chiapas. Solo siete presupuestos se aprobaron simbólicamente.

El proyecto de ZEE fue “mucho ruido y pocas nueces”: a todas luces insuficiente, de impacto limitado y con un excesivo sacrificio fiscal previsto a nivel federal, estatal y municipal. No se establecieron los mecanismos y financiamien-

tos necesarios de la Banca de Desarrollo y la banca privada. Hay que programarlos. Sería urgente una evaluación del presupuesto ejercido y los avances alcanzados, así como de los compromisos contraídos a futuro.

Algunas cuestiones fundamentales para el éxito de una política de desarrollo del Sur.

Un programa dirigido a desarrollar el sur del país en este sexenio tiene que formularse en el contexto de las necesidades, las oportunidades y los límites del desarrollo nacional; pero también de las dinámicas locales.

En particular deben vigilarse y atenderse las cuestiones vinculadas con sus estados vecinos. La Región Sureste y los municipios colindantes de Michoacán, Puebla y Veracruz son claves para la evolución futura de los estados del sur, considerando sus infraestructuras urbanas, portuarias e industriales.

Dadas las amplias zonas costeras de los tres estados del sur, la seguridad y los retos y oportunidades económicos, sociales y de infraestructura deben ser examinados con una visión estratégica que atienda la perspectiva nacional e internacional – incluyendo la región costera centro-americana: Guatemala, Honduras, Belice y El Salvador.

Ningún plan de zonas económicas especiales de inversión, como el que se aprobó, podrá prospe-

rar si no existe una visión integrada del desarrollo de la región Sur que contemple los contrastes internos locales y municipales en cada uno de los tres estados y políticas de inversión para la convergencia.

El Proyecto del tren Maya, el del desarrollo del Istmo de Tehuantepec y el de Siembra de árboles maderables y frutales pueden y deben jugar un papel estratégico en el desarrollo de la región. Para ello es necesario realizar un plan que armonice estos proyectos con el potencial de desarrollo regional de los estados del sur y entidades vecinas -nacionales y centroamericanas- y con las oportunidades de desarrollo de proveedores nacionales.

Las empresas privadas y sus organizaciones regionales, así como las instituciones académicas locales, los sindicatos y la sociedad civil organizada serán claves para construir el marco institucional propicio del desarrollo productivo (agropecuario, industrial) e identificar, formular e impulsar los proyectos. La promoción de *clusters* o agrupamientos subregionales será indispensable.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Economía, Agricultura y Desarrollo Rural, SEDATU, SCT y Bienestar, así como Nacional Financiera y BANOBRAS serán cruciales para este propósito- en coordinación con el sector empresarial y la banca privada.

La problemática de seguridad nacional, crimen organizado, violencia e injusticia exige atención especial y urgente en la región y una estrategia de desarrollo integral con visión de largo plazo y participación comunitaria.

4

POLÍTICA FISCAL Y CRECIMIENTO: APUNTES PARA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Juan Carlos Moreno Brid (1)
Universidad Nacional Autónoma de México

Se necesita construir una plataforma de recursos presupuestales acordes con las funciones de un Estado moderno en términos de promoción del bienestar, la seguridad social y el abatimiento de la desigualdad y la pobreza.

Para una nueva agenda de desarrollo habrá que aplicar medidas para ampliar el espacio fiscal y hacer más eficiente, eficaz y progresiva la conducción de la política presupuestaria.

I. ANTECEDENTES

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-24, articulado alrededor de tres ejes -justicia y Estado de derecho, bienestar y desarrollo económico, se propone “refundar un pacto social para el bienestar de todos a través de la reducción de la pobreza y la desigualdad.” y eliminar los obstáculos al crecimiento económico. El programa de políticas públicas del PND está enmarcado, a su vez, en un par de propósitos refundacionales declarados fundamentales: el restablecimiento del Estado de derecho y la eliminación de la corrupción. De lograrlo depende que México se inserte en una senda de desarrollo sostenido incluyente, en ejercicio de la democracia hacia crear

un Estado de Bienestar. Lograr estos propósitos fuerza al PND a considerar políticas de largo plazo en el marco de un Pacto Social (y Fiscal) por un desarrollo incluyente que tenga a la desigualdad y a la inversión en el centro de las preocupaciones de la política macroeconómica.

Recordemos que, a raíz del colapso petrolero y la crisis de la deuda internacional, a mediados de la década de 1980 México dio un giro radical en su agenda de desarrollo. Pasó a colocar a las exportaciones manufactureras como el motor principal de la actividad productiva, puso en marcha el retiro del Estado de la esfera económica, eliminó el proteccionismo, y fijó a la estabilidad -entendida como una inflación baja y un

(1) Las ideas presentadas en este artículo, de mi responsabilidad personal, se apoyan en las muy diversas publicaciones realizadas conjuntamente con Noel Pérez Benítez y Héctor Villarreal así como en las reflexiones con colegas del PUED y del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo; en particular en Moreno-Brid, et al (2019), “Retos nuevos y viejos en materia de una política fiscal para el desarrollo”, *Revista EconomíaUNAM*, No.46, enero-abril, pp.61-72.

déficit fiscal muy acotado- como prioridad de la política económica, viéndola como condición necesaria y suficiente para la expansión de largo plazo.

Las tres décadas de aplicación de esta agenda de reformas de mercado han dado resultados mixtos, y más bien decepcionantes. La inflación ha sido baja de manera persistente, se consolidó un déficit fiscal acotado, y se conformó un robusto sector exportador de manufacturas, pero el crecimiento económico no ha cobrado impulso; más bien lo ha perdido. Así, tanto el PIB *per cápita* como la productividad laboral se han rezagado frente a los niveles de Estados Unidos. La brecha actual de éstos es tan ancha como la que prevalecía siete décadas atrás. Entrampada en una senda de lenta expansión, la economía mexicana es incapaz de generar el número de empleos dignos, para su creciente fuerza de trabajo. Tampoco logra abatir la pobreza. Nuestra sociedad está marcada por grandes vulnerabilidades, vasta pobreza laboral, escasa movilidad social y aguda desigualdad.

Si bien se logró un gran dinamismo de las exportaciones manufactureras, éstas no se integran suficientemente con las cadenas de valor nacionales. Con su intensa dependencia de proveedores foráneos -sobre todo de los EUA- su impulso se tradujo en un alza igual o más aguda de las importaciones. La conformación de un núcleo exportador manufacturero dinámico con presencia mundial es innegable, pero su eleva-

da concentración, insuficiente valor agregado interno y su ventaja competitiva basada en bajos salarios y no en innovación le mina toda posibilidad de detonar un elevado crecimiento de la economía mexicana en su conjunto. La formación bruta de capital fijo del sector privado simplemente careció del dinamismo suficiente para compensar la debilidad de la inversión pública, ya no se diga para reconvertir la estructura productiva a lo largo y ancho del país, y enfrentar exitosamente la competencia internacional en los mercados domésticos o foráneos. Así, quedó trunca la industrialización del país, quedó pendiente la modernización y ampliación de la maquinaria y el equipo productivos, y se multiplicaron los rezagos de la infraestructura.

II. EL PND Y LA NUEVA AGENDA DEL DESARROLLO

El panorama de la estrategia de *export-led growth* adoptada por México desde hace 30 años se nubló a partir de la crisis financiera internacional del 2008-09 y, todavía más, con la llegada de Trump a la presidencia de los EUA, dada su agresiva política proteccionista contra nuestro país. Ambos fenómenos minaron el, de por sí débil, potencial del mercado externo como motor de expansión de la economía del país para el futuro cercano. En consecuencia, el PND deberá, en primer lugar, proponer políticas para dinamizar al mercado interno con la mira de reubicarlo como motor de crecimiento económico; sobra decir que sin descuidar al sec-

tor exportador y al mercado externo. No se trata de cerrar la economía. Se trata de “crecer desde dentro, viendo hacia afuera”. En segundo lugar, y muy ligado al punto previo, el PND deberá inaugurar una política de desarrollo productivo e innovación para modificar nuestra matriz industrial, multiplicar sus encadenamientos internos, priorizar la generación de valor agregado, el avance tecnológico y la productividad como pilares de la competitividad internacional en vez de la ventaja salarial. Ello es indispensable para aliviar y remover el peso de la restricción externa sobre el crecimiento de largo alcance de la economía mexicana.

En este empeño, dos áreas de intervención pública deberían tener papel central en el PND: la política fiscal y la política de desarrollo productivo. Ambas son los instrumentos clave para imprimir una dinámica más vigorosa por un lado a la demanda y por otro a la oferta vía su transformación productiva. Darles prelación a estos dos ámbitos de la política económica no excluye y más bien obliga a un diseño acorde y una aplicación acompasada de las demás políticas: la laboral, la ambiental, la de ciencia y tecnología, además de las que inciden en ámbitos sociales como la educación, la salud y la seguridad y protección.

III. REFORMA FISCAL: PIEZA CLAVE DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL PAÍS

Una de las conclusiones que derivó el gobierno mexicano a partir de la crisis de la deuda internacional en los 1980s fue la necesidad de reducir el déficit fiscal y de evitar a toda costa cualquier desequilibrio de las finanzas públicas. Este principio guio la política macroeconómica desde entonces. El manejo prudente de las finanzas públicas fue el punto de partida de las políticas de las sucesivas administraciones desde entonces. Empero, la forma de concretar dicha “prudencia” fue acotar el déficit fiscal fundamentalmente, en vez de vía aumentar los ingresos, por la vía de: i) contener el gasto sobre todo el de inversión, -y ii) el uso de PEMEX como fuente de financiamiento de gasto corriente. El robustecimiento de los ingresos tributarios se dio por iniciativas puntuales e insuficientes con lo que México, siguió caracterizándose por una carga tributaria muy baja.

Así, la consolidación fiscal recurrió repetidamente al recorte del gasto público en formación de capital fijo. Ello pegó fuertemente en la infraestructura que fue deteriorándose y rezagándose en su cobertura y calidad, lo que a su vez tuvo un impacto adverso sobre la inversión privada, sobre la competitividad internacional y el crecimiento potencial de la economía. La contracción de la inversión pública fue brutalmente aguda durante el sexenio de Peña Nieto, cayen-

do en términos reales un 5% anual en promedio, para ubicarse como proporción del PIB en los niveles más bajos en más de siete décadas.

La reforma fiscal de fondo fue la asignatura pendiente de las administraciones desde entonces. No debe seguir siéndolo en la Cuarta Transformación. Un Estado pobre es un pobre Estado. Si se quiere poner en marcha una nueva agenda de desarrollo, su palanca es la política fiscal con su incidencia en cuatro áreas clave del desempeño económico y social: i) el potencial de expansión de la actividad productiva, ii) la distribución del ingreso, iii) el bienestar de la población mediante la provisión de bienes y servicios esenciales como educación y salud, y iv) la acción contracíclica para compensar los efectos adversos de choques externos. Sin una reforma fiscal profunda y con miras de largo plazo no habrá avances significativos en el desarrollo nacional, y se pondrá tarde que temprano en jaque la estabilidad macroeconómica y, quizá, también la social.

V. EL CAMINO POR RECORRER EN MATERIA FISCAL

El gobierno se ha comprometido por sus primeros tres años, con una política de austeridad basada en una recomposición del gasto público sin recurrir a endeudamiento adicional ni a la instrumentación de una reforma tributaria. Con estas restricciones autoimpuestas, el espacio fiscal provendrá tan solo de una mayor eficiencia

del gasto, de la reducción de la corrupción, evasión y elusión fiscales. Parte de los recursos se derivarían de la eliminación de programas sociales duplicados, o con escaso impacto social, y su sustitución por unos nuevos entre los que destaca el de jóvenes construyendo futuro. A su vez, el achicamiento del aparato burocrático y la reducción de salarios y prestaciones a los funcionarios públicos juegan un papel importante en el discurso oficial sobre las expresiones de la austeridad republicana. Es deseable que tales cambios en la plantilla laboral del sector público hayan sido diseñados y se monitoreen de manera que no incidan negativamente en la calidad, eficiencia y eficacia del capital humano en el sector, particularmente en áreas de elevada *expertise* técnica.

Se busca, en palabras del nuevo gobierno, “hacer más con menos”. Como slogan en promoción del uso eficiente de recursos, es bueno, pero no como política de largo plazo dada la debilidad estructural de las finanzas públicas. Independientemente de las bondades que pueda tener la Austeridad Republicana en cuanto al impacto del gasto e ingresos públicos, para una nueva agenda de desarrollo habrá que aplicar medidas para ampliar el espacio fiscal y hacer más eficiente, eficaz y progresiva la conducción de la política presupuestaria. Urge aumentar los ingresos gubernamentales en seis puntos del PIB o más para hacer frente a las responsabilidades inherentes al Estado en lo concerniente al bie-

nestar mínimo ciudadano, ya no se diga a hacer valer cabalmente los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Se necesita construir una plataforma de recursos presupuestales acordes con las funciones de un Estado moderno en términos de promoción del bienestar, la seguridad social y el abatimiento de la desigualdad y la pobreza.

A continuación, identificamos algunas medidas que la reforma fiscal debería considerar, en cuatro grandes ámbitos. Por razones de espacio, no entramos en el detalle de su instrumentación y nos limitamos a señalar ámbitos en que habría que actuar en algunos casos de manera muy significativa.

Ingresos

En este ámbito urge fortalecer la captación de recursos no petroleros. Ello obliga a un compromiso firme por reducir la evasión y elusión tributaria. En tanto que la política de impuestos es el elemento central para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, el PND deberá proponer una política fiscal de largo plazo que incrementar su progresividad. Siguiendo la práctica moderna internacional será convenientes la aplicación gradual de impuestos al capital y al patrimonio, así como los llamados impuestos verdes. El tratamiento fiscal de PEMEX merece consideración detenida -máxime ante la crítica situación en la que dejaron a la empresa. Se deben sanear sus pasivos, y que deje de servir co-

mo “caja chica” para financiar gasto corriente. Finalmente, además de robustecer las contribuciones a la seguridad social, es necesario poner en marcha esquemas para fortalecer las haciendas subnacionales. El PND debería convocar al lanzamiento de un Acuerdo Fiscal por la Inversión y el Crecimiento incluyente. Los detalles de dicho Acuerdo deberán estar concertados por los actores económicos y sociales relevantes a nivel nacional, con una visión compartida de largo plazo. Mientras tanto, si bien es difícil reformar el ISR y el IVA, bien podría avanzarse en iniciativas de robustecimiento de ingresos, relativamente sencillas para las cuales es factible crear un consenso; por ejemplo, establecer una tasa tributaria inferior a 1%, sobre transacciones financieras y un alza selectiva al impuesto predial. La aplicación de una sobretasa temporal sobre ingresos “multimillonarios”, canalizados hacia un Fondo Nacional de Inversiones; con un portafolio acordado escrupulosamente a proyectos de alto impacto en el potencial de expansión de la economía.

Gastos

Es importante mejorar sustancialmente la calidad en el diseño, aprobación, seguimiento y ejecución del gasto público, tanto de tipo corriente como de inversión. Su anunciada recomposición en la campaña hacia mayor gasto en infraestructura debería cobrar forma en un marco de mayor transparencia y rendición de cuentas en la asignación de proyectos y su ejecución.

Un imperativo de larga data es el de reformar el Sistema Nacional de Inversión Pública para fortalecer la factibilidad técnica de proyectos, eliminar ineficiencias en su ejecución, y garantizar que dichas obras estén enmarcadas en una agenda integral de desarrollo de largo plazo, financiera, económica, social y ambientalmente sustentable. Finalmente, hay que considerar ya soluciones a los grandes retos de financiamiento que plantean los sistemas de pensiones, de salud y educativo para atender las crecientes presiones y rezagos preocupantes.

Deuda pública

Más allá de asegurarse que la política fiscal -y de hecho la macro en general- esté enmarcada en una senda sostenible de endeudamiento de largo plazo con un acotado déficit presupuestario, consideramos que urge hacer esfuerzos para que proyectos fondeados con deuda generen rendimientos sociales y económicos que sean compatibles con las obligaciones contraídas. Ello debe hacerse con visiones de largo plazo, de sustentabilidad social, económica y ambiental, y no meramente a ser dominada por criterios de rentabilidad bancaria de corto plazo. Hay largo trecho por avanzar en promover la transparencia en el manejo/uso de los recursos financieros derivados de la deuda. En ello, la mejora de la trazabilidad de la deuda sería un paso adelante. Finalmente, contemplar medidas para cubrir pasivos contingentes riesgosos es indispensable.

Marco institucional

Estamos a favor de la creación de un consejo fiscal -que opere en el marco del poder legislativo- para apoyar técnicamente la deliberación y toma de decisiones de política fiscal, con consideración firme y apartidista a la sostenibilidad de las políticas, su impacto y alineación de incentivos de corto y mediano plazo de las finanzas públicas. Urge revisar la ley de responsabilidad hacendaria para dar mayor capacidad y facilidad de respuesta contracíclica de las finanzas públicas, mediante una regla adaptada de balance estructural. Es necesario limitar las posibilidades de sobre-ejercer o reasignar el gasto a rubros no considerados en su aprobación. En este empeño, igualmente será necesario redefinir la ley de servicio público a fin de asegurar que se pueda contar con los especialistas necesarios y proveerles con las remuneraciones y pensiones que, como decía el Presidente Mújica, permitan vivir en dignidad sin excesos. La austeridad no debe implicar la reducción del gasto público, sino el logro de un aparato Estatal eficiente, con el fortalecimiento institucional y la formación de cuadros de carrera. Como señalamos en el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (UNAM, 2019) “hay que renovar el Pacto de Coordinación Fiscal con Estados y municipios a modo que contemple, inter alia, un aumento al impuesto predial con base en un catastro universal actualizado, así como un compromiso de las autoridades locales de que parte de las participacio-

nes y aportaciones se canalice a inversiones, calificadas federalmente, como parte de un sistema nacional de inversión pública fortalecido e integral.”

Es de saludar que la nueva administración haya dicho que buscará ampliar la inversión pública. Ojalá lo haga en el PND pues en los Criterios Generales de Política Económica no se formuló así. Saludamos asimismo su propósito en buscar hacer más eficiente el gasto y dar más consideración a la desigualdad, al impacto ambiental, a atender los retos socioeconómicos ligados a la transición demográfica y epidemiológica.

Urge que el PND contemple cómo vencerá las resistencias políticas a realizar una reforma fiscal dentro de unos años -y no ahora al inicio de su mandato, con una aceptación popular muy significativa. De sus logros en la magna tarea -política y económica- de la reforma hacendaria dependerá críticamente el bienestar de las futuras generaciones, la estabilidad social del país y, sobra decir, la huella de la Cuarta Transformación en la historia nacional.

5

CAMBIO DE RUMBO DE LA ECONOMÍA MEXICANA. LÍNEAS GENERALES DE TRANSFORMACIÓN

Alicia Puyana Mutis
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

México inicia un proceso de cambio esencial, en un ambiente nacional mayoritario de apoyo y confianza, que contrasta con el entorno de incertidumbre y confrontación abierta, en otras latitudes, especialmente en otrora países considerados los paradigmas de la democracia y la solidez institucional y que se manifiesta en el rechazo a los pactos de Bretton Woods y a los mega acuerdos comerciales. Se arguye que desde el choque económico-financiero de 2008, se ha transitado a la incertidumbre económica y la inestabilidad social, en una crisis multiforme y multifónica que devela la contradicción entre la democracia liberal, que promete la igualdad entre los ciudadanos y el liberalismo económico que crea desigualdad. En efecto, no es necesario repetir ni cifras ni argumentos sobre el crecimiento de la desigualdad del ingreso y de la propiedad, especialmente, el estancamiento de los salarios, la desindustrialización y retroceso de

Si bien el petróleo era un bien de la nación, su renta se distribuyó inequitativamente cuando el modelo neoliberal priorizó la austeridad y bajos impuestos sin estimular las inversiones ni la derrama a toda la economía.

Para subsanar la desvinculación entre el crecimiento de las exportaciones y del grado de apertura de la economía y la expansión de esta, se precisa remover la intensidad importadora del modelo de crecimiento actual.

las retribuciones al trabajo en la distribución funcional del ingreso, inclusive en los países desarrollados, restando la poca credibilidad aún existente a las curvas de Kuznets y de Philips, sostenidas como base de política macro económica, no obstante la realidad no avala su validez. Todo ello puede sugerir que la globalización y el modelo económico encontraron el “inescapable trilema de la economía mundial” (Rodrik 2017) que devela “la incompatibilidad entre democracia, soberanía nacional e integración económica global: podemos combinar dos de ellas, pero nunca tener simultáneamente las tres” (Rodrik 2017, traducción propia).

La integración en la economía mundial demanda la eliminación de los costos de transacción, generados por la imperfección de bienes, trabajo, capital y tecnología, que exige al Estado Nacional actuar para proteger el crecimiento, el

empleo y los salarios y estimular las inversiones y el avance tecnológico. Tanto el internacionalismo decimonónico ni el de Bretton Woods y el Consenso de Washington respondieron positivamente a las demandas del capital internacional, al precio de relegar de la atención las prioridades nacionales, de tal forma que llevaron a Keynes a llamar la atención sobre los peligros que en el largo plazo engendra la internacionalización de las economías, que pueden crear tensiones y antagonismos y por lo cual pidió minimizar antes que maximizar el “embrollo económico entre las naciones” (Keynes, 1933: 2). Hoy, para eliminar la contradicción entre soberanía nacional (y la responsabilidad del Estado y los gobiernos de cuidar el bienestar de toda la población) e integración con la economía mundial (para cosechar los beneficios del intercambio) es limitar los márgenes de la integración internacional, esto es de la globalización y como sugiere el autor, retornar a los límites de la liberalización del capital y del comercio, acordados en Bretton Woods.

Estas reflexiones buscan llamar la atención a que el cambio de rumbo que ha iniciado México, ha de considerar, en el entorno mundial descrito y con perspectiva histórica, el contexto social, político y económico mexicano actual. Lo cual lleva a delinear algunos elementos impor-

tales en el diseño de la política industrial, para el futuro. El nuevo gobierno sí pretende, en nuestra opinión, restaurar la democracia en el país y mantener la internacionalización de la economía (avaló la renegociación del TLCAN), es decir lograr lo que los gobiernos desde Salinas no han podido. En qué medida sea esto posible, es una incógnita. Nos limitaremos a señalar algunos derroteros que pueden ser factibles, de existir la voluntad política y el margen de acción, nacional e internacional para ello.

¿Qué de la historia de la economía mexicana es relevante para el presente?

En primer lugar, que el petróleo ha sido, es y será un hito en la vida económica, también política y social de México, desde inicios del siglo XX cuando se consolidó como segundo exportador de crudo luego de Estados Unidos (Puyana, 2015). Fue punto de confrontación con los Estados Unidos y el Reino Unido, que impusieron sanciones contra el gobierno y la empresa petrolera que se relajaron con la amenaza evidente de la Segunda Guerra Mundial y de que los Estados Unidos y el Reino Unido serían importadores de petróleo (1). Desde entonces, al descubrimiento de Cantarell y la crisis de la deuda, el petróleo fue el catalizador del desarrollo, la industrialización, la urbanización y la integración

(1) Los elementos fundamentales de la Ley de la Nacionalización del petróleo mexicano, son prácticamente lo mismos del Decálogo (*The 10 Oil Commandments*) de la Política Petrolera de Noruega, adoptada en julio de 1973, que establece la propiedad nacional de los recursos del subsuelo, bajo control nacional y en beneficio de toda la nación para “construir una sociedad cualitativamente mejor”. Esos mismos principios son el punto de partida de la nueva política energética, tecnológica, industrial y de empleo, para el futuro, según el Ministerio Noruego de Petróleo y Energía (2011)

del mercado nacional, lo que se suele codificar como modernización. Recordemos que fue el período del desarrollo estabilizador. Con la crisis de la deuda y el cambio de modelo, el petróleo, paso a ser como cualquier materia prima, fuente de recursos fiscales y divisas y mecanismo de estabilización de la economía, si bien a tasas de crecimiento bajas, limitada dinámica de la productividad, que se marca como el lapso de estancamiento económico (Puyana y Romero, 2009; Romero, 2014). La tabla No 1 (*Miles de millones de dólares. ** Al primer trimestre de 2016. NR: No Representativo. Fuente: Elaboración propia con base en datos de Pemex y SHCP, varios años.) muestra la magnitud de la renta petrolera y de los recursos que no se gastaron adecuadamente, entre otras razones, porque la renta se aplicó a mantener un gasto público corriente relativamente elevado sin aumentar los impuestos directos, mientras se tasaba el trabajo y el consumo y se contraía la inversión pública al máximo, lo que marca el sesgo regresivo y no productivos del uso del petróleo a partir de la crisis de la deuda.

Durante 20 años (desde 1986 hasta 2016*), la renta petrolera cayó como porcentaje de los ingresos del gobierno federal, del sector público y del PIB, por la reducción de los precios, el volumen la producción y las exportaciones y por compartir la disposición de las reservas con los

La extracción de renta y las finanzas de Pemex

	1983	1987	1990	1993	1997	2000	2004	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016**
Precio del crudo mexicano US\$/b	59.9	31.9	33.0	20.6	16.5	24.6	31.1	61.6	72.5	101.1	101.8	98.5	92.4	43.3	44.8
Precio programado US\$/b	26.4	16.0	19.1	13.2	14.5	15.5	29.3	42.5	53.9	63.0	84.9	86.0	85.0	79.0	79.0
Diferencia de precios US\$/b	33.4	15.8	13.9	7.4	2.0	9.1	1.8	19.1	18.6	38.1	16.9	14.4	7.4	-35.7	-34.2
Ingresos totales de Pemex*	20.9	14.8	19.3	25.9	32.9	48.8	68.7	102.9	100.7	123.8	124.2	123.0	107.9	98.7	18.4
Pasivos como % activos de Pemex	57.2	50.9	24.0	29.6	54.1	71.1	96.9	96.2	108.0	94.8	113.4	109.0	136.2	158.0	139.8
Utilidades antes de impuestos*	8.2	7.3	11.4	15.2	34.1	28.9	40.8	60.6	49.1	56.1	69.6	43.5	32.8	46.2	0.2
Impuestos federales a PEMEX*	8.2	7.3	9.7	13.6	19.9	30.6	41.5	61.4	51.4	69.6	68.1	53.1	50.7	51.0	6.8
Utilidades post impuestos*	0.0	0.0	1.7	1.6	14.2	-1.7	-0.7	-0.7	-2.3	-13.5	1.5	-9.6	-17.9	-4.7	-6.6
Impuestos como % del ingreso total	39.4	49.4	50.5	52.8	60.4	62.7	60.4	59.6	51.0	56.2	54.8	43.2	47.0	51.6	36.8
Impuestos en % de utilidades pre-impuestos	99.7	99.8	85.5	89.7	58.3	105.9	101.7	101.2	104.6	124.1	97.8	122.2	154.7	110.2	4512.1
Utilidades con tasa hipotética de impuestos 30%	5.8	5.1	8.0	10.6	23.9	20.2	28.6	42.4	34.4	39.3	48.7	30.4	22.9	32.4	0.1
Impuestos como % del ingreso total 30%	6.3	4.4	5.8	7.8	9.9	14.6	20.6	30.9	30.2	37.1	37.3	36.9	32.4	29.6	5.5
Pasivos como % del ingreso total	180.7	389.6	96.2	95.5	111.3	150.9	118.2	112.7	117.5	110.8	139.4	138.8	182.2	266.4	NR
Pasivos como % de utilidades pre-impuestos	129.3	212.1	55.8	53.8	69.1	86.2	199.0	194.3	248.3	220.2	253.5	321.3	599.8	424.0	NR
Deuda*	-	-	-	-	-	14.9	43.6	46.1	53.8	56.0	60.5	64.3	77.7	72.0	NR

actores privados, pero no se redujeron los impuestos a la empresa ni la presión por su endeudamiento. México captó renta de más del 5% del PIB por unos 20 años y ahogó en deudas a Pemex, sin que esa renta se invirtiera en renovación de reservas las que cayeron de cerca de 47 mil millones de barriles de reservas probadas, al mediar los años ochenta a 11.4 millardos en 2012 y a 5.8 a inicios de 2018.

Hoy se enfatiza el papel del petróleo en la economía mundial y la nacional, como fuente de insumos a prácticamente todas las áreas de la producción desde las manufacturas (alimentos, textiles, química, medicamentos, electrónica) la agricultura y los servicios (el transporte, la electricidad...) y las fuerzas armadas y se reafirma el rol de las empresas estatales petroleras en la configuración futura de la economía y de las funciones del Estado (Arabia Saudita desechó el plan de privatizar el 1% de su empresa). En todas partes, incluido México, estos temas que desatan conflictos: revitalizar la industria petrolera, bajo la dirección gubernamental y con mayor gestión de PEMEX previa vs priorizar el mercado y la inversión privada y tratar a PEMEX como una industria fallida por mala gestión, ignorando que su declive se inició con el cambio de sentido de la política económica y petrolera y la inmensa extracción de renta para cuadrar las cuentas públicas sin modificar la política fiscal (Puyana, 2015). Por el otro lado, el petróleo es central en la reestructuración de la

economía y del cambio tecnológico, si en verdad se pretende acelerar el crecimiento con igualdad e inclusión y frenar la depredación de la riqueza natural y desactivar el cambio climático. El cambio estructural y el avance tecnológico de la economía deben reformular el papel de los combustibles fósiles en la economía, de la empresa en la administración de los recursos y el Estado en el manejo de la política.

El segundo hito en el desarrollo mexicano reciente es el TLCAN, que selló la internacionalización de la economía nacional, más allá de lo pactado para ingresar al GATT y cementó la estrecha integración al mercado estadounidense. Desde la firma, se registra la tasa de expansión del PIB muy inferior a lo logrado al menos desde 1940, si no desde inicios del siglo XX (Puyana y Romero 2009). México es una economía abierta el intercambio externo que abrazó una muy intensa integración internacional a la economía mundial para alinear los precios internos a los externos, del capital, el trabajo, los bienes y las divisas. En el marco del trilema de Rodrik, arriba descrito, es claro que a partir de 1982, México optó por la internacionalización amplia al costo de limitar la soberanía nacional y sacrificar prioridades nacionales, como el crecimiento de la economía y particularmente de la productividad, la integración de las cadenas productivas nacionales, agregando valor agregado interno y activando la demanda interna; agotó las reservas probadas de petróleo y al menos

dos bonanzas de precios, sin acumular parte de esos recursos renovar las reservas y ampliar la plataforma productiva y de refinación ni elevar las inversiones productivas. Puso en marcha ambiciosos programas mineros, que han generado innumerables conflictos sociales por el daño ambiental y la sensación de que poco o nada de la riqueza extraída queda a la nación y mucho menos a las localidades. El entronque externo, plasmado en el TLCAN, ratificado recientemente en lo sustantivo por el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (AEUMC) sugeriría que no hay intención de modificar la internacionalización de la economía ni su dependencia de la estadounidense, no obstante, la suspensión de las rondas de licitación de campos petroleros, la financiación de Pemex y los cambios en la Comisión Federal de Electricidad, apuntan en dirección contraria.

En tercer lugar es de anotar que México comparte con varios países problemas que afectan muchas economías del mundo: lento crecimiento económico y de la productividad y aún menor expansión de los salarios y los ingresos; desigualdad del ingreso similar a la registrada en 1980, creciente concentración de la propiedad que supera la del ingreso, y cierta reducción de la pobreza; descontento social por el manejo económico y político, la inseguridad y la corrupción lo que en alguna medida se podría señalar

como descontento con los resultados de la apertura y las reformas estructurales y demás arreglos económico-políticos de los últimos treinta años.

A retomar el crecimiento.

Ciertamente es insuficiente el crecimiento de la economía de los últimos 35 años (2.3% anual, del PIB en pesos constantes de 2010) que resulta en expansión del PIB *per cápita* del 0.6% (2). Estos datos avalan la urgencia de redireccionar la senda del desarrollo, no solo en ritmo si no en contenido y finalidad. No se trata de hacer más de lo mismo con cambios marginales. Parte de la desaceleración de la economía tiene que ver con un múltiple retroceso: en el PIB y en el empleo totales, de la agricultura y de las manufacturas, esta última por la falta de demanda efectiva por sus productos, resultante de la apertura y la intensificación de los flujos comerciales, de los salarios en el ingreso y de la demanda interna y de la productividad. Si el crecimiento se basa en factores concentrados, los beneficios de éste se distribuyen recreando la concentración inicial. Si bien el petróleo era bien de la nación, su renta se distribuyó inequitativamente cuando el modelo neoliberal priorizó la austeridad y bajos impuestos sin estimular las inversiones ni la derrama a toda la economía. La reforma energética y la apertura del petróleo a las in-

(2) El PIB *per cápita* hubiera crecido menos aún si la población hubiera mantenido la tasa de crecimiento anual de 1960 a 1981 (2.96) y no la hubiera reducido a 1.6 desde 1982 hasta 2017.

versiones extranjeras reforzaron el efecto concentrador de la renta sin desatar el crecimiento de la producción. El extractivismo actual repite ese círculo (Moreno de Brid y Puyana 2015).

Para subsanar la desvinculación entre el crecimiento de las exportaciones y del grado de apertura de la economía y la expansión de esta, se precisa remover la intensidad importadora del modelo de crecimiento actual que elevó la propensión a importar e imposibilitó que el PIB creciera por arriba del 2%, so pena de desequilibrar la economía, la cuenta corriente y de capitales y presionar el peso hacia la apreciación, la inflación. De allí que las inversiones no se realicen ni revitalicen los sectores transables ni el empleo y los ingresos. Por otro lado, el crecimiento de la productividad laboral se logró más contrayendo el empleo y menos incrementando el producto. De allí que la desindustrialización de México resulte de ello. La estrategia debe concertar varias decisiones de política macroeconómica derivadas de los razonamientos anteriores.

1. Reconocer que la elevada propensión a importar impone prohibitivos límites a toda estrategia de elevar el ingreso y la demanda final si no se alteran las condiciones que hicieron del modelo exportador mexicano uno intensivo en valor agregado y empleo importados y rebajara casi a nada el valor retorno de las exportaciones y cambiara la dirección de los efectos de la devaluación cambiara en tér-

minos de favorecer la producción nacional y las exportaciones, especialmente las intensivas en el uso de los factores abundantes. Este reconocimiento lleva a usar al máximo las provisiones en favor de la producción nacional de la OMC y del nuevo TLCAN y aquellas que constituyan una devaluación de la tasa de cambio efectiva, para las actividades que se desean estimular por su efecto sobre el empleo y para satisfacer los incrementos resultantes de la demanda final con producción nacional. Esto implica, mover los aranceles en donde sea factible, cambiar las tasas impositivas, no con fines recaudatorios si no de protección al valor agregado nacional, eliminando la protección efectiva negativa a lo largo de la estructura productiva, la que impide la integración de las cadenas productivas.

2. Trazar la estrategia de incrementos de la productividad y del cambio tecnológico, es el segundo elemento de la estrategia, estrechamente vinculado con lo anterior, y cambios estructurales, i) de ubicación de los factores productivos, hacia los sectores de mayor peso en el empleo y el valor agregado totales; ii) incrementar la productividad laboral *pari pasu* con el valor del producto, de manera que se mantenga el volumen del empleo y crezcan las remuneraciones, y con ellas la demanda agregada, iii) vincular el desarrollo científico y tecnológico nacional a la expansión de estos sectores; iv) identificar sectores intensi-

vos en capital y tecnología y menor peso en el PIB y el empleo y estimular su expansión de largo plazo, siempre con los objetivos anteriores en el foco de atención.

3. Abandonar la aparente neutralidad sectorial y eliminar la discriminación al valor agregado nacional, en la estructura arancelaria, el manejo cambiario y tributario, también en la política tributaria, lo que implica:

a. Redefinir la estrategia de desarrollo del sector agropecuario, como fuente de insumos y demanda agregada y del sector manufacturero, en el sentido de Kaldor. Esto implica estimular el desarrollo tecnológico del sector primario, respetando las especificidades de la economía agrícola. El incremento de los ingresos rurales, mediante la elevación de los rendimientos agrícola y la productividad sectorial constituyen un dinamizador de la economía al elevar su demanda final de bienes industriales y suministrar insumos para las manufacturas. Todo ello puede reducir la propensión a importar sectorial y total.

b. Reestructurar el sector manufacturero, en el sentido de, en primer lugar, bajar el alto contenido importado sectorial total y de toda la economía, segundo, acelerar el crecimiento de la productividad laboral sectorial y reducir el su dualismo productivo; tercero, revertir la caída de los ingresos en

el ingreso nacional y la capacidad de compra de por lo menos el 60% de la población.

c. Ubicar el petróleo y el gas en el centro de la política de aceleración del crecimiento del PIB, el cambio estructural y el desarrollo tecnológico de suerte que se reduzca la intensidad energética y petrolera de la economía y de cada sector, baje la desigualdad energética de la población mexicana y cumplan con los compromisos internacionales de México en combate al cambio climático y los compromisos por el Desarrollo Sustentable, que ubican la seguridad energética de toda la población, como el punto focal para el logro de todos estos compromisos. Estos elementos, transforman el rol del petróleo y de Pemex, de funcionar como fuente de divisas y rentas en factor de desarrollo y transformación socio económica. Para ello es necesario acelerar la exploración, elevar la capacidad productiva y normar la relación entre consumo interno y exportaciones.

4. Redefinir el entronque de la economía mexicana con la internacional y la estadounidense, a partir de las estrategias nacionales mencionadas y ver cómo armonizar el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (AEUMC) con los intereses nacionales expresados el primero de julio de 2018.

6

NUEVAS LÍNEAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO 2019-2024

José Antonio Romero
El Colegio de México

El incremento en la participación del valor agregado de las manufacturas en el PIB busca dos objetivos, aumentar el crecimiento del ingreso por habitante y conseguir superávits comerciales.

Reindustrializar el país puede lograrse en unas décadas mediante una alianza con el capital productivo nacional.

I. INTRODUCCIÓN

México se encuentra actualmente en un momento de grandes retos y grandes oportunidades. Tenemos un nuevo gobierno que cuenta con mucha legitimidad, no sólo por los resultados de las elecciones, sino por su alto índice de aceptación. Una de sus promesas de campaña fue acelerar el crecimiento económico de México que en los últimos 36 años ha sido muy magro (1) y cortar con el “neoliberalismo”. El nuevo gobierno enfrenta una importante deuda pública y déficits en cuenta corriente, lo que expone a las políticas públicas al escrutinio de las calificadoras, que ejercen fuertes presiones sobre las decisiones gubernamentales, limitando la soberanía nacional. Ante esta situación, cabe preguntarse: ¿Cómo se logra la soberanía nacional? Generan-

do superávits en cuenta corriente de la balanza de pagos internacionales. Estos superávits reducen el endeudamiento externo y eventualmente nos convierten en acreedores del resto del mundo. Con éstos, desaparece la necesidad de atraer inversión extranjera con fines de financiar déficits y en consecuencia, también desaparece la función de las calificadoras. Esto es lo que han hecho especialmente los países del este de Asia después de las crisis de 1997, en que los organismos financieros internacionales le impusieron a algunos países, en particular a Corea del Sur, condiciones humillantes. Esta situación se tradujo en la búsqueda de ese país de superávits en cuenta corriente y de acumulación de reservas, para no volver a exponerse a ser humillado nuevamente. El ejemplo lo siguieron otros países de Asia, principalmente China.

(1) La tasa de crecimiento promedio anual del PIB por habitante de 1983 a 2017 fue de 1.06%. Knoema, Total Economy Database™ - Output, Labor and Labor Productivity, 1950-2018 (versión original), base de datos.

¿Cómo puede México lograr mayor crecimiento económico al mismo tiempo que mayor soberanía? Industrializando el país, aumentando el ahorro privado y reduciendo los déficits fiscales, no aumentándolos.

II. EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES (2)

El incremento en la participación del valor agregado de las manufacturas en el PIB busca dos objetivos, aumentar el crecimiento del ingreso por habitante y conseguir superávits comerciales, mismos que permiten neutralizar la injerencia de las calificadoras e incluso volverlas irrelevantes.

Países en desarrollo con una alta proporción de valor agregado manufacturo en el PIB, como China (30%), Corea del Sur (27%), Tailandia (26.5%), Malasia (25%) y Singapur (20%), registran superávits comerciales superiores al 5% del PIB; y altas tasas de crecimiento del ingreso por habitante, superiores al 3%, y que llegan hasta el 5.9% en el caso de China (3).

Incluso países desarrollados como Alemania y Japón mantienen una alta proporción del valor de las manufacturas en el PIB, por arriba del 20%, registrando superávits en cuenta corriente de 8% y 4% del PIB respectivamente y tasa de

crecimiento promedio anual de PIB por habitante de 1.3% y 2.3% respectivamente (4).

En contraste, países en desarrollo que siguieron políticas neoliberales redujeron sensiblemente la participación del valor agregado manufacturo en el PIB. En América Latina, por ejemplo, países como Argentina y Brasil pasaron de niveles de 30% en 1980, a 13% y 10 % respectivamente en 2018. En el caso de México esta cifra pasó del 18% en 1980 al 16.5% en 2018. Esta reducción en la participación de las manufacturas en el PIB también estuvo acompañada por amplios déficits en cuenta corriente. En 2018, en Argentina, el déficit de cuenta corriente fue de 5% del PIB, en Brasil de 0.5% y en México de 1.7%. A estas dos tendencias se aparejó un lento crecimiento del ingreso por habitante. Durante el período 1980-2018 las tasas de crecimiento promedio anual para Argentina Brasil y México fueron de 0.8%, 0.7% y 0.9% respectivamente.

Países desarrollados que se desindustrializaron no se escaparon de esta regla. En 2018, la participación de las manufacturas en el PIB de Estados Unidos fue de 11% y la del Reino Unido, de 9%. Esta reducción de la participación de las manufacturas en el PIB estuvo acompañada de grandes déficits comerciales, que en 2018 repre-

(2) Los datos utilizados en esta sección provienen de cálculos propios con datos obtenidos del Banco Mundial, *World Development Indicators*, base de datos en línea.

(3) Durante el período 1980-2018.

(4) Ídem.

sentaron el 2.30% del PIB en Estados Unidos y el 3.75% en el Reino Unido. A diferencia de los países en desarrollo, esta caída en la participación de las manufacturas en el PIB y los grandes déficits comerciales no se aparejaron de reducciones en el crecimiento económico. El crecimiento del ingreso por habitante en Estados Unidos durante el período 1980-2018 fue de 1.9% y el del Reino Unido de 1.8%. Sin embargo, no se espera que continúe este crecimiento del ingreso en forma indefinida; eventualmente, el masivo endeudamiento externo limitará su crecimiento.

III. REINDUSTRIALIZACIÓN EN MÉXICO

Reindustrializar el país en unas cuantas décadas puede lograrse mediante una gran alianza con el capital productivo nacional, especialmente con medianos y grandes empresarios manufactureros mexicanos, ofreciéndoles garantías e incentivos, como trato preferencial en las obras de infraestructura que el gobierno desea construir y, en general, en todas las obras y compras que realiza el gobierno en sus tres niveles: federal, estatal y municipal.

En esta gran transformación debe excluirse a los multimillonarios mexicanos que aparecen en la lista de Forbes, quienes han amasado sus fortunas apropiándose de bienes públicos o ca-

bildeando contratos y concesiones con el gobierno mexicano, por ejemplo, en áreas de telecomunicaciones, minas, proyectos de infraestructura, etc. Éstos tienen pésima reputación en la opinión pública y serían malos aliados en el nuevo proyecto de nación.

En este sentido, la CANACERO y la CONCAMIN pueden ser grandes aliadas que den certidumbre a todos los inversionistas mexicanos y detonen el crecimiento económico del país. Los empresarios de estas asociaciones producen bienes tangibles y estarían más que dispuestos a ser aliados de un proyecto nacionalista que se propone reindustrializar el país.

La financiación del desarrollo puede darse mediante el fomento del ahorro privado nacional, penalizando el consumo o fomentando el ahorro privado, y promoviendo una cultura del ahorro y no del consumo, además de complementarlo con instrumentos como la creación de un sistema personalizado de retiro donde cada ciudadano pueda crear su propio fondo de pensiones, con cierto apoyo de sus empresas o del gobierno, como se hizo en Singapur (5).

(5) Huff W.G., "The Developmental State, Government, and Singapore's Economic Development Since 1960", *World Development*, vol. 23, núm. 8 (1995), p. 1428.

IV. DEMANDA AGREGADA

Por el lado de la demanda, acelerar el crecimiento es insostenible y riesgoso. Analicemos la efectividad de los principales instrumentos de que dispone el gobierno.

1) Expansión del gasto público. Este instrumento tiene pocos efectos sobre el crecimiento económico dado que existe una alta propensión a importar, de alrededor de 0.45 (6), lo que implica un bajo multiplicador sobre la actividad económica, pero un alto impacto del gasto público sobre el déficit de la cuenta corriente, y ello puede ejercer presiones de confianza sobre la estabilidad de la moneda. Además, los déficits fiscales incrementarían la deuda pública, la cual tiene que ser financiada con prestamistas nacionales o extranjeros, y ello afectaría el grado de inversión y nos coloca en manos de las calificadoras.

2) Aumento de ingresos fiscales. El presidente se ha pronunciado explícitamente respecto a que no incrementará los impuestos, pero puede incrementarse el monto de ingresos no comprometidos reduciendo el derroche, como se está haciendo. También pueden aumentarse los ingresos combatiendo la evasión y la elusión. Pero esta medida tiene sus límites en cuanto a lo que puede obtenerse con ello. De cualquier manera, mayores ingresos permitirían mayores gas-

tos, con los efectos mencionados en el inciso anterior; pero también pueden utilizarse para obtener superávits del gobierno, reduciendo la deuda pública y contribuir así a reducir los déficits en cuenta corriente. De este modo, mayores ingresos no necesariamente implican mayor crecimiento económico o mayor grado de soberanía nacional, eso depende de para qué se usen.

3) Política monetaria. Con la apertura total al mercado de capitales, la tasa de interés perdió su capacidad para regular la actividad económica y pasó a ser un instrumento para regular la entrada de capitales de corto plazo, necesarios para financiar los déficits en cuenta corriente de la balanza de pagos.

La política del Banco de México ha sido y continúa siendo la estabilidad de precios, y para ello requiere un tipo de cambio estable. El instrumento para mantener el tipo de cambio estable es el manejo de la tasa de interés nominal. Ésta tiene que ser atractiva para los inversionistas nacionales e internacionales, para que mantengan sus capitales en México. La política del Banco de México es manejar el margen entre la tasa de interés de México con respecto a la de Estados Unidos, elevando el margen en comparación con la de Estados Unidos cuando se necesite una mayor entrada de capitales o para evitar que salgan, y disminuyéndolo cuando hay un exceso. El Banco de México no puede hacer

(6) Romero, José, *Los límites al crecimiento económico de México*, México, El Colegio de México-UNAM, 2014, p. 284.

más. No existe una “política monetaria” como se entendía en los libros de texto para economías cerradas.

4) Política cambiaria. Se piensa que un dólar caro haría a la economía mexicana más competitiva, se importaría menos y se exportaría más, aumentando la demanda agregada. Sin embargo, el sector manufacturero mexicano prácticamente no produce bienes que compitan con la importación, y los que se producen contienen una elevada proporción de insumos importados, por lo que una devaluación nominal del peso se acompañaría de una instantánea elevación de precios, con lo que el tipo de cambio real quedaría inalterado, no nos haríamos más competitivos y sólo se lograría mayor inflación.

5) Atracción de inversión extranjera directa (IED). EL Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, fue negociado por la administración de Carlos Salinas de Gortari básicamente para atraer IED, dado que Estados Unidos tenía ya aranceles muy bajos y los productos mexicanos entraban a su mercado mediante el Sistema Generalizado de Preferencias. Por otro lado, México había reducido drásticamente sus aranceles de manera unilateral desde 1983 y posteriormente con su entrada al GATT. Con el TLCAN México registró, de 1994 a 2000, un

flujo significativo de IED. La participación de México en el total de la IED mundial en 1994 fue de 0.26% y en 1995 pasó a 0.55%, para luego descender con altibajos hasta llegar a 0.21% en 2018. ¿Qué iniciativa espectacular podría hacer que la IED se interesara otra vez en México? Ninguna. Se intentó con la reforma energética, pero no fue exitosa.

6) Estrechar aún más nuestra relación comercial con Estados Unidos. Si esto fuera posible, aumentarían nuestras exportaciones y con ello podría pensarse en crecer más rápido. Sin embargo, los datos históricos refutan esta idea. A pesar de que 80% (7) de nuestras exportaciones se dirigen a Estados Unidos, y que además tenemos una extensa red de negocios con ese país, en los últimos 35 años el crecimiento económico de México fue inferior al de aquel país: 2.52% promedio anual en México frente a 2.72% en Estados Unidos. Con la reforma del TLCAN es de esperarse que esta relación se reduzca o que no aumente. Además, la economía norteamericana está en franca decadencia frente a otras regiones del mundo; el valor agregado de su sector manufacturero representa actualmente 11% del PIB nacional y con una fuerte tendencia a bajar aún más (8). Además, Estados Unidos presenta grandes déficits en cuenta corriente, alcanzando el 5.8% del PIB en 2006 y

(7) Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, Sexto informe de gobierno 2017-2018. Anexo estadístico.

(8) Banco Mundial, World Development Indicators. Base de datos en línea.

(9) *Ibid.*

2.32% en 2018 (9), lo que augura fuertes presiones proteccionistas para el futuro.

7) Redistribuir el ingreso. Esta posibilidad surge del supuesto de que los individuos de menos ingresos consumen una mayor proporción de bienes nacionales frente a los importados en comparación con quienes reciben mayores ingresos y, por lo tanto, al redistribuir el ingreso aumenta el llamado mercado interno (consumo de productos nacionales). Sin embargo, no existe evidencia que los ciudadanos más pobres consuman proporcionalmente más bienes nacionales que los más ricos, y menos de que cuando los más pobres reciban mayores apoyos del gobierno, los destinaran a consumir bienes nacionales. La redistribución se justifica por sí misma, por razones de justicia social, más no de crecimiento económico.

V. RECOMENDACIONES

1) Debe continuarse con la disciplina fiscal y las demás políticas macroeconómicas con el fin de no endeudarnos más ni crear pánicos en los mercados financieros. Sería deseable lograr superávits fiscales.

2) Aumentar el ahorro privado mediante el fomento de una cultura del ahorro y la introducción de un sistema de pensiones individualizado.

3) Llegar a un acuerdo con empresarios nacionales de sectores claves sobre un proyecto de crecimiento nacional en el que las obras de infraestructura como el Tren Maya, el Ferrocarril Trans-Ístmico, la construcción de la refinería de Dos Bocas y la renovación de las refinerías existentes se hagan con la ayuda de empresas nacionales y con materiales del país.

4) En el caso de no contar con proveedores nacionales deben buscarse inversionistas extranjeros dispuestos a asociarse con empresarios nacionales para proveer de estos insumos y componentes y, lo más importante, transferir tecnología a empresas nacionales.

5) En ningún caso estas obras deberán ser concesionadas a inversionistas extranjeros, ya que al hacerlo se perderá la gran oportunidad de reindustrializar el país.

6) El anuncio del “Pacto Gobierno Federal-Iniciativa Privada Nacional” se debe de hacer con gran publicidad para que todo México y el mundo sepan que el nuevo gobierno cuenta con el apoyo de inversionistas nacionales.

7) Los aspectos jurídicos que esta política nacional impliquen, en el marco del TLCAN y OMC, deberán de ser atendidos por juristas especialistas y nacionalistas, quienes deberán indicar el mejor camino a seguir, dadas las restricciones y compromisos que aceptaron los gobiernos anteriores.

VI. CONCLUSIONES

Desde el punto de vista político, para poder llevar a cabo un cambio en la estrategia de crecimiento es menester reducir el déficit en cuenta corriente para poder independizarnos de los juicios de las calificadoras, evitar salidas de capital, ciclos de devaluación-inflación y contracción económica. Esto nos daría independencia política y económica para poder plantearnos una estrategia de crecimiento propia, una verdadera reindustrialización del país que nos permita convertirnos en una gran potencia independiente en unas cuantas décadas, como lo hicieron países del este de Asia y otras naciones, como Alemania. Para reducir el déficit en cuenta corriente se requiere una de dos cosas, o ambas.

Aumentar el ahorro neto, lo cual puede lograrse desestimulando el consumo y fomentando el ahorro privado y, segundo, reduciendo el déficit fiscal y, en el mejor de los casos, generando superávits. Los ahorros privados nacionales y el ahorro del gobierno podrían canalizarse hacia el sector privado para el proceso de reindustrialización. Si no se hace cualquiera de estas dos cosas, será imposible cambiar de estrategia de crecimiento; tendremos menos soberanía para instrumentar una política industrial propia; seguiremos regidos por posiciones neoliberales y estaremos condenados a crecer a una tasa promedio inferior al 2.5%, como los hemos hecho por décadas.

7

EL PAPEL DE LA BANCA DE DESARROLLO EN EL PND 2018-2024

Francisco Suárez Dávila
Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico

Los bancos de política coadyuvan con el gobierno para formular programas sectoriales, regionales o subsectoriales.

La política de desarrollo requiere una política industrial y tecnológica moderna y ésta debe sustentarse en una política de financiamiento, de la cual carecemos.

I. INTRODUCCIÓN.

Agradezco la invitación de la CONCAMIN, del IDIC y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para participar en este foro de análisis y propuestas, para la nueva política económica-industrial en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2024). Dentro de éste me corresponde hablar sobre el papel que debe jugar la Banca de Desarrollo. Éste es un ejercicio de reflexión fundamental, porque si bien es evidente la necesidad de una “transformación nacional”, es indispensable darle rumbo y dirección para que no se convierta en retroceso. Esto se logra definiendo objetivos, políticas, instrumentos eficaces y dándole seguimiento.

Celebramos que recientemente se creó el Consejo para el Fomento a la Inversión, el Empleo y el Crecimiento Económico, importante también por las definiciones en los discursos que allí se

dieron. El Presidente se refirió a la tragedia nacional de llevar 30 años de crecimiento mediocre del 2% e instruyó aumentarlo al 4% anual. Para ello, convocó a todos a la necesidad de aumentar la inversión. De igual modo, la Oficina de la Presidencia definió como instrumento de política esencial, una política industrial, que los gobiernos recientes no han impulsado.

Sin embargo, se quedaron cortos al no mencionar el cuarto elemento de la cadena, una nueva política de financiamiento del desarrollo y dentro de ella el nuevo papel de la Banca de Desarrollo. Es decir, la ruta va: duplicar el crecimiento, aumentar la inversión pública y privada, nueva política industrial y tecnológica, sustentada en una política de financiamiento del desarrollo y, como elemento esencial, la Banca de Desarrollo.

Es fundamental actuar. Más allá de las buenas intenciones y objetivos, ¿cómo se logra este 4%? Las señales van exactamente en la dirección contraria, una tendencia a la desaceleración, en casi todos los indicadores, que pueden llevarnos a una recesión en el primer semestre del año. Éste proceso se acentúa por la parálisis institucional, incluyendo el crédito de la Banca de Desarrollo, por la fuga de cuadros. Ésta no es la forma de iniciar un gobierno.

II. DIAGNÓSTICO.

Vinculación: Crecimiento - Políticas - Sectoriales (¡la industrial!) - Financiamiento - Banca de Desarrollo.

Me voy a referir a esta indisoluble vinculación, crecimiento, política sectorial-industrial, financiamiento, Banca de Desarrollo, en la experiencia comparada y las mejores prácticas de otros países y la de nuestro propio país.

1) Las mejores experiencias internacionales.

Japón fue el primer país entonces “emergente”, que después de la Segunda Guerra Mundial, logró ritmos de crecimiento espectaculares del 8% anual. En 1951 el Primer Ministro Ikeda lanzó, para la reconstrucción nacional, el Plan para Duplicar el Ingreso Nacional en 10 años; para ello, involucró a toda la sociedad, a través de la formación de un Consejo de Deliberación Económica y la creación de la Agencia de Planea-

ción Económica, ubicada directamente en la Oficina del Primer Ministro, con responsabilidad sobre la coordinación del Plan y su seguimiento. Esto es muy similar a los mecanismos que se acaban de crear en México con el Consejo. Diseñó también una política industrial de gran alcance. Luego, configuró lo que se llamó “financiamiento encuadrado en políticas” (*policy based finance*). Posteriormente, creó los “bancos públicos de política” (*policy banks*), o sea, bancos de desarrollo, que fueron dos principalmente: el Banco de Desarrollo Industrial y el *Eximbank*. La meta se logró. Este esquema lo siguieron con éxito Corea, Taiwán, Singapur; es decir, fue imitado por todos los países emergentes que tuvieron éxito.

Después de la reforma de Deng, China hizo lo mismo en la década de 1990, acelerar el crecimiento a 8% “plus”; diseñó un Plan con una política industrial y de exportaciones de gran aliento, apoyada por una política financiera estructurada y la creación también de los *policy banks*: el *China Development Bank*, el *Eximbank*, el de Infraestructura y el Agrícola, los que tiene México. India ha repetido el mismo modelo, Vietnam también.

2) La experiencia histórica mexicana.

Sin ir más lejos, fue el modelo seguido por México en los 40 años más exitoso de su historia económica, de 1933 para salir de la Gran Recesión, hasta 1973. Primero, los secretarios de Ha-

cienda, apoyando a los Presidentes -lo sé como hijo del iniciador de la política “desarrollista”- tenían como meta principal crecer al 6% (al desayunarse se planteaban ¿qué hago hoy para lograrlo?); conformaron una “política industrial”, la que entonces se necesitaba, la de sustitución de importaciones, sustentada en una nueva política financiera, creando NAFINSA en 1934 y BANCOMEXT en 1937; por cierto, antes que Japón y Brasil, otro caso exitoso (1). La misma cadena. Esto se descarriló por el populismo e irresponsabilidad fiscal de Echeverría y López Portillo, que no se ajustaron a los cambios del entorno hacia la promoción de exportaciones. El modelo lo permitía. Así actuaron los asiáticos.

Hay que reconocer que tenemos, pese a lo que se diga en las Convenciones Bancarias, una banca con visión limitada y achicada, tanto la pública, como la privada, lo cual es una causa de este mediocre crecimiento y va con una nula política industrial. Esta zona de desastre se ve en las cifras. La banca, toda ella, representaba en 1972 el 52% del PIB; ahora, 30%, debajo de cualquier país emergente, como Brasil o Chile. NAFIN, ella sola, daba 7% del PIB; ahora, toda la Banca de Desarrollo, 4%. La Banca de Desarrollo (BD) daba 40% del crédito bancario; ahora, 17%. El BNDS de Brasil, aunque incurrió

en excesos, da 25% del PIB, más que todo el Banco Mundial y el BID juntos; *China Development Bank*, 80%. Es cierto, toda nuestra banca tiene jugosas utilidades, privilegiando el crédito al consumo de alto margen y otorgando relativamente poco crédito a la producción; apoya a muchas PYMEs, pero sin encuadrarlas en una política industrial. En consecuencia, se hace una muy pequeña contribución al desarrollo. La Banca de Desarrollo se convirtió en la “Banca del Subdesarrollo”. Se desvirtuó.

III. ¿CUÁL PAPEL DEBE JUGAR LA BANCA DE DESARROLLO?

No hay que “tejer el hilo negro”, hay que ver experiencias de los países más exitosos y lo rescatable de la nuestra. Otros han ya comentado excelentes propuestas acerca de una nueva política industrial y tecnológica. Ahora yo me refiero a la nueva estrategia de financiamiento estructurada en política (*Policy Based Finance*). Esto es el vínculo que falta. No hay política industrial sin política financiera que la sustente.

1) Fortalecer los bancos de política, ¿qué hacen estos? Coadyuvan con el gobierno para formular programas sectoriales y regionales o subsectoriales; generan una gama (un *pipeline*) de proyectos detonadores que multiplican la actividad, bien evaluados. Puede ser un filtro que ayu-

(1) Además un Banco Central heterodoxo, que privilegiaba el crecimiento, orientando parte del crédito a sectores prioritarios, y creando los fondos de fomento. La banca privada creció.

de al gobierno federal. Hubiera reprobado la Refinería de Dos Bocas, el aeropuerto de Santa Lucía, el tren Maya; hubiera aprobado Texcoco.

2) Necesitamos varios bancos de política fuertes, autónomos. NAFIN, como el banco de la política industrial, BANOBRAS, como el banco de la política regional y la infraestructura; BANCOMEXT, el banco del financiamiento y la promoción del comercio exterior (y el turismo); Financiera Rural, invento del Banco Mundial, como Agencia de Financiamiento, debe transformarse en un auténtico banco que apalanca el capital y el Banco de la Vivienda.

Los países orientales consideran que cada gran objetivo de política requiere una institución como instrumento para impulsarlo y responsabilizarse de él.

3) Sus instrumentos de financiamiento deben ser amplios (2). Hay que dar crédito de largo plazo, capital de riesgo, redescuentos y garantías, financiamiento de proyectos, operaciones de mercado estructuradas, coinversiones con instituciones extranjeras, etc.

4) Deben aumentarse las fuentes de fondeo y captación; mayor emisión de bonos de largo plazo, a tasas similares a Cetes; captación prudente de crédito exterior en forma innovadora, a veces vinculada con proyectos. Este papel de-

be colocarse en Fondos de Inversión y Afores. Hay que considerar cómo podríamos, cómo lo hace la Reserva Federal y el Banco de Desarrollo de Brasil, y lo hicimos prudentemente en el pasado, obtener financiamiento del Banco de México (compra de bonos).

5) Ser agente financiero del gobierno federal, abrir mercados financieros. Podría ayudar a PEMEX a reestructurar su deuda, dadas sus grandes limitaciones técnicas.

6) La Banca de Desarrollo es un instrumento parafiscal, que puede complementar al Presupuesto Federal (o de los estados o municipios) en apoyo a los sectores, y que puede tanto acelerar el crecimiento, como ser contra-cíclico; es decir, compensar una caída económica.

7) Tiene que fortalecerse la formación de un servicio civil de carrera de gran calidad; blindar su personal en los altos niveles, contra cambios sexenales. Hay bancos que han tenido dos o tres directores generales en un sexenio, cada uno llegó con su gente y despidiendo a personal valioso. [La permanencia de cuadros es la que fortalece su capacidad técnica para apoyar al gobierno o a la empresa.]

8) Preservar una razonable autonomía de gestión. Para ello, el Director General, como dice la Ley, debe tener experiencia previa en el

(2) Nosotros debatíamos sobre si la Banca de Desarrollo debía actuar sólo en segundo piso, o también en el primero. El Director del BNDS, con arrogancia brasileña, nos dijo: "nosotros operamos en siete pisos".

sector financiero a alto nivel; debe preservar sus facultades y las de su Consejo. La Secretaría de Hacienda debe emitir políticas generales y cuidar de su salud financiera, no meterse, como es la tendencia, a hacer micro-administración.

9) Se requieren racionalizar los fideicomisos; preservar los más importantes, pero consolidarlos en los bancos de su sector: ACERCA, FIRCO, FIRA, en la Financiera Agropecuaria; Fondo Minero y Banco del Emprendedor en NAFIN; FONATUR en BANCOMEXT o BANOBRAS. En muchos casos proliferaron muchos fideicomisos como mecanismo de corrupción, que hay que suprimir.

10) Articularse y ser guía de la banca privada en apoyo complementario de programas y proyectos para el desarrollo. Serán actores muy importantes en el nuevo Consejo para promover el desarrollo.

IV. ALGUNA APLICACIÓN DE ESTOS PRINCIPIOS AL MOMENTO ACTUAL.

¿Cómo se aplican estos principios a dos de los principales Bancos de Desarrollo?

1) Nacional Financiera. Debe fortalecerse como el principal sustento de la política industrial. ¡Así lo hizo en su época dorada! Ahora está en la época de “plomo”. Sufrió una gran deformación. En términos generales, se orientó al

segundo piso, al redescuento, a ser principalmente garante del riesgo de los grandes bancos, al factoraje para amortiguar el “jineteo” de grandes empresas sobre sus proveedores PYMEs, a obtener ganancias en mercados financieros y Bolsa (el “casque”), sí, con algunos programas menores de Fomento, como el de cadenas productivas.

Ahora, según entiendo, la nueva administración se está orientando a apoyar los esfuerzos hacia crear una política industrial. Ello debe implicar formar cuadros técnicos de gran nivel que examinen las tendencias tecnológicas del momento, apoyar la reconversión de industrias en declive, detectar e impulsar nuevos sectores con potencial competitivo, apoyar el desarrollo tecnológico y la innovación, apoyar sectores ganadores y empresas campeonas, todo lo que han hecho los asiáticos y lo que la “teología” del Consenso de Washington objetaba. Requieren dar asistencia técnica a PYMEs. NAFIN, de la época de oro, apoyaba toda la cadena financiera, desde estudios de pre-inversión, financiamiento directo, inyección de capital, coinversión con institutos extranjeros, financiamiento de equipo industrial, apoyo a instituciones muy útiles como Bufete Industrial ahora desaparecida, el IMIT. ¡Esta gigantesca tarea requiere un Director General de tiempo completo, dedicado sólo a NAFIN!

2) **BANCOMEXT** (3). Ésta debe ser la Institución abocada al financiamiento y la promoción del comercio exterior, puede ser también del turismo. A partir de 2013 se efectuó un renacimiento de BANCOMEXT: se hace banca de desarrollo; financian puentes transnacionales (Tijuana-San Diego), líneas aéreas, hoteles, proyectos de energía, incluyendo parque eólicos y empresas mexicanas en el exterior, y por supuesto todo nuestro comercio exterior. Ahora debe avocarse a hacer eficaz el T-MEC y compensar las fallas del TLCAN, necesaria diversificación de exportación e importación, que las cadenas productivas vayan, no sólo hacia “afuera”, sino hacia “adentro”; aumentar el contenido nacional. ¿Qué se ahorra? Con sólo 500 personas generan grandes utilidades, ninguna institución tiene esa relación tan positiva. Única Institución Financiera que nunca ha requerido apoyo gubernamental. Fue declarado el mejor Banco de Desarrollo del año. Cuando ha habido crisis exterior (1982, 1988, 1994) por tener cartera en dólares fue la única que obtuvo crédito del exterior, puede requerirse nuevamente si se da una descalificación de nuestro crédito. ¿Va a disminuirse esta gran capacidad institucional?

Los países más avanzados, por su progreso industrial, han desaparecido su Banca de Desarrol-

lo Industrial, pero todos conservan su *Exim-bank*: Estados Unidos, Japón, Reino Unido (ECGD), Canadá (EDG), además de Corea, China e India. Todos se relacionan frecuentemente con su contraparte, titulares, miembros de los gabinetes ampliados de sus gobiernos. No la tendrán con un Director Adjunto, ¡*capitis deminutio*!

Ahora cumpliría una muy útil tarea, porque antes de que le cercenaran la promoción creando ProMéxico, BANCOMEXT, con sus utilidades, financiaba el comercio y la promoción, incluidas las representaciones en el exterior. Ahora, cancelado ProMéxico, puede hacer estas tareas. Lo necesitan las Embajadas. Es también un instrumento para la política exterior de cooperación económica, que nos urge con Centroamérica. La propuesta de fusionarlo, explícita o implícitamente, con NAFIN, vía un Director General, a cargo de los dos, es ilegal y un error histórico. BANCOMEXT debe ser una Institución especializada autónoma, con su propio Director General de tiempo completo.

En suma, hemos ido a contracorriente de tendencias mundiales y podemos rectificar. En el último número del *The Economist* (4), comentan cómo Europa retoma la política industrial y cómo

(3) Cuando hubo un previo intento por la administración de Fox, el Congreso lo prohibió: “por lesionar aún más la capacidad del Estado Mexicano para apoyar el desarrollo sostenido de México”. Entonces, lo hicieron por la trastienda, nombrando un Director para ambas (como ahora). ¡Fracasó!

(4) “The revival of National Development Banks follows decades of decline. ¡There are now more than 250 institutions!”. (National development banks are back in vogue. *The Economist*, 7 de marzo de 2019).

la Banca de Desarrollo está nuevamente de moda.

Ojalá se escuchen algunas de estas ideas y se reincorporen en el Plan Nacional de Desarrollo.

V. CONCLUSIÓN.

1) México requiere, como gran prioridad nacional, acelerar el crecimiento a niveles mínimos de 4%, para ello requiere alinear todas las voluntades y todos los instrumentos hacia ese fin. Es condición indispensable para un desarrollo incluyente.

2) La política de desarrollo requiere una política industrial y tecnológica moderna.

3) Ésta debe sustentarse en una política de financiamiento, de la cual carecemos. La experiencia demuestra que “no hay política industrial si no se sustenta en una política de financiamiento”.

4) La Banca de Desarrollo auténtica (no del subdesarrollo) es, a su vez, un instrumento fundamental de la política financiera. Estas Instituciones deben transformarse en bancos de política sectorial, especializada cada una en apoyar una política. NAFIN, a la política industrial; BANCOEXT, a la de comercio exterior y el turismo; BANOBRAS, al desarrollo regional y de infraestructura, etc. Es un error consolidarlos en grandes bancos fusionados. Reduce el ámbito de acción de la estrategia económica.

Estos bancos deben articular programas sectoriales y regionales, generando una amplia gama de proyectos y con un servicio civil competente que los evalúe y proponga.

5) Todo el sistema financiero debe jugar un papel fundamental en el nuevo Consejo, a través de una adecuada coordinación institucional, y en apoyo del nuevo Plan Nacional de Desarrollo y sus objetivos.

8

Un Estado comprometido con el desarrollo

El proyecto de desarrollo nacional bajo la estrategia de un Estado comprometido con su industria y su crecimiento económico contempla las siguientes características:

1. El Estado ejerce un papel rector hacia objetivos establecidos a través de un pacto social. Estos se alcanzarán mediante una colaboración activa con los sectores empresarial y laboral, además del social y el académico.
2. Un gobierno legítimo y estable que fije su objetivo a largo plazo: la aceleración del crecimiento incluyente sostenible.
3. Creación de una burocracia independiente (ni partidista, ni corporativista), eficaz, meritocrática y comprometida.
4. Determinación para promover un cambio estructural en el tejido productivo.
5. Escalada paulatina, pero constante, en la creación de valor añadido nacional.
6. Implementación de una política industrial competitiva y moderna, como una prioridad del proyecto de desarrollo del Estado mexicano.
7. Potenciación de la inversión nacional e invitación a la inversión extranjera en función de proyectos estratégicos y beneficios inducidos como traspaso de tecnología e inclusión de contenido nacional.
8. Atracción de tecnología extranjera para su adopción y adaptación nacional.
9. Uso de una política comercial que privilegie la exportación productiva nacional y estimule el crecimiento del valor agregado del país.
10. Pragmatismo público orientado a generar desarrollo integral social. Corrección de políticas o programas con base en su evaluación.
11. Inclusión del crecimiento económico dentro de los objetivos de la política monetaria. Evitar sobrevaluaciones que afecten negativa-

Un Estado que dirija la transformación del tejido productivo, con el objetivo de ofrecer más oportunidades de desarrollo incluyente sostenible a la mayoría de sus habitantes.

mente a exportaciones productivas e incentiven importaciones por encima del consumo nacional.

12. Control del sector financiero y redirección del crédito hacia el desarrollo productivo.

13. Propiciar de manera permanente el avance tecnológico industrial.

14. Defensa del interés y del contenido nacional del país en el sector económico.

8.1. Políticas económicas generales

Una política económica que atienda las necesidades presentes y futuras de México ha de considerar los siguientes rubros:

1. Definición del proyecto de desarrollo como una combinación entre crecimiento económico y mejora de las estructuras sociales, por la vía de la reducción de la desigualdad y el acceso universal a la educación, la salud y la justicia, lo que consolide la cohesión social del país.
2. Impulsar un Acuerdo por el Desarrollo Económico y Social de México entre la sociedad civil, la academia, los grupos empresariales, los trabajadores y el gobierno, con énfasis en objetivos de mediano y largo plazo.
3. Creación de un gran motivante nacional: convertirnos en 2050 en la 7^a-8^a economía mundial con niveles de ingresos de país intermedio, superiores a los 30,000 dólares *per cápita* y grados de desigualdad similares a los países desarrollados.
4. En el marco de la globalización como contexto, redefinir el pacto social y el papel del Estado en el cual retome la responsabilidad de sus funciones económicas
5. Introducir como prioritario en la agenda económica el combate a la desigualdad y la pobreza en sus múltiples dimensiones.
6. Evaluación permanente de los efectos de la política económica a nivel sectorial, social y regional. Políticas dinámicas en función de sus resultados en materia de desarrollo económico integral y cohesión social.
7. Fundamentar el modelo de crecimiento en las fortalezas productivas internas del país para transformarlas continuamente en búsqueda de una competitividad global.
8. Observar los objetivos propios de los estados y los municipios para coordinarlos dentro del proyecto nacional. Favorecer la convergencia regional.
9. Establecimiento de una agenda de corto plazo que logre legitimidad social y se enfoque en el combate a la corrupción, eficacia y eficiencia en el gasto público y disminución de violencia. La consecución de logros importantes en estas cuatro materias puede generar entre 2 y 2.5 puntos porcentuales de crecimiento adicional del PIB.
10. Fijar como objetivo a mediano plazo (2019-2024) un crecimiento económico del 4 %, para alcanzar un crecimiento estable superior al 5 % a partir de 2024.
11. La planificación no solo ha de responder a la situación presente, sino a las tendencias

económicas y tecnológicas futuras, así como potenciales repercusiones sociales.

12. Incluir como ejes prioritarios del nuevo desarrollo, privilegiando el interés productivo nacional, los siguientes:

- a. La inclusión de una política industrial moderna y competitiva con una visión a 2030/2050.
- b. Reivindicación del papel estratégico del mercado interno y de la diversificación de las capacidades productivas nacionales.
- c. Política comercial agresiva que eleve las exportaciones y la competitividad de los productos hechos en México, alcanzando en 2030 un 60 % de contenido nacional en promedio.
- d. Un desarrollo rural integral, con metas productivas y compromiso social.
- e. Una visión de Estado con prioridad al desarrollo del sector de los servicios de la inteligencia.
- f. Una política energética orientada al desarrollo productivo interno.
- g. Una política económica sustentable, que contemple la conservación del medio ambiente.

13. Búsqueda de una paulatina mejora de las condiciones laborales en las dimensiones salariales, de condiciones laborales y en materia de género.

8.2. Líneas de política industrial

El Estado ha de asumir su responsabilidad constitucional para dirigir la política industrial del país. Bajo la perspectiva de un Estado comprometido con su desarrollo económico, esta tarea ha de realizarse en coordinación con el sector empresarial, los trabajadores, la base social y las universidades del país. El Estado ha de jugar un papel rector con el fin de crear una capacidad productiva competitiva a nivel internacional.

1. Bases para el crecimiento industrial:

- a. robustecer el sector exportador;
 - b. encabezar la sustitución competitiva de importaciones;
 - c. impulsar el fortalecimiento de los encadenamientos productivos;
 - d. avanzar hacia una industria del conocimiento y
 - e. contar con una suficiencia energética competitiva y de interés nacional.
2. Priorizar el interés nacional a fin de escalar el contenido nacional promedio al 50 % a 2028.
3. Definición de una política de competitividad industrial sectorialmente selectiva, que se materialice a través de un Programa Estratégico

de Transformación Industrial. Una política industrial exitosa ha de combinar las dimensiones vertical (selección de sectores estratégicos) y horizontal (creación de condiciones propicias para el aumento de la productividad).

4. Las políticas públicas que afectan al tejido productivo como la tecnológica, la educativa, comercial, etc. han de ser diseñadas y ejecutadas de manera integral.
5. Favorecer los encadenamientos productivos a nivel nacional, regional y sectorial. Propiciar una escalada en la creación de valor añadido, transitando hacia la industria de la inteligencia o mentefactura.
6. Fortalecer los programas de productividad y competitividad industriales.
7. Priorizar el desarrollo de los sectores industriales de mediano y alto valor agregado.
8. Modernización de sectores tradicionales (muebles, textiles, calzado, juguetería, vidrio, cemento,...) con mejor tecnología, diseño, etc., para avanzar en la cadena productiva.

9. Impulsar sectores clave como:
 - a. Competitivos: agroindustria, automotriz, autopartes.
 - b. Estratégicos: cómputo, electrónica, aeroespacial, software.
 - c. Interés nacional: electricidad, industria química, petróleo, acero.
 - d. Nuevos sectores: nanotecnología, biotecnología, biomedicina, robótica.
10. Priorizar la industria 4.0: internet de las cosas, seguridad cibernética, la nube, análisis de *big data*, robótica, etc.
11. Ubicar el petróleo y el gas en el centro de la política de aceleración del crecimiento del PIB.
12. Integrar la transformación industrial a los retos medioambientales y a enfrentar las causas y efectos del cambio climático.
13. Promover el desarrollo de empresas nacionales competitivas a nivel internacional, que puedan convertirse en multilatinas.
14. Fomento a la inversión privada nacional en sinergia con la inversión pública y la inversión extranjera.
15. Privilegiar la sustitución competitiva de importaciones que fortalezca el encadenamiento productivo nacional y el aumento del empleo formal.
16. Integración de la actividad exportadora como eje vertebral de la política industrial y aprovechamiento de la experiencia institucional en la materia a través de: Nacional Financiera, Bancomext, etc.
17. Priorización del contenido nacional en las compras gubernamentales.
18. Potenciar el uso de las Zonas Económicas Especiales dentro de una estrategia de *clustering*, para favorecer los encadenamientos productivos y promover una transición hacia las industrias del conocimiento.
19. Facilitar dentro de los *clústeres* estrategias de asociación a fin de alcanzar escalas productivas suficientes.
20. Potenciación industrial del Sur Sureste en colaboración con los países vecinos (Guatemala, Honduras y Belice) a través de regiones transfronterizas.
21. Fomento de las TIC con base en la búsqueda de reestructuraciones productivas locales.
22. Alinear y actualizar bajo esta nueva visión de política industrial la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía

Nacional; la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales; el Programa para Democratizar la Productividad y el Programa de Desarrollo Innovador, entre otros.

23. Cuidar en todo momento el desarrollo industrial sostenible, de acuerdo a la responsabilidad global del país.

8.3. Fomento a la inversión

Se debe recuperar el papel estratégico del Estado como rector y dinamizador de la formación bruta de capital, mediante inversión pública e inducción de inversión privada.

1. Modificación estructural del Sistema Nacional de Inversión Pública y reconsideración de su papel fundamental en el crecimiento. Para ello, duplicar la inversión pública en infraestructura nacional y urbana, que se sitúa en la actualidad alrededor del 3 % del PIB.
2. Integración de los proyectos torales de infraestructura en el Programa Estratégico de Transformación Industrial.
3. Dotar a la infraestructura de un mantenimiento adecuado para el funcionamiento óptimo de la inversión realizada en el país.
4. Inclusión de la política de vivienda social digna y segura como parte de la estrategia en materia de inversiones.
5. Incorporación de metas de desempeño para seguimiento y evaluación de los proyectos, tanto sociales como económicos.
6. Uso transparente y regulado de las asociaciones público privadas para inducir la inversión privada en proyectos de interés nacional.
7. Motivar e inducir el aporte de la inversión extranjera y empresas extranjeras en materia de: transferencia de tecnologías; empleo de calidad; capacitación de trabajadores mexicanos, etc. Considerar políticas de condicionamiento a la misma en función de los criterios anteriores.
8. Creación de planes de acción concertada entre diferentes órganos y niveles de gobierno para la dotación de infraestructura, física y social, en áreas rezagadas.
9. Creación de un marco integral de desarrollo en materia de creación de infraestructura y de formación de recursos humanos.
10. Establecer un plan de desarrollo de infraestructura logística en función de las necesidades industriales del país.
11. Compromiso de las autoridades locales de que parte de las participaciones y aportaciones se canalice a inversiones.

8.4. Política comercial

Es prioritario promover una política comercial que conjugue adecuadamente el mercado interno con el desarrollo exportador. La apertura comercial debe estar condicionada a los intereses estratégicos de México y de su plan de desarrollo económico-industrial.

1. Desarrollo de una estrategia comercial integral que conjugue virtuosamente el mercado exportador, la sustitución competitiva de importaciones y una política interna de fomento competitivo.
2. Una política comercial integral que fomente el valor agregado nacional presente y futuro.
3. Priorizar la ampliación de una oferta exportadora competitiva, con ascendentes niveles de contenido nacional (60% en 2030).
4. Consideración de los sectores que pueden ser apoyados para un desarrollo competitivo sostenible de cadenas productivas nacionales.
5. Recalibrar el planteamiento de estrategia comercial reduciendo la discriminación contra el trabajo y el interés nacional. Se debe considerar la distribución de los beneficios del comercio, bajo un criterio de competitividad, hacia el factor trabajo, que ha asumido costos desproporcionados en las últimas décadas.
6. Prevención y combate de las prácticas de comercio desleal (dumping social). Exigir a nivel internacional la práctica de un comercio comprometido con las políticas sociales y ecológicas de los países.
7. Alcanzar un marco legal equitativo, bajo el cual las empresas nacionales puedan competir en igualdad de condiciones con las extranjeras.
8. Asegurar que en materia comercial se aplique de manera efectiva la lucha contra el contrabando.
9. Evitar sobrevaluaciones de la moneda que afecten a la competitividad de la planta productiva.
10. Promover una diversificación en la búsqueda de mercados y reducir la dependencia comercial de EUA.
11. Promover nuevos esquemas de asociación adaptados a la realidad de México como país en vías de desarrollo y de bajo nivel de contenido tecnológico nacional, a fin de potenciarlos.
12. Armonizar los acuerdos internacionales bajo la lógica de desarrollo nacional.

13. Transformar en política pública a nivel nacional el proyecto B2B de encuentro de negocios y sustitución de importaciones implementado por la CONCAMIN.

14. Lanzar una política agresiva de aprovechamiento exportador y fabricación nacional en el marco del nuevo T MEC.

8.5. Financiamiento al desarrollo industrial

El Estado debe de realizar una política de financiamiento activa, sujeta a una estrategia nacional de crecimiento. El sistema financiero debe de proveer crédito suficiente al sector productivo, en vez de limitarse a financiar créditos al consumo o asumirse como banca de segundo piso.

1. El Estado debe de fungir como actor principal en la orientación del ahorro nacional (a través de la banca de desarrollo y fondos de fomento) e indicativa (dirigiendo la acción de la banca privada).
2. Reformar el Banco de México para que, a semejanza de la Reserva Federal, incluya entre sus objetivos el crecimiento económico y el empleo, además de la estabilidad de precios.
3. Se requiere una reforma de la banca de desarrollo a fin de que actúe como “bancos de política” (policy banks) que diseñen programas sectoriales detonadores de crecimiento, además de formar evaluadores y ejecutores de los mismos.
4. Facilitar que la banca de desarrollo haga uso de todo tipo de operaciones (crédito de 1° y 2° piso, capital de riesgo, asistencia técnica, etc.), así como la captación de recursos propios mediante Bonos de Desarrollo que adquiriría la banca a través de sus fondos de inversión y Siefores.
5. Uso de la experiencia institucional en materia de banca de desarrollo para adaptar el conocimiento disponible a las necesidades y oportunidades de cada uno de los sectores:
 - a. BANOBRAS: impulsor de un gran programa de infraestructura nacional; apoyo del desarrollo regional.
 - b. Financiera Rural: impulsar su transformación en banco, eje del financiamiento del sector primario, incluyendo el Seguro Agrícola y fideicomisos dispersos.
 - c. NAFINSA: Asistencia técnica a PYMES. Apoyo a toda la cadena financiera industrial.
 - d. BANCOMEXT: eje para diversificar las relaciones exteriores; financiación de exportaciones y sus proveedores; apoyo a las inversiones mexicanas en el exterior.
6. Favorecer la mexicanización de la banca comercial: facilitando que cotice en la Bolsa Mexicana; induciendo fusiones entre instituciones financieras nacionales para su fortalecimiento, etc.
7. Promover la canalización de crédito por parte del sector financiero privado hacia los proyectos nacionales estratégicos.

8. Canalizar la inversión hacia sectores de valor estratégico nacional para impulsar un crecimiento sostenido a largo plazo, de acuerdo al Programa Estratégico de Transformación Industrial
9. Impulsar aquellas políticas crediticias de la banca comercial que se dirijan a financiar el sector productivo y el ahorro, en vez de solamente el consumo.
10. Promover la inclusión en el sistema financiero de la mayoría de la población.
11. Fortalecer al BANSEFI como impulsor y supervisor del sistema de banca popular.
12. Apoyar las Cajas de Ahorro y los servicios de microcréditos bajo una supervisión adecuada.
13. Preservar una razonable autonomía de gestión de los bancos de desarrollo y la formación de un servicio civil de carrera en los mismos.
14. Racionalización de los fideicomisos para la consolidación de aquellos que son más importantes.

8.6. Líneas de desarrollo tecnológico, investigación y educación superior

Promover el aprovechamiento de sinergias entre el sector educativo superior, la investigación y el sector productivo. El avance en materia de adopción de nuevas tecnologías y desarrollo de tecnologías nacionales son clave para la mejora de la competitividad.

1. Creación o adaptación de una entidad en materia de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, la cual se ocupe de integrar y conducir los esfuerzos nacionales en la materia.
2. Aumentar el porcentaje de inversión en investigación y desarrollo tecnológico de 0.4 a 2 % del PIB en un plazo de seis años, con base en un Programa Estratégico de Transformación Industrial.
3. Construcción de un Programa Nacional de Investigación que conjunte bajo una estrategia coordinada al Estado, el sector empresarial y la universidad, bajo una perspectiva a 2030/2050.
4. Orientación de la tecnología a la creación de valor y a la mejora de la competitividad sustentable del país.
5. Apoyo a la ciencia básica, cuyo grado de maduración determina la posibilidad de avance de las ciencias aplicadas.
6. Identificar y desarrollar en todo el país el uso de tecnología 5G, bajo un estricto programa de operación.
7. Alinear las políticas del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y toda la política industrial del país hacia los proyectos y programas industriales de interés nacional.
8. Fortalecer el sistema de Centros Públicos de Investigación.
9. Facilitar la coordinación entre las actividades de I+D entre sectores público y privado y generar incentivos para su aumento.
10. Descentralizar el sistema científico en función de los nichos de oportunidad y necesidades regionales.
11. Fomentar e inducir mecanismos de exigencia de transferencia de tecnología para empresas extranjeras.
12. Ajustar la oferta académica a la demanda laboral futura en materia de ciencia y tecnología.
13. Incentivos financieros y fiscales para que las empresas privadas desarrollen o adquieran tecnología nacional. Invitaciones a concursos públicos y licitaciones para el desarrollo de nuevos productos.

14. Ampliación relevante de otorgamiento de becas nacionales e internacionales para los sectores tecnológicos señalados en el PNI.

15. Creación y cumplimiento de metas en materia de generación de ingenieros, técnicos, investigadores y patentes de acuerdo al PNI.

8.7. Propuestas en materia fiscal

1. Creación de un Consejo Fiscal, con participación social y de la academia, con atribuciones en: evaluación de riesgos en materia de sostenibilidad fiscal; elaboración de estudios normativos y recomendaciones para el fortalecimiento de las finanzas públicas de mediano y largo plazo.
2. Definición de criterios de eficacia y evaluación continua de la realización del gasto público para mejorar la eficiencia de su ejercicio con base en resultados, por parte de la Auditoría Superior de la Federación.
3. Mejora de mecanismos de transparencia a nivel federal, pero también estatal y municipal. Mayor uso del Análisis Costo Beneficio y grado de cumplimiento de proyectos.
4. Reorientación del gasto público a la inversión productiva.
5. Incremento del gasto en educación media y superior equivalente a un punto porcentual del PIB.
6. Incremento de gasto en cobertura sanitaria equivalente a tres puntos porcentuales del PIB.
7. Incremento de gasto en infraestructura equivalente a tres puntos porcentuales del PIB.
8. Mejora en la eficiencia del manejo del gasto público. Inducción de mayor competencia y transparencia en los procesos de contratación pública para lograr un gasto más eficiente.
9. Los delitos asociados al ejercicio del gasto público deben ser sancionados como parte de una estrategia anticorrupción.
10. Limitar las posibilidades de sobre-ejercer o reasignar el gasto a rubros no considerados en su aprobación.

Prolegómenos de una reforma fiscal

11. Alcanzar un acuerdo nacional entre partidos políticos y grupos de la sociedad civil para la creación de un esquema de recaudación ampliado y equilibrado en el mediano y largo plazo.
 - a. Potenciar la expansión de la actividad productiva.
 - b. Mejorar la distribución del ingreso.
 - c. Mejoría de los servicios de educación, salud, etc.
 - d. Políticas contracíclicas en caso de choques externos.

Mayor eficacia en el gasto público

12. Aumento en el mediano plazo de los ingresos gubernamentales en por lo menos 6% del PIB.
13. Establecer una tasa tributaria inferior a 1%, sobre transacciones financieras y un alza selectiva al impuesto predial.
14. Priorizar las inversiones en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de que no sean las primeras afectadas cuando el mismo se contrae.
15. Considerar una regla adicional para destinar ingresos excedentes a inversión pública y prevención de desastres naturales.
16. Reformar el actual Sistema de Coordinación Fiscal para adecuar la responsabilidad del gasto con la capacidad recaudatoria de estados y municipios.
17. Reforma fiscal vertebradora del pacto social reforzando su carácter redistributivo. Evaluación continúa del esquema fiscal en función de la reducción en la desigualdad inducida.
18. Retomar la función de los Presupuestos de Egresos de la Federación como un mecanismo para definir las prioridades del Estado y evaluar los resultados de los programas.