
Ideas para enfrentar la emergencia e impulsar el crecimiento económico

Borrador para discusión

I. Diagnóstico

Vivimos tiempos de crisis en la política, la economía y en los aspectos sociales, producto de la recesión internacional, el agotamiento del modelo de desarrollo interno y la falta de confianza de la sociedad en la capacidad del gobierno para afrontar los desafíos que nos agobian.

La crisis financiera internacional, que devino en la peor recesión económica desde los años treinta más la contingencia sanitaria, han hecho aflorar la gravedad de otras que ya se venían gestando desde antes, especialmente en el crecimiento económico; la producción industrial; la pérdida creciente de soberanía y seguridad alimentaria; la disminución del financiamiento a las actividades productivas; la pérdida de dinamismo de las exportaciones; el deterioro de las finanzas públicas; la creación de empleos; el aumento de la desigualdad social; la disminución del ingreso real de las familias; el atraso y la desarticulación del sistema de salud; los reveses en el sistema educativo; las amenazas del cambio climático y el menoscabo del medio ambiente; el derrumbe del sector petrolero; y por supuesto, la gravedad y virulencia de las amenazas a la seguridad pública.

De acuerdo con el Banco Mundial, en México se han estancado o disminuido los índices de Estado de Derecho, rendición de cuentas, efectividad gubernamental, estabilidad política y calidad regulatoria.

Asimismo, ha aumentado la corrupción y disminuido la productividad y la competitividad.

Todo lo anterior ha inhibido las inversiones, reducido el crecimiento económico, la creación de empleos y la pérdida de ingresos familiares.

La expresión más crítica es la caída del PIB en este año, estimada en ocho por ciento, y el aumento del desempleo que hace suponer que a fin de año más de tres millones de personas estarán buscando trabajo.

El criterio general es que la recuperación en el mundo demorará más de lo que se pensaba. Por lo que respecta a nuestro país, a diferencia de la crisis de 1995 y dada la gran interdependencia de nuestra economía con la de los Estados Unidos, estamos a expensas del aumento en su nivel de consumo para lograr la recuperación de las exportaciones principalmente de las maquiladoras, la industria automotriz y la de autopartes, mayor inversión extranjera directa, pronta recuperación del turismo y del nivel de las remesas para impulsar nuevamente el crecimiento.

Además, parece haber amenazas de tipo financiero como las carteras vencidas de hipotecas y tarjetas de crédito, las deudas de grandes empresas, la posible baja de calificación de la deuda soberana por agencias internacionales y, por ende, un ataque sobre la paridad cambiaria.

II. Medidas generales.

Dada la desigualdad económica, la pérdida de empleos e ingresos, la falta de redes de protección social y el abandono en que han estado las cadenas productivas y las PYME's, no es dable esperar que a corto plazo sea el mercado interno el motor de la economía, a menos que el gobierno emprenda un agresivo e intenso programa de inversiones, sostenido por lo menos durante los próximos tres o cinco años, además de establecer efectivos programas de diversificación de productos y mercados de exportación, cabildear para que se logre un acuerdo migratorio que

permita recuperar el nivel de remesas y realizar una inteligente promoción turística para volver a atraer a los visitantes externos.

Además, hay que actuar en el mercado financiero para revitalizar la banca de desarrollo, instrumentar nuevas políticas financieras de apoyo al campo e impulso a empresarios, conforme a una política industrial basada en nuestras ventajas comparativas y el rescate de las cadenas productivas, para poder iniciar la recuperación económica, para no depender exclusivamente del restablecimiento de los niveles de consumo en los Estados Unidos.

En épocas recesivas no es aconsejable disminuir el gasto público productivo, ya que la generación de empleos y la revitalización de la demanda interna recaen principalmente, como lo hemos dicho, en el gobierno, para romper el círculo vicioso de falta de producción y ocupación de mano de obra, por parte de las empresas, debido a la disminución de la demanda.

Dada la caída de las exportaciones de Pemex y la escasa recaudación, se hace ya impostergable una reforma fiscal a fondo, sin afectar a los que menos tienen, que tendría que ser gradual dada la etapa recesiva en que nos encontramos, por lo que será necesario recurrir temporalmente al déficit público, con control, para financiar específicamente los montos de gasto de inversión necesarios.

La utilización del déficit en circunstancias especiales está contemplada en el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. No obstante, convendría reforzar esta facultad introduciendo el concepto de Balance Presupuestal Estructural que establezca reglas explícitas para contar con una política fiscal que se ajuste al comportamiento de los ciclos, obligando al gobierno a usar los superávits en la etapa de recuperación para el repago de la deuda utilizada para financiar el déficit en la etapa recesiva.

Entre dichas reglas deberá establecerse el monto del déficit en relación al PIB, tiempo de utilización, fuente de financiamiento y destino específico

para fines productivos, con objeto de atender los requerimientos de los mercados para otorgar el financiamiento a utilizar.

En paralelo se requieren de inmediato medidas administrativas para aumentar la recaudación, evitar la evasión y la elusión fiscales, reducir gradualmente los regímenes especiales, combatir el contrabando y la corrupción en aduanas, reducir el costo de la recaudación y diseñar paquetes atractivos para atraer a quienes se encuentran en la economía informal y aumentar el padrón de contribuyentes.

Asimismo, es imprescindible eficientar el gasto público, hacerlo transparente, actualizar en todos los órdenes de gobierno la rendición de cuentas, reforzar los sistemas de fiscalización y evaluación de resultados, eliminar gastos superfluos y subejercicios, autorizar presupuestos plurianuales y darle mayor participación al Poder Legislativo en la definición y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y planes sectoriales.

Necesitamos tomar medidas de corto, mediano y largo plazos para intentar solucionar la problemática descrita. Este país requiere un crecimiento sostenido que permita combatir la desigualdad, la pobreza, generar empleos capacitados y bien remunerados, posibilitar a nuestros educandos para entrar a la sociedad de la información, dedicar más recursos a la investigación y al desarrollo, articular un desarrollo industrial y agropecuario moderno y complementado, creando las bases para que México pueda ser competitivo y recupere el tiempo perdido.

Los desafíos son enormes y el tiempo apremia; para enfrentarlos con éxito necesitamos del concurso y la participación solidaria de todas las fuerzas políticas, económicas, sociales y académicas del país, para encontrar juntos las soluciones y la Nueva Vía Mexicana para el Desarrollo que nos permita conjuntar el crecimiento económico con el desarrollo social y sentar las bases de un México próspero, justo y sustentable.

III. Propuesta de instrumentos y acciones específicas¹

En materia de gasto público:

- Modificar la legislación para darle mayor participación al Poder Legislativo en la definición y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y planes sectoriales. (B y C)
- Modificar la legislación para autorizar programas multianuales. (B y C)
- Agilizar el ejercicio del gasto público revisando las reglas de operación de todos los programas; exhortar al Ejecutivo para que expida las adecuaciones al reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados; exigir el cumplimiento de los propósitos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para dar mayor celeridad y eliminar trabas al ejercicio del gasto; vincular el calendario, asignación y pago de recursos con los ciclos productivos. (A y B)
- Acelerar el ejercicio del gasto de inversión utilizando la capacidad de ejecución de los estados y municipios, modificando reglas de operación y estableciendo requisitos para su uso específico, absoluta transparencia y rendición de cuentas, mediante:
 - Transferir en su totalidad a los estados y municipios los excedentes petroleros etiquetados para la infraestructura (FIES);
 - Transferir en su totalidad los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), para compensar los crecientes problemas de liquidez de las entidades derivados de la caída en las participaciones federales;

¹ Las letras entre paréntesis al final de cada propuesta corresponden a la clasificación de la temporalidad de las medidas a instrumentar:

- (A) Medidas a instrumentar en el periodo septiembre diciembre de 2009.
- (B) Medidas a incorporar para el Ejercicio Fiscal 2010.
- (C) Medidas a instrumentar en el periodo 2010-2012.

- Los recursos obtenidos por coberturas del precio del barril del petróleo deberán formar parte de la recaudación federal participable.
 - Eliminar temporalmente los “Pari passu”, ya que la falta de liquidez, por las razones anteriores, impide que los estados y municipios realicen su aportación, retrasando la ejecución de los programas;
 - Convenir que las obras federales con importantes retrasos en su ejecución (carreteras, plantas de tratamiento, reforestación, etcétera), puedan ser realizadas por el estado correspondiente, haciéndose éste responsable de la ejecución cumpliendo todos los requisitos aplicables al gobierno federal.
- Analizar y verificar los conceptos que hasta ahora se consideran irreductibles o comprometidos, con objeto de aumentar el margen de acción del gasto público. (B y C)
 - Reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el sentido de que los montos derivados de los subejercicios anuales sean asignados por la Cámara de Diputados para obras de infraestructura del siguiente ejercicio. (A y B)
 - Transparentar los recursos que se canalizan a través de los fondos y los fideicomisos y evitar que recursos de subejercicios, ahorros y economías se destinen a ellos. (A y B)
 - Crear un fondo para inversiones con las disponibilidades finales de las dependencias y del sector público. (A y B)
 - Revisar y reorientar, en su caso, la política de subsidios. (A y B)
 - Otorgar recursos presupuestales a través de transferencias institucionales debidamente etiquetadas en el presupuesto público a programas prioritarios existentes o de nueva creación: (B)
 - Programa Estratégico de Ciencia y Tecnología;
 - Programa Nacional de Capacitación para el Empleo;

- Programa Nacional de Becas;
- Acceso Universal a los Servicios de Salud y los Medicamentos;
- Programa de Incremento de la Producción Alimentaria.
- Proteger la economía popular con acciones específicas tales como el aumento de los programas de DICONSA y LICONSA. (A y B)
- Reorientar las actividades y el presupuesto para el sector agropecuario con base en tres ejes estratégicos fundamentales: la soberanía alimentaria; el fortalecimiento del sistema financiero rural; y el impulso al federalismo. (B)
- Constituir un Fondo de Garantía para apoyar la agricultura por contrato. (B)
- Establecer un programa de compras consolidadas para productores agropecuarios de bajos ingresos. (B)
- Ampliar con recursos presupuestales el apoyo a la infraestructura pública en proyectos y sectores estratégicos y prioritarios: (A y B)
 - Fortalecimiento de la infraestructura aeroportuaria y turística;
 - Programa de ciudades turísticas en materia de: ordenamiento e infraestructura urbana y saneamiento ambiental;
 - Creación y conservación de la infraestructura hidroagrícola para la agricultura de alta productividad y la de temporal;
 - Incremento y mejoramiento de la infraestructura social básica;
 - Programa de Desarrollo Urbano para 100 ciudades de desarrollo medio.
 - Programa Nacional de Repavimentación.
- Instrumentar un programa intensivo de utilización de mano de obra temporal, asociado fundamentalmente a la ejecución de obras relacionadas con caminos, bordos, agujajes, desazolves, reparación y

mantenimiento de escuelas y el Programa de Repavimentación, entre otros. (A)

- Aumentar los montos de inversión en infraestructura, campo, agua, reciclamiento de residuos sólidos y energías alternativas, y mantener el gasto en campañas de vacunación y medicina preventiva. (A y B)
- Reactivar la economía rural mediante el financiamiento de estructuras de apoyo productivo para ligar a las PYME's a los procesos de exportación, generación de empleos y avances tecnológicos. (A y B)
- Obligar a la Secretaría de Hacienda a modificar las reglas de operación del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) para que pueda invertir en los proyectos aprobados, sin exigir o esperar la complementariedad de los recursos privados, en tanto se solucione la escasez de financiamiento a este sector. (A y B)
- Revisar las prioridades del sector energético; por ejemplo, privilegiar la terminación de reconfiguraciones y mejorar el mantenimiento de las refinerías para elevar el rendimiento y reducir la importación de combustibles. (A y B)
- Contar con un marco normativo que regule apropiadamente los proyectos en los que participa la iniciativa privada, para dar certidumbre al sector público y a los agentes económicos y evitar el sobreendeudamiento de las finanzas públicas federales y locales. (A y B)
- Procurar que en la descentralización o desconcentración de facultades o programas se cuide el equilibrio entre órdenes de gobierno y regiones. (B)
- Determinar qué facultades o programas pueden ser sujetos a descentralizarse o desconcentrarse, sin perjuicio del debido seguimiento, particularmente de los recursos y de las responsabilidades. (B)

- Evaluar los objetivos y efectividad de los programas federales que integran la política social, para evitar que se yuxtapongan con los desarrollados por los gobiernos locales y vincularlos con la política económica. Es necesario establecer el federalismo social como criterio fundamental para la asignación de recursos. (A y B)
- Aplicar medidas estrictas de austeridad en el gasto corriente. (A y B)
- Revisar y racionalizar las estructuras organizacionales, ocupacionales y salariales de las dependencias y entidades de la administración pública. (B)
- Establecer un programa de congelamiento de plazas vacantes no prioritarias y de salarios y remuneraciones de los servidores públicos a cambio de que no haya despidos durante 2009 y 2010. (A y B)
- Disminuir en 20 por ciento los salarios y prestaciones de altos servidores públicos de los tres poderes de la Unión, así como de los organismos autónomos. (A y B)
- Exhortar a los otros órdenes de gobierno para que apliquen medidas similares a las del punto anterior. (A y B)
- Modernizar y mejorar la prestación de los servicios públicos, promover la productividad, el desempeño de las dependencias y entidades y reducir gastos de operación, en cumplimiento del Programa de Mediano Plazo (PMP) establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (A y B)
- Establecer responsabilidades administrativas y penales explícitas para el indebido ejercicio del gasto público. Y fincar específicamente responsabilidades a los servidores públicos que no informen veraz y oportunamente sobre los subejercicios. (B)
- Fortalecer las facultades de las comisiones del Poder Legislativo para vigilar y evaluar, con el apoyo de los órganos técnicos apropiados y el respaldo de la Auditoría Superior de la Federación, el ejercicio pleno

de los recursos. Promover con los otros dos órdenes de gobierno acciones semejantes. (B)

En materia de política de ingresos:

- Reducir el IVA al 10 por ciento exigiendo el desglose del IVA en todos los comprobantes de pago, con objeto de alentar el consumo, la producción, el empleo y aumentar la recaudación. (B)
- Aumentar el porcentaje de actividades gravables con el IVA, con la única excepción de alimentos y medicinas. (B)
- Suprimir el ISR a las empresas dejando exclusivamente el IETU, elevando la tasa y eliminando los tratamientos especiales; o bien (B)
- Suprimir el IETU a las empresas a cambio de subir la tasa máxima del ISR, con escalones proporcionalmente progresivos, reduciendo gradualmente los tratamientos especiales, revisando los conceptos de deducibilidad no justificadas y de devolución de impuestos. (B)
- Elevar la tasa máxima del ISR a las personas físicas, con escalones proporcionalmente progresivos, manteniendo las deducciones actuales y analizando otras posibles que alienten el registro tributario o las actividades económicas. (B)
- Aumentar el impuesto sobre depósitos en efectivo y exentar de la retención a quienes exhiban su RFC. (B)
- Acumular a los ingresos gravables los intereses. (B)
- Crear un gravamen para el sector financiero de tal manera que se incentive el abaratamiento del crédito y, adicionalmente, su canalización preferente a actividades productivas. (B)
- Establecer un IEP's del 30 por ciento sobre el precio de venta final de las medicinas, que se exentaría proporcionalmente a la rebaja que hicieran los laboratorios. (B)

- Concertar la compra de medicinas de todas las dependencias gubernamentales y exigir que las presentaciones sean acordes con la prescripción. (A y B)
- Establecer precios diferenciados en función de la naturaleza de los combustibles. (A y B)
- Reactivar el sector automotriz suspendiendo por un año el ISAN sobre automóviles nuevos fabricados en México y exigir que se aplique el programa de chatarrización que negocia la Secretaría de Economía. (B)
- Desgravar del IVA durante un año el precio de facturación para autos con un precio máximo de 200 mil pesos y camiones hasta de cuatro y media toneladas, fabricados en México, para los cuales se otorguen créditos a plazos no menores de 36 meses. (B)
- Estimular fiscalmente y de manera temporal las nuevas inversiones que generen empleo y/o inviertan en activo fijo nuevo. (A y B)
- Otorgar a las empresas que no reduzcan sus plantillas de trabajadores y empleados, así como por cada trabajador que contraten durante el resto de 2009 y el primer trimestre de 2010, un crédito fiscal diferido aplicable contra futuros pagos del ISR, conforme ciertas condiciones. (A y B)
- Alentar la repatriación de capitales. (A y B)
- Establecer metas de cumplimiento anual para reducir la evasión y elusión fiscales, combatir el contrabando y la corrupción en aduanas, y reducir el costo proporcional de la recaudación fiscal. (B)

En materia de política financiera:

- Ampliar el propósito del artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, incorporando el concepto de Balance Presupuestal Estructural. (A y B)

- Responsabilizar al Banco de México no sólo de la estabilidad de precios, sino también de la recuperación y el desarrollo, manteniendo su plena autonomía. (A y B)
- Reforzar la banca de desarrollo y regresarle facultades para operaciones de primer piso y traspasarle operaciones de financiamiento que hoy realizan dependencias públicas. Vigilar estrictamente el cumplimiento de sus objetivos. (A y B)
- Restablecer en su operatividad plena al Banco de Comercio Exterior. (A y B)
- Aumentar las facultades de BANOBRAS para financiar proyectos mayores. Asimismo, abrir líneas de crédito para la elaboración de estudios de inversión en apoyo a la capacidad técnica de estados y municipios. (A y B)
- Crear con recursos presupuestales un Fondo Especial para capitalizar la banca de desarrollo y aumentar el financiamiento preferencial a proyectos y programas estratégicos delineados para la emergencia. Las empresas viables que se acojan a este programa deberán dar en garantía al gobierno federal acciones preferenciales por el 100 por ciento del préstamo: (A y B)
 - A empresas altamente competitivas a nivel internacional y que impulsen el crecimiento económico del país;
 - A PYME's que demuestren una contribución permanente al eslabonamiento productivo y al incremento del componente nacional de los productos;
 - A proyectos turísticos orientados a la generación de divisas;
 - Al establecimiento de redes de calidad del servicio para la atención del turista;
 - Al desarrollo de proyectos ecoturísticos y de turismo de alta rentabilidad social;

- A empresas proveedoras de la industria turística que inviertan en los polos de desarrollo del sector;
 - A la fabricación nacional de autopartes;
 - A la producción de equipos biomédicos;
 - A la parte proporcional del sector privado en los proyectos del FONADIN;
 - A la parte proporcional que corresponde a estados y/o municipios en los programas convenidos con la Federación;
 - A la inversión que realizarían los estados en obras federales retrasadas.
- Destinar el ahorro disponible de las AFORES para que se invierta en proyectos estratégicos, con alto nivel de recuperación de la inversión, y con una garantía de protección estatal para garantizar el buen uso y destino de los recursos en beneficio de los trabajadores. (A y B)
 - Mexicanizar BANAMEX. (A y B)
 - Fortalecer los programas de construcción de vivienda de interés social y media, flexibilizando criterios de selección, elegibilidad, acceso a nuevos préstamos, diferir enganches y créditos laterales para disminuir costos. (B)
 - Fomentar la creación, reactivación y operación de las PYME's prioritarias, facilitando que la banca de desarrollo sustituya con crédito preferencial de mediano plazo los pasivos de corto plazo, así como otorgue capital de trabajo. Las empresas que se acojan a este programa deberán dar en garantía al gobierno federal acciones preferenciales por el 100 por ciento del préstamo. (A y B)
 - Promover que proyectos de inversión calificados como viables por instituciones determinadas, sean ejecutados en lo que corresponda por las PYME's mediante licitación pública. (A y B)

En materia de acciones de regulación económica y normativa para fortalecer los programas emergentes:

- Aumentar el porcentaje de participación de las PYME's en las compras del sector público. (A)
- Establecer la afirmativa ficta a solicitudes de apertura de negocios, sujeta a supervisión posterior de la autoridad. (A y B)
- Apoyo directo al registro de patentes y marcas. (A y B)
- Normas y reglas de operación ágiles para los programas de emergencia. (A)

En materia de concertaciones:

Convocar a los actores económicos y sociales a la celebración de convenios para:

- Establecer mecanismos de consulta y seguimiento permanentes de los programas concertados. (A)
- Conservación de empleos a cambio de estabilidad salarial. (A)
- Establecer un programa de desarrollo estratégico de la economía para recuperar el mercado interno, generando estímulos a la producción nacional, principalmente industrial y agropecuaria. (A y B)
- Aprovechar al máximo las reservas y mecanismos establecidos en los tratados de libre comercio, en favor de la producción y el interés nacional. (A y B)
- Adoptar las medidas necesarias para recuperar e incrementar los índices internacionales que se han deteriorado, mencionados en el Diagnóstico. (A y B)

Corolario

Con este Plan el Congreso de la Unión pretende proponer nuevos mecanismos de coordinación y colaboración con el Ejecutivo y convocar a

los distintos sectores de la sociedad para que, sumados todos, encontremos salidas a la actual crisis económica y social. No podemos permanecer estáticos esperando que las soluciones nos vengan de afuera sino ejercer nuestra responsabilidad para responder ante una circunstancia muy compleja y poner todo nuestro compromiso y capacidad para ayudar a superar obstáculos y darle la máxima certidumbre a la economía en momentos convulsos.

Buscamos convenir con el Ejecutivo Federal, sin dotarlo de facultades discrecionales adicionales, la utilización selectiva de instrumentos y políticas públicas que permitan agilizar la inversión, la generación de empleos, la recuperación de la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población; y que los recursos se inviertan en proyectos que tengan un efecto duradero en el desarrollo nacional como es el ámbito de la infraestructura, el campo, el agua, el medio ambiente o el mejoramiento de la calidad de vida de las ciudades.

Nos proponemos impulsar un nuevo modelo que sea la Vía Mexicana para el Desarrollo en el siglo XXI, mediante políticas públicas orientadas a cumplir los objetivos establecidos en nuestro Proyecto Nacional reivindicando la rectoría del Estado, renovando el sistema político en los ámbitos de los poderes y del Estado de Derecho; adecuando la economía para revitalizar el mercado interno y redistribuir el ingreso, y cambiando la política social para propiciar el máximo empleo y elevar la calidad de la educación y la salud.

Además de atenuar los efectos más negativos de la severa crisis por la que atravesamos, debemos preparar al país con más y mejor infraestructura básica y productiva; con una nueva política industrial que aproveche nuestras ventajas comparativas e integre las cadenas productivas para recuperar el mercado interno, sin desaprovechar las oportunidades que brinde el comercio internacional; con una política agropecuaria renovada que asegure nuestra soberanía y seguridad alimentaria y eleve los niveles de vida del sector rural.

Simultáneamente a la ejecución del Programa de Emergencia, debemos estar preparados mediante el diseño y acuerdo de programas de cambio estructural que generen un desarrollo sustentable, acompasando el crecimiento económico con el desarrollo social y evitar con ello una mayor acumulación de la pobreza y las desigualdades.