

RESUMEN EJECUTIVO

México se encuentra en una coyuntura crítica. La próxima administración asumirá el poder en un momento crucial para el desarrollo económico y social del país. Sus prioridades y acciones tendrán un impacto decisivo a largo plazo, en lo económico, lo social y, posiblemente, en la trayectoria política. Si la parálisis política que ha impedido a las últimas dos administraciones resolver los principales problemas económicos de México continúa otros seis años, el país puede pasar de su actual equilibrio de bajo crecimiento a un círculo vicioso de estancamiento económico y defraudar la esperanza de la población, erosionar aún más la credibilidad del gobierno y empeorar el cumplimiento de la ley y el orden. En contraste, si la nueva administración adopta una agenda de reformas bien balanceada e impulsa iniciativas audaces en su periodo, podría una vez más liberar el vasto potencial de México y construir la base de una sociedad más próspera, segura y dinámica.

El objetivo básico de este estudio es identificar los temas principales que pueden influir en la trayectoria económica de México a largo plazo y trazar el plan de acción necesario para abordar efectivamente dichos temas. Esto incluye reformas y acciones que lograrían un crecimiento mucho más alto e incluyente. De este modo se restauraría entre los mexicanos el sentido de orgullo y optimismo que

se ha desgastado en los últimos años. Los asuntos que están en juego son de tal importancia que el legado del próximo presidente puede ser determinado por la disposición y la habilidad que muestre su administración para implementar la agenda que se presenta en este estudio.

Dado que entre muchos de los expertos bien informados existe consenso acerca de que México ha sido ya muy analizado pero las reformas realizadas son mínimas, es legítimo preguntar: ¿Cuál es el valor agregado de otro estudio? Este estudio es único en los siguientes aspectos: (1) se enfoca sobre todo en los temas multigeneracionales que más probablemente determinarán el panorama a largo plazo; (2) utiliza comparaciones globales para evaluar las fortalezas y debilidades de México a largo plazo; (3) se enfoca en la interrelación de temas, en vez de analizarlos en forma separada; (4) sus propuestas no son ideológicas, son apartidistas y libres de sesgos institucionales; y, lo que es más importante, (5) presenta una agenda con prioridades de acciones inmediatas dentro de un marco a largo plazo para abordar los temas multigeneracionales. Debido a la interacción positiva tan fuerte que existe entre estas propuestas, *los componentes de esta agenda deben ser tratados como un paquete* y no como aspectos a implementar en forma fragmentada dada la fuerte y positiva interacción de dichos componentes.

MÉXICO EN LA TRAMPA DEL INGRESO MEDIO

La conclusión básica de este estudio es que, a pesar de sus numerosas ventajas, México está en “la trampa del ingreso medio”. Los países que han caído en dicha trampa tienen salarios que son muy altos como para permitirles ser

globalmente competitivos en manufactura básica asociada con mano de obra barata. Al mismo tiempo, estos países aún no tienen las capacidades tecnológicas, el capital humano y las instituciones necesarias para producir productos más sofisticados y competir con los países avanzados. En otras palabras, no han logrado pasar del crecimiento impulsado por los insumos al crecimiento económico impulsado por la productividad. México se encuadra en este paradigma, pero no es el único que está en este predicamento. Comparado con el resto del mundo, el país ha estado esencialmente en la misma posición relativa durante los últimos treinta años. En relación con las principales economías emergentes de Asia, Europa del Este y Brasil, México ha ido perdiendo terreno.

Las diferencias más importantes entre México y los países dinámicos de Asia del Este, como Corea y Taiwán, que exitosamente han evitado caer en la trampa del ingreso medio, son: (1) Asia del Este ha logrado avanzar más en la productividad total de los factores, en tanto que México se ha estancado en este aspecto; (2) los países asiáticos, incluyendo China e India, tienen tasas mucho más altas de ahorro e inversión; (3) dentro de los sistemas educativos, los países asiáticos ponen mucho énfasis en el desarrollo humano y la meritocracia y gradúan un número notablemente mayor de ingenieros, científicos y doctores; (4) en Asia, la inversión en infraestructura, tanto pública como privada, es mucho mayor; y (5) los países de Asia del Este tienen economías más abiertas al comercio exterior. Como resultado, Asia del Este ha logrado evitar caer en la trampa del ingreso medio y funciona como un centro manufacturero para el mundo.

UNA VISIÓN AMBICIOSA PARA MÉXICO EN LOS PRÓXIMOS TREINTA AÑOS

En los próximos treinta años, México puede aspirar a convertirse en un país con un ingreso promedio equivalente al de Alemania o Francia hoy en día. México pasaría a ser un país de oportunidades y prosperidad, en el que la población tendría estándares de vida mucho más altos. Los mexicanos se educarían en buenas escuelas públicas o privadas, en las que enseñarían maestros de clase mundial. Dichos egresados conformarían una fuerza de trabajo también de clase mundial apropiada para una economía tecnológicamente avanzada. Los servicios de salud mejorarían debido a reformas institucionales y una mayor inversión en el área de salud, además se contaría con infraestructura en buen funcionamiento, con lo cual se tendría un entorno propicio para que los mexicanos mejoren su nivel de vida. Asimismo, la criminalidad bajaría a niveles comparables con los de los países europeos hoy en día. El sistema de incentivos permitiría que aquellas personas con la voluntad y aptitud para sobresalir alcancen recompensas intelectuales y financieras. El quintil más pobre de la población podría experimentar un incremento en sus ingresos de al menos cinco veces, mientras que aquellos en una mejor situación podrían casi triplicar su ingreso promedio. Los ciudadanos de edad más avanzada disfrutarían de seguridad financiera mediante los beneficios de un sistema universal de pensiones para el retiro fondeado por un sistema financiero sólido y robusto, en medio de un ambiente macroeconómico estable.

El gobierno jugaría un papel clave en el monitoreo de las operaciones del sector público y privado, administraría sistemas de seguridad y justicia confiables y aseguraría un

entorno de mayor calidad. Por su parte, el sector privado competiría abiertamente, al mismo tiempo que seguiría los estándares de mejores prácticas de gobierno corporativo, incluyendo la aplicación de la ley y el respeto por los contratos y se conduciría de acuerdo a rigurosos estándares éticos. México sería un país en donde el Estado de Derecho sería incuestionable.

Sus relaciones con el resto del mundo estarían basadas en una posición de fortaleza, con comercio e inversiones que irían mucho más allá de un mejor funcionamiento del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte). México balancearía su posición con las dos grandes potencias del mundo, Estados Unidos y China, al mismo tiempo que diversificaría su economía y relaciones comerciales para aprovechar mejor las oportunidades que presentan los mercados emergentes en rápido crecimiento. Finalmente, jugaría un papel de mayor influencia en la gobernabilidad global.

Esta visión puede parecer ambiciosa, pero dadas las numerosas fortalezas de México así como las experiencias pasadas de Asia del Este, es posible lograrlo siempre y cuando los líderes mexicanos y los grupos de interés estratégicos de todas las áreas clave de la sociedad adopten una actitud con determinación de “podemos hacerlo”.

ESTRATEGIA PARA ESCAPAR DE LA TRAMPA DEL INGRESO MEDIO Y ALCANZAR UN CRECIMIENTO MÁS ALTO E INCLUYENTE

Para que México pueda hacer realidad la visión anterior, logre salir de la trampa del ingreso medio y rompa con el actual equilibrio de bajo nivel de ingresos, sus líderes

deben implementar reformas políticas en los siguientes siete pilares, los cuales se refuerzan entre sí:

1. *Construir una economía altamente productiva y fundada en un fuerte desarrollo del capital humano, acceso a energía a precios competitivos, infraestructura avanzada y financiamiento:* Una economía mucho más competitiva es la clave para un crecimiento económico más rápido en México. Para ello se requiere fuerte capital humano, insumos físicos competitivos y acceso equitativo al financiamiento. La educación de calidad en todos los niveles debe ser la primera prioridad de la sociedad. Una buena educación es la herramienta más poderosa para incrementar el crecimiento económico, mejorar la competitividad y promover inclusión. En el frente de los insumos físicos, se requieren reformas energéticas fundamentales (particularmente petróleo, gas y electricidad), además de niveles mucho más altos de inversión pública y privada en infraestructura. Profundizar la intermediación financiera mientras que se fomenta una mayor competencia y mejor atención a segmentos que hoy no tienen acceso al sector financiero. Todo esto apoyado en un marco de crecimiento sustentable respecto del medio ambiente. Estos son prerrequisitos para una economía competitiva.
2. *Reducir desigualdades y fomentar la inclusión:* Las grandes y persistentes desigualdades en México así como la falta de inclusión pueden crear tensiones sociales y políticas, lo cual potencialmente puede llevar a conflictos y a limitar el crecimiento. La visión anteriormente expuesta de un México más próspero no puede ser alcanzada sin un firme compromiso por la

igualdad de oportunidades y la inclusión. Además, con el logro de la inclusión política, habrá más demandas para mejorar la inclusión social y económica. Otro aspecto sobresaliente a atacar como parte de la exclusión es el gran sector informal, caracterizado por su limitado nivel de entrenamiento y acceso al crédito y por la consiguiente dificultad para adquirir nueva tecnología. Este sector, grande y en aumento, debilita la productividad y competitividad de toda la economía. Las fuentes que contribuyen a su formación son: una legislación deficiente, elevados costos laborales en el sector formal, sistemas de impuestos y de seguridad social mal diseñados y una gran corrupción. Todo esto provee incentivos para que la informalidad opere y continúe. El reciente éxito en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingreso fue posible gracias al programa Oportunidades. Para poder mantener esta tendencia positiva, el gobierno debe dar alta prioridad a abordar las desigualdades en acceso a la educación básica; mejorar el acceso a la educación media y superior, a la justicia, la infraestructura y el financiamiento; y eliminar los incentivos para la informalidad. Los esfuerzos en estas áreas deben transformar el actual círculo vicioso en uno virtuoso, que generaría un crecimiento económico más rápido, mejor capital humano y una sociedad más incluyente.

3. *Aumentar la competitividad a través de mejoras importantes en el ambiente de negocios:* Una economía mexicana competitiva puede prosperar mejor en un ambiente de negocios que provea los incentivos correctos para ello. Se puede lograr un mayor fortalecimiento de la competitividad de México con el

desmantelamiento de los monopolios públicos y privados, así como otros intereses creados y la promoción de mayor competencia en todos los sectores de la economía. La legislación laboral favorece de manera desmedida la operación de sindicatos poderosos, lo que ha generado serias rigideces en el mercado laboral, encareciendo los costos de mano de obra. La falta de competencia ha hecho que muchos sectores de la economía no sean competitivos.

4. *Asegurar un ambiente macroeconómico estable y lanzar reformas fiscales importantes:* Durante la última década y media, México ha logrado mantener estabilidad macroeconómica. Sin embargo, para mantener esta situación en el largo plazo, mientras se logra un incremento de inversión social y física, el país debe implementar un paquete integral de reformas fiscales. Dichas reformas deben buscar mejorar la eficiencia fiscal y la recaudación de los impuestos no petroleros así como aumentar el nivel y mejorar la composición del gasto público. Si se reemplazan las normas actuales de equilibrio presupuestario por objetivos fiscales estructurales se ayudaría a incrementar la estabilidad macroeconómica, al permitir incrementos en el gasto público, más allá de lo permitido actualmente en tiempos de recesión y viceversa. Este ambiente macroeconómico más certero permitiría al sector privado adoptar decisiones de negocio mejores y más estratégicas. Adicionalmente, el establecimiento de un fondo intergeneracional petrolero proveería equidad y apoyo crítico a la implementación de la norma fiscal estructural y ayudaría a reducir los peligros de “enfermedad holandesa” en caso de que los ingresos petroleros aumenten. Finalmente, el actual marco

de la política monetaria debe continuar, sirviendo a México con solidez y credibilidad como lo ha hecho hasta ahora.

5. *Fortalecer el Estado de Derecho:* En el contexto internacional, la legislación mexicana es reconocida por ser transparente, clara y consistente. Sin embargo, la posición relativa del país es muy baja en cuanto a cumplimiento; particularmente en el seguimiento justo de los procesos legales contra los sospechosos de haber cometido algún delito. La reforma legal de 2008 ordena cambiar el sistema de justicia para junio del 2016 y pasar del actual modelo inquisitorial a uno acusatorio, incluyendo la vía de la justicia alternativa y juicios orales. Estos esfuerzos ayudarán a crear un sistema más eficiente y a mejorar el Estado de Derecho. La pronta implementación de este plan y una mejoría general en el sistema legal son fundamentales para el mejoramiento de la estructura institucional y el ambiente de negocios del país.
6. *Mejorar la gobernabilidad y restablecer la ley y el orden:* En general, la democratización y descentralización han contribuido a mejorar la gobernabilidad a nivel federal. Sin embargo, México aún continúa sufriendo de corrupción generalizada. Sin reducir significativamente el nivel de corrupción, es imposible alcanzar el estatus de economía desarrollada. Aunque toma tiempo eliminar la corrupción, debe ser el núcleo de la agenda de cualquier gobierno reformista. La próxima administración debe adoptar un programa que ponga fin a las normas carentes de transparencia y a las actividades públicas o privadas que busquen obtener rentas por vía de la corrupción, así como reducir el poder de intereses creados, tales como los

de los sindicatos. Además, México enfrenta otros dos grandes retos de gobernabilidad que son subproductos (no previstos) de los procesos de democratización y descentralización. Primero, el “reto del federalismo fiscal” ya que los gobiernos estatales obtienen la mayoría de sus ingresos de transferencias que vienen del gobierno federal y de este modo no se sienten obligados a representar los mejores intereses de sus ciudadanos y del área que gobiernan. Una mayor dependencia en la recolección local de impuestos incrementaría el incentivo a gobernar bien y proveer servicios de mayor calidad, mientras que permitiría aumentar la base tributaria a largo plazo. Segundo, “la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales” es un reto igualmente importante, pero ha sido olvidado en esta etapa. La rendición de cuentas debe ser un tema fundamental en la agenda del federalismo mexicano a través de mecanismos que disuadan comportamientos inadecuados, fomenten buena gobernabilidad y reduzcan significativamente la corrupción. Finalmente, e igualmente importante, México debe revertir el incremento sin precedentes en la violencia y el crimen que ha ocurrido durante los últimos cuatro años, lo que se puede lograr mediante un enfoque multidimensional y sostenido.

7. *Consolidar la posición global de México como una economía emergente importante:* Al mismo tiempo de preservar su relación privilegiada con Estados Unidos, México necesita ampliar el foco de sus relaciones con el exterior. Es crucial poner mayor atención en América Central para disminuir el narcotráfico y promover una región más próspera. Se requieren vínculos más estrechos con el resto de América Latina, incluyendo

Brasil, para la diversificación de las relaciones económicas de México y la reducción de su gran vulnerabilidad a los impactos externos de su vecino del norte. En un contexto global más amplio, México necesita fortalecer simultáneamente sus relaciones con la Unión Europea y considerar a Asia como socia y no sólo como competidora, especialmente China e India (que podrían llegar a ser las economías más grandes para el 2050). En paralelo, México debe mantener su compromiso con el multilateralismo y jugar un rol activo en la gobernabilidad global a través de su membresía en organismos como el G20, el Foro de Estabilidad Global, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio y las Naciones Unidas.

Sería de gran utilidad un consenso nacional, en este marco general, entre la mayoría de los partidos políticos, los líderes empresariales y otros grupos de interés, pues de este modo su implementación tendría continuidad a través de las próximas administraciones.

AGENDA PRIORITARIA PARA LA SIGUIENTE ADMINISTRACIÓN

Este estudio recomienda que las siguientes acciones prioritarias se implementen en la primera mitad de la siguiente administración. Los detalles de cada acción se explican a lo largo del estudio y en el análisis que resulta de la investigación. Como se enfatizó anteriormente, estas acciones deben ser tratadas como un paquete y no de manera fragmentada. Las acciones prioritarias que se recomiendan son:

1. Promulgar reformas fundamentales en educación para mejorar su calidad en todos los niveles, con el objetivo de crear una fuerza laboral de clase mundial que conduzca tanto al fortalecimiento de la competitividad de México a largo plazo como a la creación de una sociedad más incluyente. La adopción de estándares nacionales y pruebas para promover la meritocracia, la disponibilidad de becas nacionales basadas en el mérito académico, la enseñanza de inglés y facilitar la movilidad entre diversas instituciones educativas, elevaría los estándares de educación, promovería la inclusión y mejoraría la eficiencia (Recuadro 1 del estudio).
2. Adoptar un programa para recuperar el rol de las universidades como un recurso de desarrollo tecnológico e innovación, en cooperación con los sectores productivos para promover avances tecnológicos y de investigación (Recuadro 2).
3. Eliminar las limitantes que impiden la eficiencia y la autonomía de gestión en PEMEX, fomentar la importación de las últimas tecnologías que se requieren para mantener los niveles de producción actual de hidrocarburos y promover competencia nacional e internacional a través de toda la cadena de valor de hidrocarburos, abriéndola a la participación del sector privado. Además, quitar a PEMEX del presupuesto federal y reformar su sistema de pensiones (Recuadro 3).
4. Hacer que el costo de la electricidad sea competitivo a nivel global mediante la eliminación del monopolio de la CFE y de los subsidios cruzados e introduciendo competencia en la generación y distribución (incluyendo la participación del sector privado), bajo regulaciones y supervisión adecuadas (Recuadro 3).

5. Transformar la estrategia de conservación de recursos naturales de México, mejorar la estrategia relativa al cambio climático y mejorar la administración de la escasez del agua mediante mecanismos de mercado; todo esto a fin de proveer a una política medioambiental mejorada, como una prioridad de interés propio (Recuadro 4).
6. Implementar políticas y regulaciones para promover mayor competencia en el sistema financiero de modo que se incremente tanto su tamaño como su alcance y, al mismo tiempo, expandir el rol del sector financiero no bancario. Incorporar al sector informal mediante la mejora de derechos de propiedad y permitiéndole tener más acceso al financiamiento. Asimismo, proveer servicios financieros a los segmentos de la sociedad sin acceso a ellos (Recuadro 5).
7. Implementar el Programa Nacional de Infraestructura para incrementar sustancialmente las inversiones en el rubro no petrolero, a 5 por ciento del PIB o más, a través de una mayor asignación en el presupuesto público y mediante la aceleración de los proyectos de participación pública y privada (Recuadro 6).
8. Desarrollar e implementar un paquete integral de políticas, reformas institucionales e incentivos y costos para estimular que las empresas y trabajadores del sector informal pasen al sector formal y, de esta forma, reducir el alto nivel de informalidad (Recuadro 7).
9. Reforzar e implementar reformas políticas que busquen reducir la desigualdad y promuevan la inclusión de todos los sectores de la sociedad tanto en la economía como en el proceso político. Para ello se requiere asegurar el acceso universal a educación de calidad y servicios de salud, mejorar el acceso a los

- mercados, fortalecer los derechos de propiedad intelectual y aplicar el Estado de Derecho a todos por igual (Recuadro 8).
10. Iniciar una revisión urgente de las implicaciones sociales, económicas e institucionales del envejecimiento futuro de la población mexicana y emprender medidas preparatorias antes de que termine la próxima administración (Recuadro 8).
 11. Implementar agresivamente la recientemente reformada Ley Federal de Competencia Económica, aplicándola a empresas públicas y privadas por igual, para vencer la razón principal por la cual México está en la trampa del ingreso medio, es decir, la falta de adecuada competencia doméstica e internacional en sectores importantes de la economía, así como establecer condiciones futuras que fomenten la inversión extranjera directa (Recuadro 9).
 12. Diseñar y llevar a cabo una reforma fiscal exhaustiva que permita incrementar el total de los ingresos fiscales en aproximadamente 5 puntos porcentuales del PIB durante los próximos cuatro años, además de incrementar el nivel y mejorar la eficiencia y efectividad del gasto público. Además, reemplazar la meta fiscal de presupuesto balanceado por una norma de balance estructural, establecer un sistema de seguridad social universal así como un sistema de cuentas fiscales transparente para todos los niveles de gobierno (Recuadro 10).
 13. Establecer un fondo intergeneracional (como el Fondo Gubernamental de Petróleo de Noruega o el Fondo de Estabilización del Cobre de Chile) para proveer equidad intergeneracional, ayudar a implementar la nueva norma estructural y proteger a México

- de la vulnerabilidad ante las fluctuaciones de corto plazo en los precios del petróleo, así como reducir el riesgo de “enfermedad holandesa” (Recuadro 10).
14. Asegurar una temprana implementación de la reforma judicial de 2008 y reforzar el Estado de Derecho y la integridad de las obligaciones contractuales (Recuadro 11).
 15. Hacer cumplir el actual marco legislativo anticorrupción y las iniciativas relacionadas con el mismo tema. Crear un mecanismo confiable de quejas (la oficina de un Ombudsman a nivel nacional y estatal) sobre aplicaciones injustas de las leyes y regulaciones por parte de los funcionarios públicos (Recuadro 12).
 16. Mejorar la gobernabilidad, particularmente lidiar con las consecuencias no intencionales de la descentralización del poder político transferido a los estados así como de la falta de rendición de cuentas de los órganos de gobiernos estatales y municipales (Recuadro 12).
 17. Adoptar una nueva política de seguridad nacional, dentro de un contexto multilateral, para restaurar la seguridad de todos los ciudadanos y luchar contra el narcotráfico y el crimen organizado. Asimismo, renovar tanto la legitimidad de la autoridad del Estado como la confianza de la gente en la policía y otros órganos de gobierno públicos (Recuadro 13).
 18. Reposicionarse como socio y renovar las relaciones comerciales con el resto del mundo, dentro y fuera del TLCAN (Recuadro 14).

La implementación de este paquete integral de reformas permitiría que México rompa con su actual “equilibrio triste” y alcance durante los próximos treinta años la visión aquí delineada. Los resultados pueden incluir un ingreso

per cápita 3.5 veces mayor que los niveles actuales, así como elevar la estatura de México como un jugador importante en la economía mundial.

Pero este no es un desenlace garantizado. Bajo las condiciones actuales y con las reformas políticas estancadas, el PIB *per cápita* podría aumentar al doble, aunque lo más probable es que el aumento sea menor si las condiciones internas o externas se deterioran aún más. El ingreso *per cápita* ha crecido sólo 20 por ciento desde 1980. Sin cambios fundamentales, el futuro podría ser una réplica del pasado.

Un mejor México será posible sólo a través de arduo trabajo, devoción, unidad y cooperación, por parte de todos los segmentos de la sociedad mexicana, para lograr resultados. Mientras el país continúa vulnerable frente a fuerzas que están más allá de sus fronteras, en últimas cuentas, el resultado final lo determinará únicamente México mismo.

El camino por el cual México transitará para alcanzar la visión de una sociedad próspera y pacífica, debe comenzar tan pronto asuma el poder la próxima administración.