



Proceso electoral interno de Acción Nacional

**Felipe
Calderón**
PRESIDENTE



Diálogos por México

1. Preguntas Generales

¿En qué sería distinto su gobierno? ¿En qué áreas concretas podría la población corroborar que su gobierno sería eficiente? Mencione un compromiso medible que a su juicio podría ser el sello de su gobierno

Quiero que mi gobierno se distinga por orientar sus acciones al desarrollo humano sustentable, es decir, a la ampliación de capacidades y oportunidades para las personas que permitan su desarrollo integral sin comprometer a las generaciones futuras.

En consecuencia he formulado una propuesta que acompaña a este cuestionario denominada el Reto de México, y que divido en cinco ejes:

1. Respeto al Estado de Derecho y Seguridad Pública.
2. Economía Competitiva y Generadora de Empleos.
3. Igualdad de Oportunidades a través de Educación con Calidad y Cobertura Universal de Salud.
4. Desarrollo Sustentable.
5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable.

Es decir quiero que específicamente mi gobierno se distinga por el apego a la ley, la competitividad del aparato productivo, el desarrollo regional, la igualdad de oportunidades para el desarrollo personal, la rendición de cuentas y el respeto al medio ambiente.

Quiero encabezar un gobierno de plena certidumbre jurídica tanto para los ciudadanos como para los inversionistas. Un gobierno con visión de futuro.

La sociedad podrá verificar la eficiencia de mi gobierno en cada una de las áreas mencionadas.

En el caso de Estado de Derecho, una manera de medir la eficiencia de mi gobierno será la comparación que se haga con otros países en términos de cumplimiento de la ley. En particular, existen indicadores útiles, como los realizados por el Foro Económico Mundial de Davos. En esta materia, México ocupaba hace dos años el lugar número 63, hace uno el 69 y ahora ocupa el 79 entre 117 países. Tenemos mucho que avanzar y mi tarea será impulsar el cumplimiento de la ley de manera perceptible entre la población, los analistas y los inversionistas a nivel mundial, lo cual se verá reflejado en mejores posiciones para México en tales indicadores.

El aumento en la competitividad y la generación de empleos deberá reflejarse en la reducción de la tasa de desempleo abierto, en la elevación de la productividad del país y la competitividad de las empresas. En particular me interesa impulsar la competitividad de costos para el aparato productivo: energéticos de calidad y a precios competitivos internacionalmente, impuestos competitivos, gobierno también competitivo y desburocratizado.

La eficiencia de mi gobierno en la consecución de la Igualdad de Oportunidades podrá ser medida a partir de los criterios plasmados en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y con los que mi plataforma coincide plenamente. En el Programa existen ciertos indicadores que demostrarían la eficiencia de mi gobierno en materia de desarrollo humano. Indicadores básicos como el ingreso per cápita del país, la tasa de alfabetización de adultos o la esperanza de vida al nacer entre muchos otros, nos permitirán evaluar la mejora que tiene México en el indicador global del Desarrollo Humano.

Adicionalmente, la eficiencia de mi gobierno podrá ser medida a través de evaluaciones independientes, bajo metodologías comúnmente aceptadas de algunos otros aspectos, por ejemplo:

Mejorar en los indicadores de lucha contra la corrupción. Actualmente Transparencia Internacional nos evalúa con 3.5 en una escala que va del 0 al 10 siendo 10 la mejor calificación posible. Nos ubica en el lugar 65 en una muestra de más de 159 países. Yo quiero que México obtenga una calificación cercana a la obtenida por Chile (7.3 y lugar 21).

Continuar disminuyendo los niveles de pobreza. De acuerdo a la más reciente medición (junio, 2005) del Comité Técnico de Evaluación de la Pobreza, la pobreza¹ alimentaria pasó de 24.2% en el año 2000 a 17.3% en el año 2004; la pobreza de capacidades pasó de 31.9% en el año 2000 a 24.6% en el año 2004; y la pobreza patrimonial pasó de 53.7% en el año 2000 a 47% en el año 2004. Mi empeño se dirigirá a lograr que la tasa de reducción de la pobreza sea igual o mayor, a la registrada en el Gobierno del Presidente Fox. En otras palabras, el objetivo es que para el 2012, el porcentaje de mexicanos en pobreza alimentaria se ubique entre 10 y 5%, el porcentaje de mexicanos en pobreza de capacidades sea de 13%, y el porcentaje de mexicanos en pobreza patrimonial sea de 34%.

Mejorar la cobertura de salud. Actualmente, y según datos de la Secretaría de Salud, únicamente el 50.66% de la población cuenta con algún tipo de seguro de salud. Quiero que esta cobertura aumente sustancialmente, logrando que, para el caso de las niñas y niños, esta sea del 100%.

¹ Porcentaje de Mexicanos que cae en las distintas clasificaciones de pobreza

Mejorar en las evaluaciones educativas. Nuestro país está reprobado en las evaluaciones internacionales sobre desempeño escolar realizadas a nuestros niños y jóvenes. El objetivo es que, para el 2012, México esté no sólo aprobado sino que nuestros jóvenes obtengan calificaciones aceptables.

Fortalecer la provisión de vivienda. Actualmente se construyen, en el país, cerca de 1000 viviendas al día y cerca del 40% de los créditos otorgados han beneficiado a mexicanos que ganan menos de 4 salarios mínimos. Es fundamental no sólo mantener este ritmo de crecimiento, sino esforzarnos para que una mayor proporción de estas viviendas nuevas vayan a familias con bajos ingresos.

2. El Reto de la Economía Mexicana

2.1 Crecimiento Económico

1. *¿Cuál considera usted el principal problema económico del país?*

La falta de competitividad y la consecuente incapacidad para crear empleos formales.

Nuestra economía, hasta el momento, no ha experimentado una verdadera transformación que la lleve a detonar el potencial con el que cuenta. Ese potencial que nos llevaría a ser un México ganador y competitivo a nivel mundial.

El crecimiento económico de México tiene ya varias décadas de rezago y su desempeño ha sido bastante mediocre a diferencia de otros países en donde se han logrado tasas importantes de crecimiento y como en el caso de Corea, aún estando en una situación peor a la nuestra hace medio siglo, hoy se encuentra en mejor condición que nosotros.

Asimismo, no estamos generando las condiciones para atraer inversión productiva, en los volúmenes que requerimos, y que nos llevaría a un mayor desarrollo. Estamos perdiendo oportunidades para que un mayor número de mexicanos cuenten con un empleo bien remunerado y una vida digna.

Es así que la transformación económica que propongo se concentra en dos vertientes:

1. Competitividad del Sector Productivo
2. Desarrollo Regional

Para tener un sector productivo que compita exitosamente y que desarrolle a su máxima potencialidad a nuestro mercado interno, es fundamental modernizar diversos aspectos de nuestra economía. Esta transformación debe considerar el mercado laboral, el sector energético, el acceso a tecnología de punta, el impulso a nuestros pequeños y medianos empresarios, la modernización del gobierno, el sistema tributario y la reforma a los sistemas públicos de pensiones.

Por otra parte, para generar un desarrollo regional equitativo y que genere crecimiento se requiere atender a las necesidades del campo, a las costas y a su gente, reconocer el problema migratorio y la importancia de las remesas,

reconocer al turismo como una prioridad nacional, y la provisión de infraestructura para comunicar a las distintas regiones del país.

2. ¿Qué tasa de crecimiento promedio anual podríamos esperar en caso de que usted llegara a la presidencia de la República? ¿Cuáles son cinco medidas económicas fundamentales que su gobierno impulsaría para lograrlo? ¿Cuáles son para usted las reformas estructurales verdaderamente necesarias, en que consistirían y en que plazo se comprometería a enviar las iniciativas correspondientes al Congreso de la Unión?

Más que comprometerse a una tasa de crecimiento, el compromiso debe ser con la modernización del país que nos permita sentar las bases para un periodo sostenido de crecimiento económico.

Para esto, será fundamental:

- Centralizar las políticas públicas de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa.
- Considerar al Turismo como prioridad nacional.
- Construir Infraestructura.
- Invertir en innovación tecnológica, educación y salud.
- Profundizar en la modernización del gobierno que simplifique la vida a los ciudadanos y contribuyentes y haga al gobierno más competitivo.

En el mismo sentido las reformas estructurales más imperantes son:

Reforma Energética, que permita un sistema competitivo de aprovechamiento de recursos energéticos y generación y distribución de energía a precios y calidad competitivos y que permita complementar la inversión del Estado en la materia.

Reforma Fiscal, que permita distribuir con mayor equidad la carga tributaria, disminuir la evasión, aumentar la eficiencia recaudatoria y los recursos que el gobierno necesita para cumplir con sus responsabilidades.

Reforma a los Sistemas Públicos de Pensiones, que garantice la solvencia y viabilidad del sistema en el largo plazo y la cobertura adecuada de la población que goza de este beneficio.

Reforma Laboral, que facilite la creación de empleos formales y una más fácil incorporación al mercado laboral de mujeres y jóvenes.

Reforma en Materia de Estado de Derecho, que simplifique la impartición de Justicia mediante la realización de juicios orales, sistemas orientados a la oposición de las partes y de los interesados y autonomía del Ministerio Público.

Reforma Política, que incluya la reelección de legisladores y alcaldes, la rendición de cuentas y las formas de democracia participativa, entre otras.

Muchas de estas reformas ya se han presentado. Personalmente presenté la iniciativa para impulsar la reelección de legisladores y alcaldes y la reducción del número de legisladores plurinominales. Otras las ha presentado el presidente Fox. Sé que la viabilidad de las reformas estará dada en función de la fuerza en el Congreso y de la opinión pública que me permita obtener su aprobación. Presumiblemente, esa fuerza estará concentrada al inicio de mi administración. Sin embargo, comprometer desde ahora una fecha no me parece lo responsable, porque no es posible prever las condiciones que prevalezcan entonces.

2.2 Estabilidad Macroeconómica

1. ¿Cuál es el objetivo máximo de inflación que usted aceptaría?

La estabilidad de precios se alcanza cuando las familias y empresas dejan de preocuparse por el crecimiento de los precios en sus decisiones de consumo e inversión.

No es posible olvidar los grandes costos que la alta inflación ha representado para México. El crecimiento desmedido de los precios de los bienes y servicios fue un elemento de inestabilidad que impidió el crecimiento y provocó importantes efectos regresivos sobre el ingreso, afectando principalmente a los sectores más desprotegidos de la población.

Los periodos de alta inflación en México explican en su mayor parte el deterioro acumulado del poder adquisitivo de los trabajadores. Entre enero de 1982 y septiembre de 2005 el salario real perdió casi el 76% de su valor real.

Como Presidente de México, mi compromiso será el proteger el poder adquisitivo de los mexicanos y fomentar la competitividad de las empresas. Por ello apoyaré decididamente un objetivo de inflación que:

- obedezca el mandato constitucional de promover la estabilidad de precios, que busca proteger los ingresos de los mexicanos,
- promueva las condiciones propicias para el crecimiento de la actividad económica, y
- fortalezca la autonomía del Banco de México.

En este sentido, un objetivo de 3% con un intervalo de tolerancia de +/-1% cumple con estos elementos fundamentales. Este objetivo de inflación presenta las siguientes ventajas:

- Da certidumbre a la evolución de los precios y no distorsiona las decisiones de consumo e inversión de las familias y empresas.

- Promueve una asignación eficiente de recursos en nuestra economía permitiendo los ajustes naturales entre la oferta y la demanda
- Permitirá un margen de maniobra para que la política monetaria actúe de forma efectiva cuando sea necesario mediante movimientos en la tasa de interés.

En principio podría pensarse que una meta de estabilidad de precios debe basarse en un objetivo de inflación cero, en el que en promedio los precios no crecieran anualmente. Sin embargo, un objetivo así implicaría que comúnmente el crecimiento de los precios se encontrara en terrenos negativos, lo cual tendría efectos nocivos sobre la actividad económica.

Elegir un objetivo de inflación positiva pero baja es un mecanismo de ajuste para que los recursos en la economía se asignen de manera más eficiente y el sistema de precios refleje en todo momento las condiciones de oferta y demanda. Es por ello que todos los países que operan bajo un régimen de objetivos de inflación han seleccionado metas bajas y positivas.

Incluso, las economías desarrolladas con un historial de estabilidad de precios han elegido objetivos de entre 1% y 2%, toda vez que además de las ventajas anteriores, una meta de inflación positiva permite acomodar el incremento natural en los precios que se origina por mejoras en la calidad de los productos (efecto que la medición de la inflación no puede aislar).

Asimismo, economías emergentes tienden a seleccionar objetivos ligeramente mayores a las economías desarrolladas, puesto que tienen una mayor volatilidad de precios relativos y tasas de interés. El cuadro siguiente muestra los objetivos de inflación de largo plazo para los países que operan bajo este régimen.

Objetivos de Inflación de Largo Plazo

	Fecha adopción (año: trimestre)	Meta (%)
Economías Emergentes		
Israel	1997:T2	1 - 3
República Checa	1998:T1	3 (+/-1)
Corea	1998:T2	2.5 - 3.5
Polonia	1999:T1	2.5 (+/-1)
Chile	1999:T3	2 - 4
Tailandia	2000:T2	0 - 3.5
México	2001:T1	3 (+/-1)
Hungría	2001:T3	3.5 (+/-1)
Perú	2002:T1	2.5 (+/-1)
Países Industrializados		
Nueva Zelanda	1990:T1	1 - 3
Canadá	1991:T1	1 - 3
Reino Unido	1992:T4	2
Australia	1993:T1	2 - 3
Suecia	1993:T1	2 (+/-1)
Suiza	2000:T1	< 2
Islandia	2001:T1	2.5
Noruega	2001:T1	2.5
Fuente: Autoridad Nacional.		

Un objetivo que mantenga baja la inflación permitirá que el salario real se siga recuperando. Por ejemplo, mientras que entre 2000 y 2004 el precio de la Canasta Básica aumentó 23.1%, de acuerdo a cifras del INEGI el ingreso promedio por hora trabajada de los asalariados creció 26.1%.

Dentro del tema de la inflación es muy importante hacer énfasis en la necesidad de seguir consolidando la autonomía del Banco de México como una forma de perseguir la estabilidad de precios. En la medida en que el Banco Central, en uso de su independencia, siga reduciendo la inflación hasta su meta de largo plazo, las ganancias en reputación de la institución le permitirán flexibilizar su política monetaria y llevar a cabo medidas contra-cíclicas sin menoscabo de la credibilidad en su compromiso con la estabilidad de precios.

Por ejemplo, en aquellos episodios en que se presenten choques negativos a los mercados internacionales de materias primas o bienes de consumo intensivo, el Banco de México sería capaz de contener las presiones y expectativas inflacionarias sin tener que incrementar demasiado la tasa de interés, evitando inducir efectos negativos sobre la inversión y el consumo. Por el contrario, en aquellos episodios en que la inflación se encontrara cómodamente dentro del

rango objetivo, el Banco de México podría reducir la tasa de interés para favorecer a la actividad económica ante perturbaciones negativas.

Así, una mayor fortaleza institucional y credibilidad permitirían al Banco de México llevar a cabo una política monetaria que contribuyera a suavizar los choques externos o internos y redujera así la volatilidad en las variables macroeconómicas, favoreciendo el ambiente para la competitividad. Mientras mayor sea la fortaleza institucional y credibilidad del Banco de México, menores serán los ajustes que éste tenga que realizar para reducir la volatilidad.

2. Algunos economistas piensan que es posible y deseable alcanzar una inflación similar a la de nuestros principales socios comerciales – Estados Unidos y Canadá -. Sin embargo, otros piensan que sería deseable tolerar una inflación al 4% con tal de lograr un mayor crecimiento. Si esta fuera la disyuntiva, ¿Cuál de las dos posiciones sería más aceptable para usted?

No existe tal disyuntiva entre crecimiento e inflación. Permitir mayores tasas de inflación suponiendo que esto permitirá mayor crecimiento es equivocado.

Las personas y las empresas reconocen rápidamente cuando la autoridad monetaria está permitiendo una mayor inflación y ajustan sus expectativas, haciendo que una política de este tipo resulte inútil y perjudicial.

En el caso de México en especial, este tipo de políticas serían aún menos efectivas, puesto que ya hemos vivido esta situación y por lo tanto los trabajadores mexicanos así como los empresarios saben reconocer esta política. Si el Gobierno intentara de alguna forma aumentar la inflación de una forma velada, los trabajadores y los empresarios reconocerían en muy poco tiempo esta política, modificando sus decisiones de consumo, ahorro e inversión, ajustándolas a una nueva visión del futuro, haciendo que esta política del gobierno sólo afectaría la estabilidad económica, aumentando la volatilidad de las variables macroeconómicas, provocando un incremento en los precios de la economía (incluyendo la tasa de interés), en perjuicio del poder adquisitivo de los mexicanos.

En términos generales, la estabilidad macroeconómica tiene efectos positivos sobre el crecimiento porque permite a los individuos y las empresas canalizar sus energías en crear, producir y hacer bien su trabajo, en lugar de dedicarlas a protegerse de las perturbaciones macroeconómicas y financieras. Asimismo, permite y promueve la planeación de largo plazo, fortaleciendo el consumo de bienes durables, el mercado de la vivienda y la inversión.

Revisando la opinión de expertos se puede comprobar que la teoría de “tolerar” mayor inflación esperando un mayor crecimiento es falsa. La literatura económica especializada ha encontrado evidencia sólida de que no hay una relación o

disyuntiva entre el crecimiento y la inflación, sino que incluso menores inflaciones han estado típicamente asociadas a mayores tasas de crecimiento.²

La experiencia internacional y la de nuestro país muestra que la baja inflación ha venido de la mano con el crecimiento y la creación de empleos. También es posible comprobar que los países con menor inflación han alcanzado mayores tasas de crecimiento.

En el caso de México, en el último medio siglo (1954-2004) el PIB creció 5.6% en términos reales en promedio en aquellos años en que la inflación fue menor a 10% y 4.1% en aquellos años en que la inflación fue mayor a 10%.

La estabilidad que se puede generar manteniendo una inflación baja, es la mejor base para el crecimiento que podemos tener. No es una condición suficiente pero sí es una condición necesaria.

Discutir el permitir una mayor tasa de inflación para tratar de alcanzar un mayor crecimiento económico es ocioso y nos distrae de las verdaderas tareas que debemos de enfrentar para crecer: mejorar la competitividad de la economía y procurar que todos los mexicanos tengan las mismas oportunidades para desarrollar su potencial.

3. Para usted, ¿Qué importancia tiene la disciplina fiscal? ¿Cuál es el máximo déficit público, medido como porcentaje del PIB, que usted aceptaría anualmente durante el próximo sexenio?

Las finanzas públicas deben ser conducidas de tal forma que garanticen la solvencia del Estado mexicano en el mediano y largo plazos. En los últimos años se han dado pasos en este sentido pero falta mucho por hacer para consolidar las finanzas públicas y convertir a la política fiscal en un elemento de estabilidad y crecimiento.

El Gobierno Mexicano debe consolidar su reputación en torno a la prudencia de sus medidas fiscales y su compromiso con la solvencia de las finanzas públicas. La receta para lograr esto es sencilla y aplica en general para cualquier economía familiar: en promedio no debemos gastar más allá de lo que permiten nuestros ingresos.

² Empleando datos para 78 países entre 1960 y 1990, Barro (1995) encuentra que un incremento de la inflación anual promedio de 10 puntos porcentuales implica un deterioro de la tasa de crecimiento del PIB per cápita de entre 0.2 y 0.3 puntos porcentuales por año. Easterly (1996) encuentra que el crecimiento se acelera de manera importante tras una reducción de la tasa de inflación. Por su parte, empleando datos para 145 países entre 1960 y 1996, Ghosh y Phillips (1998) encuentran una relación negativa entre inflación y crecimiento para inflaciones superiores a 3% anual.

Asimismo cualquier regla fiscal que permita consolidar a las finanzas públicas debe procurar atender los siguientes lineamientos:

- El gasto público no debe incrementarse en respuesta a aumentos transitorios en los ingresos.
- Cuando los ingresos públicos se encuentren por debajo de sus niveles normales, debemos procurar mantener los niveles de gasto, principalmente en los renglones sociales y de combate a la pobreza. Esto implica proteger los programas sociales de variaciones a los ingresos, mediante fondos de contingencia.
- Los recursos provenientes del endeudamiento público deben destinarse a inversiones rentables cuyos frutos se utilicen para pagar esa deuda más tarde. El endeudamiento debe utilizarse con mucha prudencia y no para el financiamiento de gasto corriente.

Estas reglas sencillas permitirán que las finanzas públicas mantengan la solvencia, contribuyendo en forma adicional a amortiguar el impacto de los ciclos económicos.

México ha realizado esfuerzos importantes por sanear sus finanzas públicas y reducir sus desequilibrios fiscales en los últimos años. En este sentido, entre 2000 y 2005 el déficit del sector público pasó de 1.1 a 0.2 por ciento del PIB³.

El esfuerzo fiscal realizado ha contribuido en forma decisiva a la estabilidad macroeconómica actual reflejada, por ejemplo en la disminución en la tasa a la que México paga su deuda en el exterior, o en la reducción en el riesgo país en 247 puntos base entre el cierre de 2000 y octubre de 2005, pasando de 392 a 145 puntos base. Adicionalmente el saldo de la deuda externa total se redujo en nueve mil millones de dólares, pasando de 84,600 a 75,535 millones dólares entre el cierre de 2000 y junio de 2005.

Falta mucho por hacer, pues la corrección de los desequilibrios en las finanzas públicas es el primer paso para hacer de la política fiscal una herramienta contracíclica que promueva las condiciones para el desarrollo y el crecimiento. Las finanzas públicas aun no han alcanzado la solidez que deseáramos y los ingresos públicos muestran una alta dependencia de los ingresos petroleros, que constituyen aproximadamente 38% del total.

Estas debilidades son particularmente preocupantes si tomamos en cuenta que las finanzas públicas enfrentarán presiones considerables en los próximos años. Por el lado de los ingresos, es necesario prever que los precios del petróleo podrían regresar a niveles más bajos en el largo plazo. Por el lado de las erogaciones, es

³ Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) son otra medida del déficit, que refleja la absorción de recursos financieros por parte del sector público. Los RFSP, se redujeron de 3.3% a 2.2% del PIB en el mismo lapso.

indispensable tomar en cuenta el problema de las pensiones y el financiamiento de proyectos productivos en el sector energético particularmente. Adicionalmente se deben considerar las necesidades de gasto social e infraestructura requeridas para brindar a todos los mexicanos las mismas oportunidades para su desarrollo.

Para seguir consolidando las finanzas públicas y reducir su vulnerabilidad debemos seguir con el proceso de saneamiento que hemos emprendido.

México ha aprendido la dura lección de no seguir los lineamientos de disciplina fiscal. Vivimos muchos años de indisciplina, de excesos en el gasto público y endeudamiento, que crearon los desequilibrios que desembocaron en las costosas crisis que todos recordamos.

En este sentido, desviarnos del proceso de consolidación de las finanzas públicas que hemos seguido traería inmediatamente el recuerdo de aquellas políticas que nos llevaron a los desastres macroeconómicos y financieros del pasado. La disciplina fiscal es de primordial importancia, puesto que es cimiento para lograr que México compita con éxito en los mercados internacionales y para lograr mejorar el nivel de vida de todos los mexicanos.

Como parte del esfuerzo por consolidar las finanzas públicas, también es importante llevar a cabo un reordenamiento de su contabilidad. Esto nos permitirá saber mejor “donde estamos parados” y enviar una señal de transparencia que seguramente sería bien recibida. En concreto, me propongo eliminar la doble contabilidad que venimos arrastrando para los balances públicos, consolidando el balance público tradicional y los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) en un solo “estado de resultados” amplio que refleje fielmente el ahorro o des-ahorro en que hayamos incurrido. Como consecuencia de este reordenamiento, también consolidaríamos a la deuda pública con el Saldo Histórico de los RFSP, agregando así los pasivos del sector público de una forma transparente.

Toda vez que la consolidación de las finanzas públicas y el reordenamiento de la contabilidad nos permitirán entrar a otra etapa en las finanzas públicas de México, cabe la pregunta: ¿Cuál es el máximo déficit público que resulta consistente con la disciplina fiscal y la solvencia de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos?

Las naciones que han logrado exitosamente consolidar sus finanzas públicas y, al mismo tiempo, hacer de la política fiscal una herramienta contra-cíclica para reducir la volatilidad macroeconómica y favorecer así las condiciones del crecimiento, son aquellas que han diseñado e implementado reglas fiscales que combinan la disciplina con la flexibilidad. Por ello, como Presidente promovería el establecimiento de una política de ajustes contra-cíclicos en el déficit público, basada en una regla clara que permita al Gobierno mantener el gasto público

estable a lo largo del ciclo económico. De esta manera, la política fiscal serviría como un elemento de estabilidad ante las perturbaciones internas o externas que pudieran afectar a la economía mexicana.

Nuestro país tiene necesidades de gasto apremiantes, sin embargo esto no es justificación para gastar por arriba de nuestras posibilidades sino responsabilidad para incrementar los ingresos públicos en forma sostenida. Por ello, se propone una política fiscal contra-cíclica, que fortalezca la solvencia de las finanzas públicas, promueva la estabilidad y ayude a amortiguar los ciclos económicos y aproveche los recursos disponibles en el mercado.

Financiar las necesidades actuales de gasto a través del déficit e incrementos en la deuda es una estrategia injusta y errónea. Además de endeudar a nuestros hijos y dejarles una pesada carga fiscal, más pronto que tarde nos encontraríamos con incrementos en las tasas de interés y el costo financiero, que seguramente eliminarían los espacios de gasto social y en infraestructura. Por ello, la única solución de largo plazo, dentro de un marco de disciplina fiscal, es llevar a cabo una reforma integral que permita incrementar los ingresos públicos de manera permanente y hacer frente en forma consistente a las necesidades de gasto público que tenemos.

4. ¿Qué acciones realizaría para pagar la deuda correspondiente al sistema de pensiones, PIDIREGAS y FOBAPROA?

Las obligaciones mencionadas tienen naturaleza distinta. Por ello, la estrategia para su atención varía.

En lo correspondiente a pensiones, la carga fiscal está constituida por las transferencias a los sistemas de seguridad social y retiro del Estado. Las tendencias demográficas así como los cambios en sus beneficios han inducido un crecimiento exponencial en el pasivo asociado. Tan sólo en el caso del ISSSTE, el cambio en las tendencias demográficas y la reducción de años para jubilarse hacen que un pensionado reciba beneficios, en promedio, durante 19 años, mientras que en 1975 sólo recibía beneficios, en promedio, por 2 años y medio.

La deuda contingente se estima en 116% del PIB. De ésta, aproximadamente el 40% corresponde al ISSSTE, 22% a los sistemas de los Estados, 7% a las paraestatales, 10% al Régimen de Jubilaciones y Pensiones del IMSS, 21% al costo de la reforma del IMSS en 1997 y el resto a la banca de desarrollo.

En lo que respecta a la deuda por concepto de proyectos PIDIREGAS, ésta se ubica en 5% del PIB y representa las obligaciones del Gobierno correspondientes a los proyectos realizados o avanzados hasta el momento. En este sentido, el incremento de la deuda asociada a los PIDIREGAS refleja la mayor inversión

física realizada, constituida por proyectos que generan ingresos suficientes para pagar la deuda incurrida.

De lo que se observa, la estrategia seguida por el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, ha sido mantener la deuda constante en términos reales, recuperando activos y devolviendo a los bancos los créditos relacionados. Como proporción del PIB la deuda pasó de 13.7% al cierre de 1999 a 8.5% en junio de 2005.

La diferencia en las características de las obligaciones mencionadas requiere de una estrategia diferenciada para su solución.

En lo que respecta a las obligaciones asociadas a los sistemas de pensiones, es necesario llevar a cabo una reforma integral a los sistemas de pensiones del Estado, de forma que los trabajadores entren en un esquema de ahorro individualizado para el retiro como el que tienen el resto de los mexicanos. Esto frenará el crecimiento desbordante de la deuda y permitirá al Estado enfrentar de una mejor forma los compromisos con los trabajadores jubilados.

En lo que respecta a la deuda asociada a los proyectos realizada bajo la figura de los PIDIREGAS, es importante recordar que sólo proyectos rentables por sí mismos son susceptibles de estar en este esquema, por lo que estos generan ingresos públicos importantes.

La estrategia entonces deberá ser fortalecer los mecanismos que nos garanticen que estos recursos se utilizan en proyectos que de alta prioridad nacional y que son rentables por sí mismos y que lograrán pagar su financiamiento. Para hacer más transparente este esquema se propone modificar su operación destinando los recursos que estos proyectos generan, en primera instancia, a pagar la totalidad de la deuda en que se incurrió para financiarlos. Una vez que dicha deuda se encuentre cubierta, los recursos en cuestión podrán emplearse para otros fines.

Finalmente, en lo relativo a la deuda asociada a los programas de rescate bancario, la política debe continuar con la recuperación de los activos y con la devolución a los bancos los créditos relacionados o ilegales. Se busca que las obligaciones como proporción del PIB siguieran disminuyendo y, por consiguiente, la carga fiscal que representa.

5. ¿Por cual régimen de tipo de cambio se inclina usted: Por un tipo de cambio flotante, como el actual, o por un tipo de cambio fijo o semifijo, como el que tuvimos hasta mediados de la década pasada?

No existe un régimen de tipo de cambio perfecto. Sin embargo, el régimen de tipo de cambio flotante, pese a sus posibles problemas de volatilidad e incertidumbre, es la mejor alternativa.

México, al igual que muchas economías emergentes, ha experimentado precisamente los descalabros provocados (al menos parcialmente) por un tipo de cambio fijo o semifijo. Es necesario entonces mantenernos alejados de esquemas que han probado no ser conducentes a la estabilidad de largo plazo.

Entre las ventajas del régimen de tipo de cambio de flotación se encuentran:

- Evita la acumulación de desequilibrios en las cuentas externas y evita crisis de balanza de pagos (como las que se presentaron en los ochenta y noventa).
- Elimina la garantía implícita que un Gobierno ofrece al fijar el tipo de cambio,
- Transmite señales adecuadas a los participantes en el mercado

Es también posible revisar la experiencia internacional. Las ventajas del régimen de libre flotación se reflejan en las tendencias globales en términos de los sistemas cambiarios. Por ejemplo, mientras que en la década de los ochenta todos los países de América Latina se encontraban operando bajo regímenes de tipo de cambio fijo o predeterminado, actualmente todas las economías grandes de la región presentan esquemas de libre flotación. Una situación similar presenta la región asiática.

Por lo que toca a las posibles desventajas del tipo de cambio de flotación: la volatilidad y la incertidumbre, se debe favorecer la información acerca de las opciones que en materia de coberturas financieras existen.

6. *¿Considera usted que el nivel de tipo de cambio actual es el adecuado? ¿Por qué? Si no lo es, ¿Cómo lo movería?*

Creo que una de las grandes ventajas de un régimen de libre flotación es que deja la determinación de una variable de suma importancia a la oferta y la demanda.

En el pasado, los regimenes de tipo de cambio fijo permitieron a los Gobiernos reducir la volatilidad y tratar de dar certidumbre sobre el tipo de cambio a los agentes. Sin embargo estos mecanismos de atar al peso en un nivel determinado se volvieron insostenibles en el mediano plazo, provocando crisis cambiarias y de balanza de pagos.

Cualquiera que fuera el nivel de precio que el Gobierno estableciera para el tipo de cambio, es muy posible que esté equivocado o bien que no pueda reaccionar con

la agilidad requerida para mantener un nivel de precio que no provoque distorsiones.

Actualmente contamos con un régimen de flotación funcional, pues permite al peso ubicarse en todo momento en un equilibrio determinado por la oferta y la demanda de divisas.

2.3 Intervención del Gobierno en la Economía

1. Para usted, ¿cuánto debería representar la recaudación fiscal como proporción del PIB? En caso de ser mayores al 9 por ciento, ¿cuáles serían cinco medidas que adoptaría para lograrlo? Por favor especifique si usted se inclinaría por aumentar tasas de impuestos, eliminar regimenes especiales – como la tasa 0% del IVA a alimentos y medicinas- o por crear nuevos impuestos.

La recaudación fiscal sin duda debe ser mayor al 9 % del PIB, actualmente es superior a dicha cifra pero aún así es necesario realizar las modificaciones que permitan al estado recaudar más y mejor.

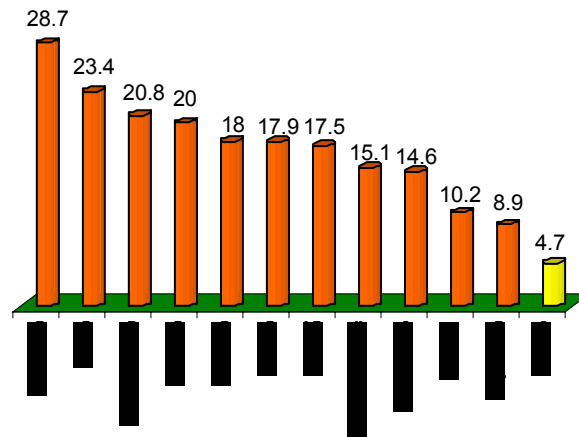
Se requiere revisar seriamente la forma en que recaudamos. El pago de obligaciones fiscales es en extremo complicado, la administración tributaria es costosa, y la distribución de la carga tributaria recae en unos cuantos. Adicionalmente, nuestro sistema tributario presenta una muy baja eficacia recaudatoria, altas tasas de evasión y de elusión, además de ser poco competitivo.

Evasión de Impuestos en México		
Concepto	Tasa de Evasión	% PIB
IVA	39%	2.28
ISRPF con actividad empresarial y profesional	77%	0.76
ISR régimen general	75%	0.62
REPECOS	89%	0.13
ISR ingresos por salarios	15.3%	0.43

Fuente: Evasión Fiscal en el Impuesto Sobre la Renta, retención de salarios, el Colegio de la Frontera Norte, enero 2005; Evasión Fiscal en el Impuesto Sobre la Renta de personas físicas, Colegio de México, enero 2005 ; Evasión Fiscal en México: El caso del IVA, CIDE, enero 2004.

En particular, los ingresos por Impuesto Sobre la Renta se encuentran muy por debajo de lo que realmente se requiere. Según cifras de la OCDE, México ocupa el último lugar en recaudación por este tipo de impuesto, además de que las diferencias son abismales ya que países como Dinamarca, Suecia y Nueva Zelanda recaudan por este rubro cantidades mayores al 20% de su PIB, mientras que México solo recauda por esta vía el 4.7%.

Recaudación por Impuestos al Ingreso en la OCDE (% del PIB)

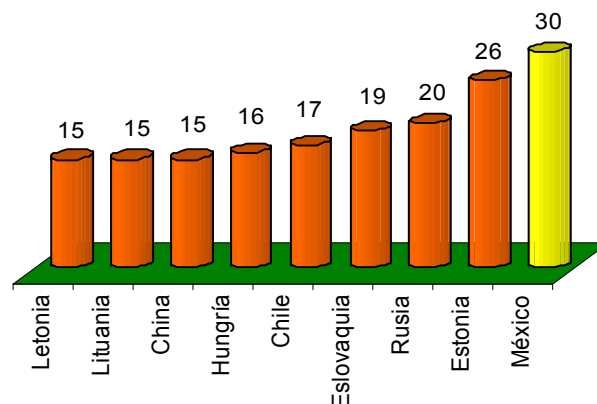


Fuente: "Revenue Statistics 1965-2001", OCDE (2002)

Además de la escasa recaudación que se tiene, los costos que produce un sistema tributario tan complejo como el nuestro son enormes. Si bien dichos costos han disminuido durante esta administración aún siguen siendo altos.

La complejidad de los códigos fiscales aumenta las oportunidades de evadir pagos y por otro lado fomenta la elusión debido a que la gente aprovecha los vacíos en las leyes derivados de tantas formas de deducciones y exenciones fiscales. Paradójicamente, aún cuando tenemos niveles de recaudación muy bajos, nuestras tasas no son competitivas.

Tasa corporativa de impuesto al ingreso (%)



Fuente: KPMG y The Economist

Muchos de los países con los que México compite por atraer flujos de inversión, han realizado transformaciones en sus esquemas impositivos al ingreso. En especial, los países de Europa del Este han transitado hacia un sistema de tasa única para el impuesto al ingreso.

En 1994, Estonia fue el primer país en Europa en establecer un esquema tributario de tasa única, con esto reemplazó tres impuestos sobre personas físicas y uno más sobre personas morales disminuyendo su tasa, pero eliminando cualquier tipo de deducción o exención. Hoy a once años de su reforma, Estonia ha tenido un crecimiento que en 1997 alcanzó los dos dígitos y que en promedio ha sido de un 6% anual además de que ya están proponiendo disminuir la tasa de 26% a 20%. A partir de que Estonia estableció este esquema, le siguieron Lituania (1994), Letonia (1995), Rusia (2001), Serbia (2003), Ucrania (2004), Eslovaquia (2004), Georgia (2005) y Rumania (2005).

Como resultado de la implementación de este esquema de tasa impositiva única en algunos países de Europa del Este, las tasas impositivas han disminuido y el número de contribuyentes ha aumentado al igual que la recaudación. En el caso ruso, según estudios del Fondo Monetario Internacional, en el año anterior a la reforma los dos deciles de mayor ingreso solo declaraban el 52% al fisco y para 2001 este mismo segmento de contribuyentes reportaban ya el 68% de su ingreso. La evidencia internacional muestra que un esquema de tasa única sobre el ingreso permite aumentar la base de contribuyentes, tener tasas más competitivas, reducir la evasión y la elusión, reducir los costos de administración tributaria, y aumentar la recaudación.

Es así que la reforma fiscal que propongo se sustenta en los siguientes puntos:

- Convertir el Impuesto sobre la Renta en un impuesto de tasa única para cualquier nivel de ingreso.
- La tasa propuesta será menor que la tasa actual mejorando la competitividad de nuestra economía.
- Las personas de menores ingresos no serán sujetos de este impuesto.
- Personas físicas y morales pagarán la misma tasa de impuesto.
- El cumplimiento de esta contribución será extremadamente simple.
- Las ganancias por eficiencia recaudatoria podrán ser utilizadas para disminuir la tasa aún más.

De esta manera se estará disminuyendo la tasa impositiva, generando un ambiente más atractivo para los inversionistas, donde los contribuyentes con una sencilla declaración solventen sus obligaciones, además de que la población de menor ingreso no tendrá que realizar contribución alguna y se darán condiciones favorables para el crecimiento de la base de contribuyentes.

2. Hay dos corrientes de pensamiento que parecen dominar el análisis económico: una sostiene que la política fiscal debe privilegiar el aliento a la economía y la redistribución del ingreso, mientras otra argumenta que la política fiscal debe procurar la estabilidad macroeconómica y evitar extraer recursos productivos del sector privado. ¿Usted por cuál de estas dos posiciones se inclina más?

No creo que se trate de corrientes antagónicas. Por una parte, hay que cuidar que el régimen fiscal y el gasto público contribuyan a disminuir la desigualdad. Por otra, el régimen fiscal no debe ahogar la actividad productiva ni las iniciativas emprendedoras de la sociedad.

Lo que sí es importante es utilizar los instrumentos más efectivos para cada caso. Por ejemplo, si el objetivo es disminuir la inequidad, el gasto público es un instrumento mucho más efectivo para alcanzar este objetivo en comparación con la vía fiscal. Esto se debe a que con el gasto público es relativamente más fácil apoyar directamente al grupo de población al cual va dirigido el apoyo, mientras que por la vía fiscal el apoyo se logra de manera indirecta, con lo cual el beneficio se puede diluir favoreciendo no sólo a los pobres sino también a personas que tienen mayores ingresos.

El presunto dilema entre estabilidad y justicia social no existe: la estabilidad económica no puede ser un fin en sí mismo. Se busca porque es una condición necesaria —no suficiente, ciertamente— para alcanzar el desarrollo y la justicia social. Las dos posiciones señaladas son compatibles, como lo señala la experiencia nacional e internacional; esta misma indica también que el crecimiento con inestabilidad no es sostenible y acaba por revertirse con grandes costos sociales. Lo que se requiere más bien es orientar a la población y a la opinión pública al respecto.

3. Algunos analistas sostienen que actualmente el gobierno no cuenta con los recursos suficientes para atender las necesidades de la población. Sin embargo, otros piensan que el gobierno sí tienen los recursos, pero el problema es que gasta mal. En caso de llegar a la Presidencia de la república, ¿en qué rubros realizaría usted recorte? ¿Cuanto esperaría obtener de ahorros por esos recortes? Si su respuesta es que los ahorros los obtendría acabando con la corrupción en el gobierno, por favor indique, ¿Cuánto esperaría obtener y de que áreas específicas?

En México, el gasto público se ejerce a través de programas gubernamentales, de los cuales todos esperamos ciertos resultados. Lo que hay que hacer es una evaluación seria y objetiva de los resultados de dichos programas en dos vertientes: en términos de eficacia, por una parte, y en términos de eficiencia, por otra.

La eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos y metas que se establecen en los programas gubernamentales, para lo cual debemos asegurarnos que esos objetivos y metas sean los que más importancia tienen para la ciudadanía; en otras palabras, esta vertiente en la evaluación del gasto debe responder a la pregunta ¿en qué medida el gasto permite alcanzar los objetivos y metas que son prioritarias para el país, por ejemplo, para alcanzar una mayor calidad y cobertura en materia de educación y salud?

Por su parte, la eficiencia del gasto se refiere al monto de recursos que requieren los programas gubernamentales para alcanzar dichos objetivos y metas, de modo que siempre se busque la alternativa de menor costo; así, esta vertiente debe responder a la pregunta ¿cuál es la forma de hacer las cosas que implica un menor uso de recursos para alcanzar los objetivos y metas que se hayan establecido, por ejemplo, en educación y salud?

La propuesta es hacer una evaluación seria y profunda de los programas gubernamentales en los primeros 6 meses de la administración, considerando ambas vertientes. Una evaluación así podría ayudar a detectar ineficiencias en el ejercicio del gasto o determinar si éste tiene una efectividad limitada para alcanzar el objetivo propuesto, no sólo por corrupción sino por fallas administrativas o en el diseño de los programas.

Este ejercicio, que podría replicarse cada año de manera sistemática, permitiría reasignar el gasto hacia los programas más eficaces y eficientes, esto es, hacer el mejor uso posible de los recursos públicos. Finalmente lo que le importa a la gente son los resultados que se obtienen con ese gasto.

Ahora bien, en cuanto a recortes, lo procedente es más bien examinar el beneficio social de todas las instituciones del gobierno. Cabe recordar que la mayor parte del gasto corriente se lleva a cabo en funciones de salud, educación, seguridad pública. Entonces no hay grandes ahorros permanentes que se puedan lograr con base a recortes. En las áreas indispensables de gobierno lo que urge es elevar calidad y cobertura, pero no hay grandes espacios de ahorro.

Eso no significa que no hay que recortar actividades. Aún cuando no representen ahorros, es obligación hasta ética del gobierno revisar la necesidad de mantener las instituciones que prestan apoyos a diversas actividades. Es lógico que al pasar de los años las prioridades de apoyo por parte del gobierno cambian.

Algo similar, pero aún más claro, va para el tema de corrupción: hay que combatirla con todo, no con el fin de obtener recursos, sino por sí mismo: por razones de ética y con el fin de elevar la eficiencia de la economía.

4. ¿En que sectores debe participar el gobierno a través de empresas públicas y en cuales de ellos debe hacerlo en forma exclusiva, sin permitir la participación privada?

Desde un punto de vista estrictamente económico son pocas las actividades que justificarían una intervención directa del gobierno. Un ingrediente de creciente importancia en la gestión gubernamental es la regulación y el marco normativo que permiten, indirectamente, vigilar y observar el bien común. Sin embargo, hay consideraciones sociales, históricas y hasta emotivas que pueden llevar a una sociedad a preferir una intervención gubernamental directa a través de una empresa pública. De ser el caso resulta indispensable fortalecer los mecanismos para asegurar el bienestar social. En particular resaltan dos tipos de acciones: a). transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos empleados en la empresa y b). asegurar recursos suficientes a la empresa pública, si los requiere, para realizar su función de una manera eficiente, competitiva y no distorsionante.

5. Algunos especialistas sostienen que para promover el crecimiento, es suficiente que la política económica este encaminada a crear un ambiente de estabilidad y respeto a los derechos de propiedad, Sin embargo, otros especialistas consideran que eso no es suficiente y proponen un papel mas activo del gobierno a través de medidas especificas de fomento económico. Usted, ¿Con que opinión coincide? En caso de estar de acuerdo con una participación mas activa del gobierno, mencione 5 medidas que pondría en marcha para fomentar el crecimiento y hacia que sectores económicos estarían dirigidas.

El respeto a los derechos de propiedad es condición para que exista un sano desenvolvimiento de la actividad económica y es parte esencial del Estado de Derecho. Esto no está reñido en modo alguno con el hecho de que el gobierno tenga una participación activa, mayor o menor que la actual, en la economía.

A continuación se mencionan algunas medidas para fomentar el crecimiento que tendrán un impacto sobre todos los sectores de la economía.

- Apoyar a la Pequeña y Mediana Empresa.
- Impulsar la construcción de infraestructura y la innovación tecnológica.
- Impulsar al turismo como prioridad nacional.
- Impulsar la construcción de vivienda
- Apoyar las economías de escala en el sector agropecuario.

6. Para usted, ¿Qué tan importante es el problema de las pensiones de los sindicatos del gobierno y de empresas publicas como el IMSS, el ISSSTE, la CFE, Luz y Fuerza del Centro, entre otros? ¿Como resolvería este problema?

Condición necesaria para lograr la competitividad del sector productivo es disfrutar de estabilidad macroeconómica. Ante la ausencia de estabilidad macroeconómica, las tasas de interés y la inflación registran incrementos sensibles teniendo como consecuencia que los flujos de inversión disminuyan y con ellos la generación de empleos.

Un elemento fundamental de la estabilidad macroeconómica son las finanzas públicas. Una economía con finanzas públicas saludables es una economía con la posibilidad de atraer inversión y generar empleos, es una economía que no compromete el patrimonio de generaciones futuras a través del endeudamiento, y lo más importante, es una economía con viabilidad en el largo plazo.

Sin embargo, existen presiones a las finanzas públicas que deben ser atendidas si queremos dotar a nuestra economía de los cimientos apropiados para crecer. Es así que destaca el problema de los sistemas públicos de pensiones que requiere de atención inmediata.

En 1997 la reforma a las jubilaciones del IMSS permitió sustituir el esquema de beneficio definido, de fondo revolvente por otro basado en un sistema de cuentas individuales. Esta reforma permitió darle acceso al sistema financiero a un gran número de personas, fomentar el ahorro, fortalecer el mercado de capitales y lo más importante darle viabilidad financiera y de largo plazo al sistema de pensiones.

Esta reforma no se extendió a los sistemas de pensiones de las universidades públicas, de los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno, incluido el ISSSTE, ni de los trabajadores del IMSS. Durante las últimas décadas los sistemas públicos de pensiones han registrado un deterioro importante de su situación actuarial y financiera.

En principio se han incrementado consistentemente los beneficios ha otorgar sin actualizar las contribuciones correspondientes. Así tenemos por ejemplo, reducciones en la edad promedio de retiro.

Asimismo la transición demográfica ha contribuido de manera importante al deterioro de estos esquemas de pensiones. Mientras que en 1980 existían 30 trabajadores en activo por cada jubilado, ahora hay solamente 5.2 trabajadores por jubilado. Es decir cada vez menos trabajadores en activo tienen que sostener a los jubilados.

Así tenemos que el pasivo pensionario de los sistemas de pensiones públicos es ya de 116% del PIB, donde la mayor parte, 40% corresponde al ISSSTE.

Los sistemas de pensiones públicos, por tanto, deben transformarse de tal forma que garantice la solvencia y cobertura adecuada de la población que goza de este beneficio.

La solución a esta problemática debe considerar los siguientes puntos:

- Extender los esquemas de contribución definida y cuentas individuales a los sistemas de pensiones públicos.
- Permitir la portabilidad de derechos y obligaciones entre todos los sistemas de pensiones.
- Permitir un régimen de inversión similar al de trabajadores afiliados al IMSS.
- Permitir y promover aportaciones voluntarias al sistema.

2.4 Competitividad y Sector Externo

1. ¿Cuáles son las causas de la baja competitividad mexicana y de su constante declive?

Con relación al problema de competitividad, habría que distinguir entre sectores y regiones, pues en México existen diversos sectores que han logrado fortalecer de manera importante su competitividad, lo cual en muchos casos se ha visto reflejado en exportaciones o una mayor participación en el mercado interno. Sin embargo, también sabemos que existen otros sectores poco competitivos que se han rezagado notablemente respecto a los niveles de competitividad internacionales.

El problema de competitividad que padecen muchos sectores y regiones del país es un problema de baja productividad y elevados costos de los insumos utilizados en los procesos productivos. La productividad a su vez es resultado de los niveles de capital y de las técnicas de producción, por lo que para incrementar la productividad no hay más que dos maneras: aumentando los acervos de capital y mejorando las técnicas de producción. Lo primero significa mayor inversión y lo segundo mayor capacitación laboral y empresarial. Ambos aspectos son importantes y se complementan, ya que una mayor inversión no es suficiente por sí sola para incrementar la productividad; incluso, al contrario, si la inversión se destina a sectores donde la rentabilidad social es negativa, no sólo no se genera crecimiento, sino que el tamaño de la economía incluso se puede reducir. Por lo tanto, el objetivo debe ser no sólo invertir más sino utilizar esta inversión de la mejor manera posible.

Por su parte, los costos de producción dependen del precio de los insumos energéticos y otras materias primas, del costo de la mano de obra, del costo y disponibilidad del financiamiento, etc. En todos estos aspectos es clave además el sistema judicial, particularmente por lo que se refiere a su efectividad para dar cumplimiento a lo dispuesto en los contratos y para respetar los derechos de propiedad. En todas estas áreas existen distorsiones que mantienen los costos de

producción en niveles elevados en comparación con otros países y que en muchos casos los han aumentado en años recientes.

Por ejemplo, el precio de muchos insumos energéticos es elevado y ha tendido a aumentar; a veces, esto se debe a que el precio de referencia internacional se ha incrementado, pero en muchos casos los precios elevados son resultado de la falta de inversiones y de una mayor competencia. Asimismo, en el precio de la mano de obra se deben tomar en cuenta no sólo los salarios (que muchas veces representan un porcentaje relativamente menor del costo total), sino los impuestos, contribuciones y pagos asociados, a cargo de los empleadores, así como el mayor costo implícito que se deriva de la rigidez del marco legal en materia laboral que dificulta la contratación de trabajadores.

2. ¿Cuáles considera usted que deben ser las 5 principales medidas para mejorar los niveles de competitividad de la economía mexicana?

a) Estado de Derecho y Seguridad Pública

- Se debe garantizar el respeto irrestricto a los derechos de autor y de propiedad, los contratos y sus mecanismos para resolver disputas.

b) Mercado Laboral incluyente

- Permitir la contratación de jóvenes o mujeres cuyo tiempo disponible sea menor al de la jornada completa o requiera un esquema de mayor flexibilidad.
- Cambiar el esquema de ocho horas diarias de empleo por uno de jornada semana en las que las horas puedan variar por día.
- Cambiar los esquemas de capacitación, retomar la figura de aprendiz y diversificar las modalidades de entrenamiento remunerado.

c) Energéticos a precios competitivos

- Esquemas de mercado en generación y comercialización entre grandes consumidores y productores privados de electricidad que le permita al sector productivo comprar electricidad a precios competitivos.
- Permitir a nuestras empresas energéticas establecer alianzas estratégicas con otras empresas del sector a efecto de adquirir tecnología de punta.
- Un nuevo régimen fiscal para PEMEX, que le permita a la empresa disponer de mayores recursos.
- Implementación de las mejores prácticas corporativas –transparencia y rendición de cuentas- en las empresas públicas energéticas.
- Inversión complementaria a la del Estado en refinación, gas natural y petroquímica.
- Aumentar la oferta de gas natural incluyendo plantas regasificadoras de gas natural licuado a efecto de disminuir los precios.

- Fortalecer a la Comisión Reguladora de Energía para propiciar condiciones de equidad en el sector.
 - Introducir la figura del autoabastecimiento de gas natural.
- d) Impuestos competitivos y simples
- Convertir el Impuesto sobre la Renta en un impuesto de tasa única para cualquier nivel de ingreso.
 - La tasa propuesta será menor que la tasa actual mejorando la competitividad de nuestra economía.
 - Las personas de menores ingresos no serán sujetos de este impuesto.
 - Personas físicas y morales pagarán la misma tasa de impuesto.
 - El cumplimiento de esta contribución será extremadamente simple.
 - Las ganancias por eficiencia recaudatoria podrán ser utilizadas para disminuir la tasa aún más.
- e) Apoyo a la pequeña y mediana empresa
- Crear una dependencia federal que coordine todas las políticas públicas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y sus funciones serán las siguientes:
- Acceso al Capital.
 - Proveer esquemas de financiamiento, crédito directo y garantías, a tasas competitivas.
 - Asistencia Técnica y Capacitación para el Desarrollo Empresarial.
 - Asesorar de forma personalizada o por medios electrónicos a los pequeños negocios y brindar capacitación a bajo costo para apoyar a los empresarios a establecer pequeños negocios.
 - Asistencia Tecnológica.
 - Asesorar a la Pequeña y Mediana Empresa en la adquisición de plataformas tecnológicas de vanguardia.
 - Asesorar a la Pequeña y Mediana Empresa para participar de manera exitosa en los procesos de licitación organizados por el gobierno. La Pequeña y Mediana Empresa puede participar, ya sea vendiéndole al gobierno, o construyendo pequeñas partes en obras de infraestructura.

3. Para algunos analistas es necesario incrementar en forma sustancial el gasto de gobierno destinado a promover la ciencia y la tecnología. Sin embargo, para otros es cuestionable que el gobierno canalice recursos a este fin cuando lo prioritario es atender la pobreza y la desigualdad, y en todo caso, este esfuerzo debe ser encabezado por las empresas privadas. ¿Cuál de las dos posiciones es la que más se acerca a lo que usted piensa? ¿Cree que hay forma de conciliar ambas posiciones? ¿Cuál sería?

El gobierno tiene un papel que cumplir en ambas actividades. El combate a la pobreza es una prioridad y hay que seguir apoyando programas efectivos que den un mínimo de oportunidades para que la población más pobre del país supere esta condición. Sin embargo, a la larga, la herramienta más efectiva para combatir la pobreza es el crecimiento económico (China, India y otros países del sureste de Asia son ejemplos palpables de ello) y para generar un mayor crecimiento, el desarrollo científico y tecnológico es esencial. De ahí la necesidad de que el gobierno siga participando activamente en materia de ciencia y tecnología, particularmente en aquellas áreas en donde los mecanismos de mercado y la iniciativa privada no sean suficientes para que se genere este crecimiento.

4. ¿Cómo debe México enfrentar la creciente competencia china?

Entre 1979 y 2003 la participación de China en el comercio internacional creció de 1 por ciento a 5.7 por ciento. Su expansión se ha debido en parte a un proceso de desregulación, apertura y un establecimiento de garantías para los inversionistas. China es el mayor receptor de flujos de inversión extranjera directa, ya que las empresas buscan aprovechar las ventajas comparativas de ese país produciendo tanto para la exportación como para el mercado interno. China tiene ventajas comparativas en los sectores intensivos en mano de obra, como es la producción manufacturera. Esta ventaja está basada en el bajo costo de su mano de obra (los salarios promedio por hora de la industria manufacturera son 3 veces más altos en México), y en el bajo costo relativo de los energéticos comparado con México. Los costos de hacer negocios en nuestro país son mucho más altos que el resto de los países pertenecientes a la OCDE y otras economías emergentes. Como ejemplo, abrir un negocio en México toma en promedio 58 días, mientras que abrirlo en China toma 41 y en los países de la OCDE toma 25 días (Carlos Herrera, "EUA y China: motores del crecimiento en 2005" en Situación, Servicio de Estudios Económicos de BBVA-Bancomer, Primer trimestre de 2005).

La competencia de México con China o con cualquier otro país va a depender en buena medida de nuestra competitividad. Uno de los ejes de mi programa es precisamente el de hacer a México una economía competitiva. Para tener un sector productivo que compita exitosamente y que desarrolle a su máxima potencialidad a nuestro mercado interno, es fundamental modernizar diversos aspectos de nuestra economía. Esta transformación considera el mercado laboral, el sector energético, el acceso a tecnología de punta, el impulso a nuestros empresarios, la modernización del gobierno, el sistema tributario y la reforma a los sistemas públicos de pensiones.

Lo anterior será apoyado por un verdadero Estado de Derecho que asegure las condiciones necesarias para la realización de inversiones y negocios. Un gobierno de leyes incide en la reducción de costos de producción e intercambio, no solo

combatiendo la corrupción sino también vigilando y garantizando el cumplimiento de contratos suscritos.

Para diferenciarnos de China, debemos aprovechar nuestras ventajas comparativas, ya que tratar de competir contra sus bajos salarios no es una opción. Una de nuestras ventajas es la cercanía geográfica con EUA. Como recomienda Herrera (2005) a nivel de empresa se deben buscar desarrollar productos de mayor valor agregado en donde aprovechemos la ventaja comparativa de cercanía con E.U.A, en términos de menores costos de transporte y distribución, ciclos cortos de inventarios y una mayor eficiencia operativa a partir de una administración de entregas “justo a tiempo”. A nivel industria se debe buscar una integración vertical con la industria de E.U.A. Debemos hacer de México una plataforma para la penetración hacia Estados Unidos y Canadá y buscar ser parte de las etapas finales de la producción.

4. ¿Cree usted que se requiere renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte? Si así lo estima usted, ¿En qué rubros debería hacerse la negociación y ofreciendo que términos o condiciones de intercambio?

El TLC de América del Norte es solo un instrumento que ha contribuido a incrementar de manera importante los flujos de comercio e inversión, así como a ofrecer tanto a productores como consumidores una mayor oferta de bienes y servicios. Este instrumento fue, en su momento, la culminación del importante proceso de apertura económica que se comenzó a generar a mediados de los ochenta. De hecho, más que la apertura comercial que se tuvo con el TLCAN, el mayor beneficio de éste ha sido la mayor certidumbre jurídica y permanencia de la política de apertura. Ahora bien, este Tratado, al igual que los otros suscritos por México, no son una panacea que puede solucionar automáticamente todos los males del país, como en ocasiones han sido interpretados, sino instrumentos que debe complementarse con otras reformas económicas para que el país obtenga los mayores beneficios posibles.

Desafortunadamente, en el caso de México, estas otras reformas han estado paralizadas desde hace más de una década, de modo que no hemos logrado generar las sinergias para alcanzar un mayor desarrollo. La ausencia de estas otras reformas ha ocasionado: el deterioro y limitado crecimiento de la infraestructura; la falta de una oferta suficiente y a precios competitivos de insumos energéticos; el elevado costo de transacción que deben incurrir los empresarios como resultado de procedimientos judiciales lentos y tortuosos que dificultan dar cumplimiento cabal a los contratos y respetar los derechos de propiedad; el elevado costo financiero que sólo en años recientes ha comenzado a reducirse pero que sigue siendo alto; y el acceso limitado a los productos financieros por parte de muchas empresas, entre otros muchos otros problemas de competitividad que padece el país.

Más que renegociar el TLCAN, lo que se debe de impulsar es una profundización de este acuerdo que incluya la construcción de infraestructura en aquellas regiones con altos índices de marginación en América del Norte.

5. ¿Considera usted necesaria una mayor protección para algunos sectores de la economía nacional? ¿Qué tipo de protección promovería y en que sectores específicos?

En cualquier proceso de cambio estructural, hay ganadores y perdedores, pero si la política que se impulsa es adecuada, el país en su conjunto puede ganar. Por lo tanto, debemos llevar a cabo las reformas estructurales que permitan que el país alcance un mayor nivel de bienestar y establecer mecanismos de compensación y de transición para que los sectores perdedores se adapten y se minimice el impacto negativo sobre los mismos.

Así, por ejemplo, si en un proceso de cambio estructural, hay un sector o un grupo de personas o empresas cuyo ingreso se puede ver mermado como resultado de dicho proceso, es necesario diseñar un esquema para amortiguar esta reducción. Si la transformación es, efectivamente, lo más conveniente para el país, la ganancia que se tendría será superior al impacto sobre los sectores perdedores. El esquema de compensación debe ser temporal y debe incluir incentivos para que los recursos que se utilizaban en esos sectores se transfieran a sectores más productivos.

Por otro lado, la protección se puede justificar si no existen condiciones de competencia adecuada, por ejemplo, cuando en la importación se utilizan prácticas desleales de comercio internacional. En estos casos, la protección está plenamente justificada.

6. Algunos especialistas afirman que la política exterior mexicana debe estar basada exclusivamente en los principios establecidos en la Constitución General de la Republica. Otros estudiosos piensan que en un mundo globalizado, la política exterior debe orientarse a la promoción de nuestros intereses económicos y comerciales ¿Cuál de esas posiciones se acerca mas a lo que usted piensa?

La política exterior debe respetar los principios establecidos en la Constitución, a la vez que debe orientarse a la promoción de nuestros intereses económicos y comerciales. No debe haber contradicción entre ambas orientaciones, pues los principios establecidos en la Constitución tienen por objeto precisamente impulsar el interés de los mexicanos,

Nuestro país debe impulsar también una política exterior responsable que tenga como eje principal el desarrollo humano sustentable. Esto implica utilizar la política comercial y diplomática para mejorar los niveles de vida de los mexicanos, tanto de los que viven en el territorio nacional como de los migrantes.

Para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, nuestro país debe aprovechar las ventajas que se derivan de los distintos tratados suscritos, buscando diversificar las relaciones comerciales que actualmente tiene, de manera que se potencie el mercado interno y se incrementen las oportunidades de los mexicanos viviendo en el país. La política exterior debe buscar, a través de mecanismos que impulsen un mayor intercambio económico, tecnológico y cultural, mejorar la competitividad de las empresas nacionales y la calificación de nuestra mano de obra. Estas medidas impulsarán el flujo de inversión al país, generando empleos, permitiendo a más familias un ingreso digno y mejorando sus condiciones de vida.

3. El Combate a la Pobreza

3.1 Programas

1. ¿Cómo define usted la pobreza y de que tamaño considera que es el problema?

Según el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, la pobreza se divide en tres, de acuerdo al ingreso de las personas:

1. **Pobreza alimentaria:** se refiere a los hogares que no cuentan con un ingreso per capita suficiente para adquirir una alimentación minimamente aceptable.
2. **Pobreza de capacidades:** se trata de la población que puede cubrir las necesidades referentes a pobreza alimentaria, pero que no cuenta con un ingreso suficiente para realizar inversiones minimamente aceptables en educación y salud.
3. **Pobreza de patrimonio:** se refiere a la población que puede cubrir las necesidades referentes a pobreza alimentaria y de capacidades, pero que no cuente con un ingreso suficiente para adquirir mínimos indispensables en materia de vivienda, vestido, calzado y transporte.

En cuanto al tamaño de la pobreza, las cifras oficiales revelan que el 17.3% de la población esta en pobreza alimentaria, el 24.6% esta en pobreza de capacidades, y el 47% presenta pobreza patrimonial.

2. ¿Cuáles son cinco medidas principales que llevaría a cabo para abatir la pobreza?

- **Educación de Calidad**, de modo que la educación que adquieran los estudiantes, y en especial los beneficiarios de los programas sociales les de acceso a un empleo digno.
- **Cobertura Universal en Salud**, ampliando los esfuerzos del Seguro Popular, en especial, hacia los más desprotegidos.
- **Infraestructura y servicios básicos**, que garantice a las personas el acceso a servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- **Garantizar un patrimonio**, que le permita a las familias en situación de pobreza acceder a una vivienda digna y esquemas que fomenten el ahorro entre sus miembros.
- **Empleo y proyectos productivos**, que bajo un esquema laboral flexible permita a un mayor número de personas incorporarse a la fuerza laboral y

así generar ingresos. Asimismo es menester dotar a los más pobres (entre ellos a las mujeres indígenas) de microfinanciamiento y respaldar los proyectos productivos familiares, a fin de incrementar de manera permanente y productiva el ingreso de las familias.

3. ¿Cuanto costarían esas medidas y de donde obtendría dichos recursos?

Varias de las medidas propuestas no implican necesariamente que se deban aumentar los recursos, pues con el uso más eficiente de éstos y con ahorros presupuestales, se liberarían fondos para ampliar la cobertura e impacto de la política social.

No obstante lo anterior, es necesario reconocer que se requerirán ingresos adicionales para darle sostenibilidad a la política social y que no será posible aumentar el gasto social destinado al combate a la pobreza si no se recauda más y de manera más simple y eficiente.

4. De llegar a la Presidencia de la Republica, ¿En qué porcentaje cree usted que se podría reducir el número de pobres durante su sexenio?

Mi empeño se dirigirá a lograr que la tasa de reducción de la pobreza sea igual o mayor, a la registrada en el Gobierno del Presidente Fox. En otras palabras, el objetivo es que para el 2012, el porcentaje de mexicanos en pobreza alimentaria se ubique entre 10 y 5%, el porcentaje de mexicanos en pobreza de capacidades sea de 13%, y el porcentaje de mexicanos en pobreza patrimonial sea de 34%.

5. ¿Debe mantenerse la política actual de combate a la pobreza? ¿Mantendría usted alguno de los actuales programas gubernamentales de combate a la pobreza? ¿Son suficientes los recursos que actualmente se destinan a este objetivo?

En esta administración se han realizado esfuerzos importantes de combate a la pobreza y ello me lleva a estar convencido de que la única forma de terminar con este problema es profundizar y darle continuidad a la actual política social y en proveer esquemas de aseguramiento para los mexicanos de menores recursos. Ello significa que se requiere de un esfuerzo económico mayor para superar la pobreza.

En este sentido, los programas que deben profundizarse y continuarse, de acuerdo a las evaluaciones son Oportunidades, Liconsa, Abasto Rural, 3x1 para Migrantes, Seguro Popular, así como aquellos que mejoran el entorno de las familias más desprotegidas.

6. ¿Cómo considera usted que deben ser los programas contra la pobreza: universales o focalizados? Si considera que deben ser focalizados, ¿hacia quien deben dirigirse los apoyos: a la comunidad, a la familia o al individuo?

En términos generales, para mayor efectividad del gasto en programas sociales – asegurando que los apoyos lleguen a los que están destinados—, debe existir direccionamiento o focalización de los apoyos, pero manteniendo siempre reglas y criterios claros, transparentes, públicos y verificables, población objetivo y cobertura de los programas, así como sistemas de padrones confiables de beneficiarios. Esto no sólo eleva su efectividad sino que contribuye a reducir prácticas clientelares y el uso político de los programas sociales.

Dependiendo del tipo de apoyo éstos deben dirigirse a individuos o familias y tratándose de programas con enfoque territorial, a localidades y regiones. Sin embargo, frecuentemente se pueden combinar ambos criterios. Por ejemplo, existen diversos programas dirigidos a personas o familias en condiciones de pobreza, que residen en localidades de alta y muy alta marginación (por ejemplo, el Programa Apoyo Alimentario).

No obstante lo anterior, algunos programas deben mantener el carácter universal, como son los programas de educación básica.

3.2 Educación

1. ¿Qué medidas adoptaría durante su gobierno para elevar el acceso y la calidad de la educación en escuelas rurales e indígenas?

Sin lugar a dudas, el acceso y la calidad de la educación en escuelas rurales e indígenas son desiguales al resto de la población. Pensamos que el modelo de escuela es el mismo, pero esto no es así. Es en éstas escuelas donde se encuentran los maestros más novatos y menos motivados, donde se observan las mayores carencias y donde la falta de infraestructura educativa es evidente. Ahí es donde lo que se enseña en la escuela cobra poco significado para los alumnos y la comunidad.

Ello nos lleva a la necesidad de implementar las siguientes medidas:

- **Infraestructura y Recursos Federales:** Es importante supervisar la provisión de los recursos necesarios para la construcción y equipamiento de escuelas rurales e indígenas, que gran parte de las veces se encuentran en condiciones deplorables. Especial atención merece el que los recursos federales destinados a atender estas regiones efectivamente lleguen a su destino.
- **Maestros:** Los indígenas no son formados inicialmente como maestros. La mayoría son reclutados con preparatoria (hasta la presente administración

se ofrece por primera vez en nuestro país la licenciatura en educación con especialidad en educación intercultural bilingüe). Sus prácticas docentes, como consecuencia, son tradicionales, centradas en los contenidos y en la transmisión. Esto es precisamente lo que no interesa a los alumnos. Los maestros deben sujetarse a capacitación y evaluación permanentes y deben ser reconocidos y remunerados conforme a los resultados obtenidos.

- **Supervisión:** Las zonas rurales e indígenas carecen de supervisión educativa. En los escasos casos en los que existe, los supervisores casi no visitan las escuelas, y cuando lo hacen es por razones administrativas.
- **Participación:** Fomentar en los padres de familia y miembros de las comunidades indígenas la participación activa en los procesos educativos de sus hijos.

Lo anterior, apunta a formular políticas públicas que de manera integral combatan de manera frontal estas cinco causas estructurales y les den un seguimiento cercano:

- Se debe dar incentivos –y supervisar- a los maestros rurales para que se establezcan en las comunidades a las que son asignados durante todo el ciclo escolar. Los maestros deben sujetarse a capacitación y evaluación permanentes. Muchas veces los maestros tienen que atender a alumnos de varios grados al mismo tiempo. Se debe reconocer y pagar un estímulo a aquellos maestros que obtengan mejores resultados.
- En las zonas indígenas la educación debe ser bilingüe, de calidad, y a partir de sus propios valores y prácticas.
- Es importante supervisar la construcción y equipamiento de escuelas rurales, que muchas veces se encuentran en condiciones deplorables. La inversión en infraestructura educativa por parte de estados y municipios no siempre es transparente. Las transferencias federales deben diseñarse tomando en cuenta el rezago.

Especial reflexión merecen las escuelas urbanas de educación básica que atienden estudiantes provenientes de comunidades indígenas sin estar dentro de ellas. En estos casos la educación debe ser multicultural a efecto de integrar plenamente a los hijos de migrantes indígenas en zonas urbanas.

2. ¿Qué opciones educativas, por ejemplo de educación media o educación tecnológica promovería para las zonas rurales e indígenas?

En el caso de las comunidades indígenas, en la presente administración se crearon los primeros bachilleratos y universidades interculturales en México, y se abrieron en algunas regiones este tipo de instituciones en zonas rurales. Los bachilleratos buscan ofrecer una educación de alta calidad, que prepare al alumnado y los aliente a continuar con sus estudios; pero que a la vez vincule a los estudiantes con su medio ambiente y la vida de sus localidades y su lengua.

Que permitan que haya una estrecha relación con el entorno para demostrar que puede comprenderse mejor además de transformarse, que incluya una formación para el trabajo relacionada con su entorno, de manera que aquellos que desean permanecer en sus regiones cuenten con elementos para hacerlo de forma útil a su comunidad y que les permita vivir ahí dignamente.

Asimismo, las universidades de este tipo basan su oferta educativa en las necesidades y potencialidades de su territorio, y buscan formar intelectuales y profesionales comprometidos con el desarrollo de sus regiones. También incorporan la lengua y cultura propias, a la vez que cuidan la calidad y realizan investigación sobre su entorno.

El continuar por este rumbo e incorporar a este nivel educativo cuestiones de agronomía, cálculo, herramientas administrativas, artes y oficios augura la inclusión de grupos sociales olvidados, con los que me comprometo y que más allá de desear que gocen de igualdad de oportunidades, su pluralidad cultural debe ser un factor digno de enaltecerse.

Adicionalmente, se debe prestar atención a los indígenas en educación media superior y superior en centros educativos fuera de sus comunidades. En estos casos, se requieren programas de acompañamiento a estudiantes a efecto de resarcir cualquier deficiencia educativa previa que presenten estos jóvenes.

3. Algunos especialistas piensan que es prioritario proporcionar a la población indígena los conocimientos necesarios para que puedan integrarse al resto de la sociedad. Sin embargo, hay quienes sostienen que la educación debe enfocarse a conservar las costumbres y tradiciones de esas comunidades. ¿Cuál de las dos posiciones se acerca más a lo que usted piensa?

Estoy convencido de que los pueblos y comunidades indígenas pueden integrarse al resto de la sociedad, conservando sus propias características políticas, sociales y culturales y así aumentar sus niveles de bienestar. El nivel de integración lo debe determinar cada comunidad y persona a partir de un ejercicio de reflexión. El Estado Mexicano debe velar porque así sea, más aún, debe diseñar políticas públicas que permitan a los pueblos indígenas trabajar, educarse, estar sanos, y ser reconocidos, en toda su valía, por sus compatriotas.

3.3 Acceso a la Salud y Buena Nutrición

1. ¿Qué medidas adoptaría para elevar el acceso a la salud y la calidad de la nutrición entre los niños pobres del país?

La pobreza es un detonante de la desnutrición y a su vez, la desnutrición limita las posibilidades de la población de escapar de la pobreza en el largo plazo. En este

sentido, el problema de la desnutrición en México, como resultado directamente vinculado con la pobreza, debe abordarse desde una perspectiva integral y dirigirse a la población que padece sus efectos con mayor severidad.

Durante las últimas décadas, México ha entretendido una serie de políticas y programas de alimentación a través de los cuales las transferencias otorgadas permitieron incrementar la disponibilidad de alimentos en los hogares, disminuyendo la incidencia en enfermedades en los niños y baja estatura. No obstante, aun queda mucho por hacer. Esto se ve reflejado en el último Censo sobre la Talla Infantil, donde uno de cada 10 niños de primaria tienen baja estatura, sobretodo en los hogares pobres que habitan en áreas rurales principalmente aisladas y dispersas de Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Puebla y Guerrero.

Asimismo, debemos tomar en cuenta que la desnutrición va más allá de la alimentación; también es parte de una cadena de vicios difíciles de romper. La mala alimentación y la incidencia de enfermedades, son condiciones que están estrechamente relacionadas al estado de pobreza y mala salud. Por ello, es fundamental consolidar prácticas de salud preventiva y reforzar el acceso a servicios básicos de salud, así como impulsar programas educativos para las madres de familia, ya que hay una relación directa entre el nivel de escolaridad de la madre y la buena nutrición de sus hijos. Se deberá poner un énfasis especial en la educación de las mujeres indígenas ya que la mortalidad infantil en estas comunidades es 58% mayor que el promedio nacional.

En un estudio realizado por el Instituto Nacional de Salud Pública, y dado a conocer el 18 de octubre de 2004, se reconoció que la fórmula de fortificación de la leche distribuida por el programa *Liconsa*, contribuyó para revertir las condiciones de desnutrición infantil, y redujo la anemia en 44 por ciento de los niños entre 12 y 24 meses de edad. Con este tipo de resultados México va por buen camino, por lo que puede extenderse a otros productos al establecer un modelo focalizado de los recursos públicos en materia de salud, nutrición y educación con prioridades a las localidades más dispersas y a hogares con más niños.

Continuar y fortalecer la evaluación continua de estado de salud, peso, talla a través de los centros de salud en el caso de los beneficiarios de los Programas establecidos por el Gobierno Federal, y trabajar conjuntamente con los Estados y municipios más afectados. Estas acciones deberán tener metas muy específicas y resultados vinculados con la reducción en la desnutrición infantil o general atacando todas las causas, incluyendo la insuficiencia de ingreso familiar.

En materia de Salud el *Seguro Popular* debe consolidarse como un vehículo financiero cuyos recursos permitan mejorar la calidad de los servicios en los estados. Es fundamental establecer una cobertura universal del Seguro Popular

con una plataforma que ayude a tener un control y seguimiento riguroso de los beneficiarios. El ataque frontal a la pobreza en materia de salud, se puede sintetizar en la supresión de estos cuadros patológicos como causa importante de muerte en la población infantil.

La instrumentación de las políticas y programas de nutrición y alimentación, debe ser parte esencial del programa general de Igualdad de Oportunidades. Fortalecer y articular las dos principales estrategias de combate a la pobreza en materia de salud: *Oportunidades* y *Seguro Popular*. Ambos, sobre todo el primero, han mostrado efectos importantes en mejorar la nutrición y el acceso a la salud.

2. ¿Qué modificaciones o innovaciones introduciría en los programas respectivos tanto para la población pobre en general, como para los niños en particular?

Actualmente el problema de la desnutrición en México se aborda desde el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, que pone especial énfasis en la necesidad de dotar a las familias en condiciones de mayor pobreza de los recursos necesarios para sus requerimientos mínimos de nutrición y servicios de salud; y del programa *Oportunidades*, donde el combate a la desnutrición se constituye como la lucha contra la pobreza y sus acciones están encaminadas a romper con el círculo vicioso de mala salud y alimentación.

A través de *Oportunidades*, los hogares reciben apoyos monetarios directos (entregados a las madres) para mejorar la alimentación, y los niños menores, las mujeres embarazadas y en lactancia, reciben un suplemento alimenticio que les garantiza los micronutrientes esenciales y 20 por ciento de las proteínas necesarias.

La estrategia debe enfocarse a dar atención a las poblaciones rurales en donde la proporción de hogares en condiciones de pobreza con restricciones en el abasto de alimentos. También los programas deben considerar la importancia que toma el dotar a las familias más vulnerables de información para prevenir. Los programas deben considerar ofrecer más atención a los hogares con niños.

Para combatir cabalmente la desnutrición, sea infantil o general, es necesario realizar intervenciones que ataquen las causas inmediatas, subyacentes y básicas. Es decir, no es suficiente con dotar de alimentos, sino actuar para mejorar el flujo de ingresos de manera permanente, como son aquellas dirigidas a crear empleos y proyectos productivos. También se requiere capacitar a las personas en prácticas alimenticias adecuadas y medidas de prevención de enfermedades. Dentro de estas acciones también deben considerarse las de sanidad en el hogar y en la localidad.

- Los criterios de corresponsabilidad de Oportunidades deben actualizarse en función de las necesidades y la forma de vida de los beneficiarios.
- Hacer más efectivas las pláticas a las que tienen que asistir los que reciben ese beneficio, y solicitar acciones concretas como tener al día la cartilla de vacunación de los niños.
- Dar las pláticas en horarios que se adecuen a las actividades de esta población. Por ejemplo actualmente se dan los sábados, pero este es el día en que la mayoría de las señoras van al mercado a vender sus productos.
- Abasto Social de Leche: ofrecer capacitación a las familias beneficiarias en materia de nutrición y acciones para combatir enfermedades infecciosas.
- DIF: Asegurar la calidad y contribución nutricional de los desayunos escolares de éste. Y focalizar los recursos alimenticios evaluando su distribución y evitar que se cobre a las familias por ellos.
- Capacitar a las madres en materia de nutrición y en particular, promover que el desayuno escolar no sustituya los alimentos en el hogar, sino sean complementarios.
- Garantizar que todos los centros de salud cuenten con el personal capacitado y el equipo necesario para llevar a cabo la evaluación de la nutrición de los niños y de la medición de peso y talla.
- Monitorear los contenidos de las pláticas de capacitación del Programa Oportunidades para asegurar su efectividad en la promoción de una mejor alimentación en el hogar, y que se adecue a las necesidades especiales de diferentes comunidades como por ejemplo el caso de las mujeres indígenas.
- Enfatizar las acciones que promuevan la sanidad (como el desarrollo de drenaje, letrinas y uso de sanitarios) a través de los programas y fondos de infraestructura y mejoramiento de vivienda.
- Focalizar los programas tanto en zonas rurales como urbanas, considerando la migración del campo a las ciudades, y reforzar las estrategias del combate a la pobreza que impidan el desplazamiento de las familias.
- Fortalecer el componente educativo en las madres y en los niños sobre alimentación y medidas preventivas en materia de salud.
- Evitar la duplicidad de los programas y acciones.

4. El Reto de la Educación

4.1 Financiamiento de la Educación

1. Habida cuenta de que el gasto que realiza el Estado –Federación, Estados y municipios- en educación representa 5.6 por ciento del PIB, ¿Qué porcentaje del PIB destinaría su gobierno al gasto en educación? ¿De donde obtendría los recursos adicionales a los que ya se erogan?

La reforma al Artículo 25 de la Ley General de Educación, publicada en diciembre de 2002, establece que el monto anual de recursos que el Estado destine – Federación, entidades federativas y municipios- al gasto al gasto en educación pública no podrá ser menor a ocho por ciento del PIB, a partir de 2006.

Esta modificación legal constituye, bajo cualquier consideración, una ampliación enorme de la responsabilidad del Estado —Federación, entidades federativas y municipios— en materia educativa.

Actualmente, el gasto público en educación representa el 5.6 por ciento del valor de la producción nacional, por lo que para alcanzar la proporción señalada en el Ley se requerirá de una asignación adicional —y permanente— de recursos en el orden de 190 mil millones de pesos anuales (2.4 puntos porcentuales del PIB).

Lograr en los próximos años este nivel de gasto público en materia educativa representará, sin duda, uno de los mayores desafíos que habrá de enfrentar la siguiente Administración.

Sin embargo, destinar más recursos públicos a la educación no es la única solución para abatir nuestros rezagos educativos. Es importante estimular la participación del sector privado en el financiamiento educativo. El crecimiento de la participación privada en el sector ha sido mínimo en los últimos años. El gasto del sector privado (como proporción del PIB) en la educación ha sido de 1.5 por ciento. La contribución del sector privado debe orientarse con mayor énfasis hacia el financiamiento de proyectos educativos de alto impacto social por medio de incentivos fiscales.

Es importante señalar que los incentivos fiscales que se ofrezcan al sector privado deben estar acompañados de un eficiente sistema de supervisión y rendición de

cuentas que permitan evaluar con precisión y rapidez el impacto social de los proyectos financiados.

Sólo con la participación activa de todos los sectores de la sociedad podremos alcanzar un desarrollo educativo sustentable y competitivo en la esfera internacional.

Por ello, hay básicamente tres opciones posibles: (1) reasignar el presupuesto federal aumentando los recursos para la educación a costa de otros tipos de gasto; (2) Incentivar a los estados y municipios a que destinen una mayor proporción de su gasto a este servicio (3) generar recursos a través de una reforma hacendaria que genere mayores recursos.

La primera opción es viable pero muy limitada dado que el gasto educativo ya representa una proporción elevada del gasto público (24%), sobre todo para el gobierno federal. Si bien existen otro tipo de gasto con menor rendimiento social que la educación, hay poco espacio de maniobra.

La segunda opción presenta problemas similares, pero dado que la mayor parte del gasto educativo sigue siendo financiado por el gobierno federal, se podría esperar una aportación mayor de las entidades. En particular el Distrito Federal no eroga prácticamente nada para la educación básica.

La opción 3, por tanto, es la ideal. Una reforma hacendaria guiada por las necesidades de gasto social, podría generar recursos adicionales tanto para el gobierno federal como para los estatales y municipales que pudieran destinarse para la educación. Cabe señalar que actualmente, la totalidad de la recaudación del IVA es insuficiente para cubrir el gasto público en educación. Es por ello que la reforma hacendaria debe verse como una pieza fundamental de política social.

En este sentido, habrá que insistir en la urgencia de concretar una reforma fiscal integral, que potencie el crecimiento de la economía y, en consecuencia, dote de mayores recursos a la Federación, a los Estados y a los municipios.

2. ¿Considera adecuada la actual distribución del financiamiento a la educación entre los estados y la Federación?

El gasto del gobierno federal en educación representa aproximadamente tres cuartas partes del gasto público en ese rubro mientras que los estados gastan una cuarta parte. Esto refleja una tendencia histórica que se mantiene a pesar de la “federalización” de la educación básica de 1992, aunque actualmente la mayor parte del gasto federal se realiza a través de transferencias a los estados más que en operar directamente planteles educativos.

Esta proporción debe cambiar para reflejar el espíritu de la federalización, sin embargo, debe realizarse a partir de una reforma que otorgue mayores potestades tributarias a los estados de modo que cuenten con mayores ingresos propios.

Cabe señalar que los estados difieren de manera significativa en la cantidad de recursos que destinan a la educación, tanto en términos absolutos como por alumno. Por ejemplo, para educación básica, en 2002, El Estado de México erogó 6.2 mil millones de pesos, Baja California 2.8 mil millones, Hidalgo 183 millones y Morelos 21.3 millones. Como proporción del gasto público (federal más estatal) para el mismo año, las proporciones respectivas que representó el gasto estatal fueron: Estado de México 31.7%, Baja California 39.1%, 3.7%, 0.8%. Finalmente, el Distrito Federal prácticamente no gasta nada en educación básica ya que los servicios educativos a este nivel los opera y financia directamente el gobierno federal.

Ante este escenario de desigualdad, el impulso al desarrollo de esquemas equitativos de financiamiento y distribución de recursos, que reconozcan las disparidades entre los estados, pero también el esfuerzo que cada uno de ellos realiza, habrá de ser uno de los aspectos centrales de la política educativa en los próximos años.

3. ¿Hasta que nivel educativo considera usted que debe abarcar la gratuidad de la educación?

La gratuidad de la educación en escuelas públicas debe abarcar desde el nivel preescolar hasta el nivel medio superior. Si se pretende que la gratuidad se extienda, se tiene que dotar al Estado de recursos fiscales suficientes para tal fin.

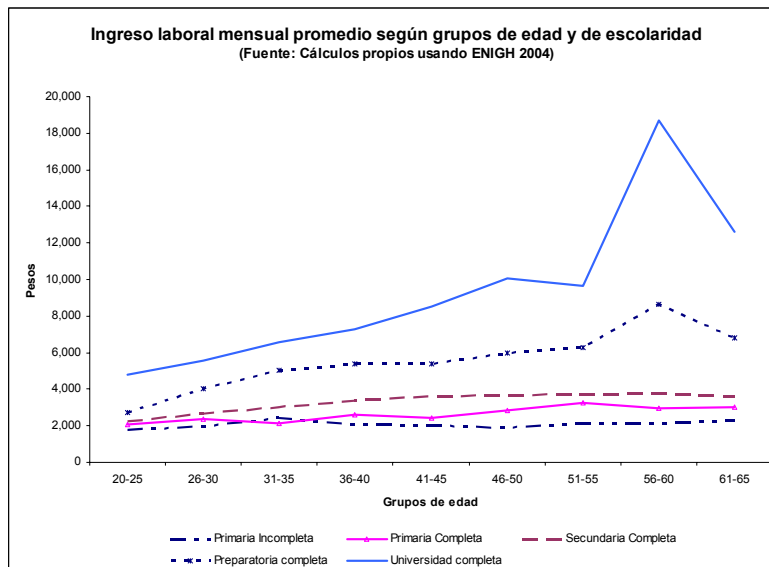
Sin embargo, el Estado --los tres órdenes de gobierno de manera corresponsable--, deberá velar por que ningún estudiante mexicano que cumpla con los requisitos establecidos por las instituciones educativas y que tenga la motivación necesaria, se quede sin estudiar por razones económicas, por lo que deben fortalecerse programas de becas y becas-crédito. Lo anterior, independientemente de otros recursos públicos que se destinen para apoyar la educación superior y la investigación científica y tecnológica.

4. ¿Considera usted el establecimiento y/o la actualización de cuotas – obligatorias o voluntarias- en la educación superior?

Los estudiantes universitarios deben ser corresponsables en el financiamiento de la educación que reciben. El principal beneficio de la educación superior lo obtienen quienes hayan estudiado ese nivel, al recibir ingresos considerablemente superiores a los que obtienen personas que sólo han alcanzado niveles educativos inferiores, como se ilustra en la gráfica.

Sin embargo, es fundamental que el Estado mexicano (los tres órdenes de gobierno), garantice que ningún estudiante que cumpla con los requisitos establecidos por la institución educativa pública en donde estudie o desee estudiar, abandone los estudios superiores o no los inicie por razones económicas. Para ello deben fortalecerse programas de becas y becas crédito.

Lo anterior asegura asimismo que los subsidios para la educación se destinen a quienes más lo necesiten, a la vez que permite a las instituciones de educación superior obtener recursos adicionales para fortalecer los programas de investigación, la infraestructura y materiales educativos y en general, elevar la calidad de la educación que ofrecen.



4.2 Asignación de los Recursos Públicos en la Educación

1. ¿Considera usted adecuada la distribución actual de los recursos públicos en la educación? Si no es así, ¿Qué cambios haría usted en esta distribución?

En 2005, el 63.8 por ciento del gasto educativo federal se destinó a la educación básica, 10.1 a la media superior, 18.6 por ciento a la enseñanza de tipo superior y el restante 7.5 por ciento a los servicios de capacitación para el trabajo, educación para adultos y fomento a la cultura y el deporte.

Durante los últimos años, en congruencia con la dinámica demográfica que ha experimentado el país y ante el creciente deseo de los jóvenes por continuar su preparación, el financiamiento de la educación media superior y superior han sido los que han mostrado el mayor dinamismo.

En la educación básica se ha alcanzado prácticamente la cobertura a nivel primaria, aunque todavía existen rezagos en la cobertura en el preescolar y la secundaria que es imperativo atender. Sin embargo, el reto fundamental se centra en elevar la calidad de los servicios. Ahora bien, por lo que toca a la enseñanza más allá de la educación básica obligatoria, es decir media superior y superior, el desafío consiste en responder —con calidad— a la creciente demanda; demanda que se ha visto nutrida por la mayor atención y mejor desempeño observados en los niveles educativos precedentes.

Ante esta situación, la responsabilidad del gobierno federal habrá de ser la de orientar el presupuesto hacia los renglones de gasto que reporten los mayores beneficios sociales en cada tipo educativo, considerando incrementar gradualmente el financiamiento de la educación más allá de la básica, de conformidad con la evolución de la pirámide demográfica.

En este sentido, el reto consistirá en garantizar los recursos necesarios para financiar la expansión de los tipos superiores de enseñanza, ya que el costo unitario de un estudiante de educación superior es considerablemente mayor respecto al correspondiente a un alumno de primaria (casi cinco veces mayor).

2. De incrementar los recursos en todos los niveles educativos, ¿de dónde los obtendría?

Para avanzar hacia una mayor cobertura y mejorar la calidad en todos los niveles educativos, resulta fundamental que el estado pueda disponer de recursos financieros suficientes para el desarrollo del sistema.

Para incrementar el presupuesto educativo es necesario elevar la recaudación fiscal de los tres órdenes de gobierno, de manera que el incremento en el gasto educativo tenga un financiamiento sano y sostenible.

Es necesario también estimular la inversión educativa de estados y municipios y establecer mecanismos que permitan que una proporción mayor del financiamiento educativo provenga de los recursos de los particulares de manera directa.

Por otro lado, ofrezco establecer las disposiciones que permitan disminuir el excesivo gasto de administración que genera el esquema actual del sistema educativo, además de ahorros generales en la administración pública que pueden ser canalizados en parte a la educación y a la investigación.

3. ¿Cómo piensa usted que se deben atender los requerimientos de infraestructura, equipamiento, modernización tecnológica, entre otros en un contexto en que la gran parte del gasto educativo está dirigido a salarios y prestaciones?

La mayoría de los recursos que México destina a la educación están comprometidos en gasto corriente. Esta situación reduce drásticamente el gasto disponible para otros requerimientos como infraestructura o modernización tecnológica.

En los niveles de primaria y secundaria, sólo el 2.7 por ciento del presupuesto educativo es asignado al gasto de capital, comparado con el promedio de la OCDE de 8.2 por ciento. La situación es similar en el nivel superior, en donde sólo el 2.7 por ciento se destina a gastos de capital, comparado con el promedio de la OCDE de 11.6 por ciento.

De igual manera, la mayor parte del gasto corriente en los niveles de primaria y secundaria se destina a salarios y prestaciones, dejando sólo un 5.6 por ciento en promedio para otros gastos corrientes, tales como servicios y materiales de instrucción. Esto se compara con un promedio de 19 por ciento destinado a otros gastos corrientes en los países de la OCDE.

Por lo anterior, me propongo al llegar a la Presidencia de la República, lograr que el gobierno haga un esfuerzo por hacer más eficiente cada peso invertido en el gasto corriente educativo, de tal forma que se liberen recursos para inversión en infraestructura y equipamiento.

Asimismo, promoveré esquemas que permitan estimular la orientación de recursos federales etiquetados para infraestructura en los estados, al fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de nuestro sistema educativo. Adicionalmente, aunado al esfuerzo que habrá de realizar el gobierno federal, será necesario también explorar fuentes alternas de financiamiento educativo, que complementen y hagan más eficiente el uso de los recursos de los que dispone el Estado, como son los denominados Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS), los cuales resultan particularmente relevantes en materia de infraestructura y equipamiento.

4. ¿Cree usted que en México se educan demasiados universitarios en áreas socioadministrativas y pocos en ingenierías? Si así lo cree usted. ¿Debería modificarse el énfasis de la educación superior?

Las carreras en las áreas administrativas están entre las más demandadas, en tanto que las de ingeniería y tecnología, son apreciadas por su potencial y capacidad para contribuir al desarrollo productivo. A la luz de estos argumentos, podemos valorar la información que aporta la Encuesta Nacional de Empleo según la cual, por ejemplo, la Ingeniería de Trasporte se ubica como la carrera mejor pagada, mientras que administración, finanzas y contaduría se ubican con los más altos índices de empleo.

Lo ideal es contar con un sistema de educación superior amplio, flexible y diversificado, que se ajuste a las preferencias o vocaciones de los jóvenes y a las necesidades del desarrollo social y productivo, sin dejar de atender la formación de personal académico y de investigación.

Es claro, sin embargo, que para competir internacionalmente, México requiere fortalecer su desarrollo científico y tecnológico. Pero esto no se logrará simplemente a través de la oferta de carreras. Es necesario despertar el interés de los jóvenes por estudiar carreras científicas y tecnológicas y para ello se requiere iniciar desde la educación básica, fortaleciendo la enseñanza de matemáticas y ciencias básicas y mejorando los métodos pedagógicos y haciendo más comprensible y relevante el contenido de las materias, entre otras acciones.

Otro aspecto importante a considerar es la necesidad de ofrecer orientación confiable a los jóvenes que están por elegir sus estudios. Ya se cuenta con una herramienta importante en este sentido que es el Observatorio Laboral, que ofrece información en línea sobre el mercado laboral y las ocupaciones.

4.3 Cobertura y Eficiencia

1. ¿Cuáles considera usted que son los principales problemas de la educación en México y qué medidas llevaría a cabo para resolverlos?

Durante la primera década de este nuevo siglo crecerá de manera importante la población del grupo entre 15 y 24 años, lo cual significa un aumento significativo en la demanda de educación media superior y superior. La ventaja de contar con una población joven sólo será efectiva en la medida en que las próximas generaciones estén mejor preparadas para incrementar la productividad y competitividad el país. El reto consiste también en lograr que los egresados consigan una adecuada inserción en el mundo laboral, ya que de otra manera podríamos pasar de un bono a un lastre demográfico.

El sistema educativo mexicano enfrenta serios problemas que es urgente atender: baja calidad de los servicios, cobertura insuficiente sobre todo en secundaria y media superior, desigualdad de oportunidades educativas, recursos insuficientes y poca efectividad del gasto educativo.

Baja calidad

Cuando la educación es deficiente o de mala calidad, deja de funcionar como motor de desarrollo individual, social y económico, y, aún cuando produzca graduados, sólo genera la ilusión de que cumple, sin hacerlo, la función encomendada al sistema educativo, todo ello a un gran costo.

Una educación sin calidad retarda el avance de las comunidades, cancela las posibilidades de movilidad social, limita los deseos de superación personal, genera desigualdad, representa un dispendio de recursos y causa frustración entre la población. El vacío que produce una educación deficiente no se puede subsanar con ninguna otra medida compensatoria. A ello hay que agregar que el problema del bajo rendimiento escolar es estructural porque se genera y reproduce en las trayectorias estudiantiles, desde el jardín de niños hasta la educación superior.

En materia de aprovechamiento escolar, las evaluaciones nacionales e internacionales reflejan que los procesos educativos y el nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos son desiguales y, en promedio, inferiores a lo establecido en los planes y programas de estudio, a los requerimientos de una sociedad moderna y a los niveles necesarios para alcanzar un lugar destacado en el escenario internacional.

Por ejemplo, en el estudio PISA 2003 de la OCDE, México ocupa el último lugar entre todos los países miembros en resultados de lectura, matemáticas y ciencias,

y el lugar 38, 37 y 37 respectivamente de entre todos los 40 países participantes. Cabe señalar que estas pruebas no miden tanto el conocimiento sino la capacidad para poner en práctica los conocimientos y el razonamiento para enfrentarse a problemas cotidianos.

Son diversos los factores que explican la calidad educativa. Entre aquellos relacionados con la escuela se encuentran los métodos pedagógicos, la capacitación, experiencia y supervisión de los maestros y el funcionamiento de la escuela. Por ejemplo, en cuanto a los primeros, en México predomina el uso de métodos tradicionales que ponen especial énfasis en la memorización y repetición más que en el razonamiento, lo cual es poco efectivo para el desarrollo de capacidades analíticas, para facilitar el aprendizaje continuo o para aplicar los conocimientos adquiridos para resolver problemas prácticos.

El entorno institucional y los recursos disponibles también afectan la calidad educativa. La calidad sufrirá en la medida que exista poca transparencia y rendición de cuentas, por ejemplo, o que se tengan incentivos insuficientes para la mejora continua. De igual manera, los recursos disponibles tienen un impacto sobre la calidad. Es difícil tener altos estándares en escuelas sin la infraestructura adecuada o sin libros y material didáctico, por ejemplo. La seguridad en la escuela también importa.

La calidad de la educación también es un reflejo de las circunstancias socioeconómicas de los hogares, ya que éstas son el factor más importante sobre el aprovechamiento escolar de los alumnos, tanto por lo que se refiere a la capacidad de cada alumno para tomar ventaja de las oportunidades educativas como por el efecto en el aprendizaje que se da de un alumno a otro. Si bien la escuela no puede cambiar las circunstancias de las familias de sus alumnos, la experiencia demuestra que con los programas y recursos adecuados se pueden compensar al menos en parte las condiciones desfavorables que enfrentan los alumnos.

La consideración de las transiciones por las que pasa el país en los inicios del siglo XXI permite advertir que si los retos del Sistema Educativo Nacional son muy grades en términos cuantitativos; pero en comparación con el pasado reciente, son aún mayores desde un punto de vista cualitativo: no bastará con aumentar el número de escuelas e instituciones educativas e incrementar sustancialmente la inversión en el sector. Se necesitan cambios profundos en la manera de concebir la educación, sus contenidos, sus métodos y sus propósitos.

Una mayor inversión de recursos es necesaria para invertir en mejorar la infraestructura y equipamiento de las escuelas, para mejorar la capacitación de los docentes, para contar con mejor material didáctico, entre otros. También es necesario adoptar mejores métodos de enseñanza enfocados a desarrollar

capacidades analíticas y de aplicación de conocimientos a problemas prácticos así como para mejorar las aptitudes para el aprendizaje continuo.

Sin embargo, si bien es claro que es necesario aumentar los recursos disponibles para la educación, la evidencia internacional demuestra que también es posible introducir mejoras de bajo costo pero que tienen un alto impacto en el desempeño escolar. Por ejemplo, hay evidencia de que cambios en los métodos de enseñanza, como es un mayor uso de libros de texto dentro y fuera de la escuela, y dejar y supervisar tareas de los alumnos, suelen tener mayor impacto que acciones con costos más elevados. De manera similar, la introducción de medidas para dotar de mayor autonomía a las autoridades escolares sobre el uso de los recursos materiales y humanos, sujeto a reglas claras para la rendición de cuentas y un mayor participación de los padres de familia, ha demostrado ser una herramienta efectiva para elevar la calidad. La evaluación continua y la difusión pública de los resultados también contribuye a mejorar el desempeño.

Cobertura Insuficiente

La cobertura de atención a la población escolar ha crecido y seguirá creciendo en los próximos años. Se estima que para el ciclo escolar 2005-2006, la matrícula alcanzará los 32.48 millones de alumnos, 2.9 millones más que al inicio de este milenio. El reto será universalizar la enseñanza básica y hacerlo con mayor equidad y con calidad más homogénea en los servicios que se ofrecen en los diversos tipos, niveles y modalidades educativas.

Los cambios recientes en la legislación, que disponen extender la escolaridad básica de la población –principalmente en preescolar-, aunado a la dinámica poblacional, modifican sensiblemente la configuración de la demanda educativa.

A nivel preescolar, será necesario multiplicar esfuerzos para atender a los niños y niñas de tres a cinco años de edad que ahora deben cursar este nivel.

A nivel de ecuación primaria, el estrechamiento de la base de la pirámide de población, provocará una reducción en la demanda de servicios en educación primaria, nivel en el que se está por alcanzar la cobertura universal.

Sin embargo, México se encuentra todavía lejos de alcanzar la cobertura universal a nivel secundaria, que es sólo del 75% a pesar de que este nivel es obligatorio. Invertir en elevar la cobertura de este nivel, con escuelas de calidad, debe ser una prioridad nacional.

La media superior (bachillerato y equivalente) es el nivel educativo que experimentará mayor crecimiento en los próximos años. Un importante reto en este tipo educativo será mejorar la eficiencia terminal que en la actualidad es de

58.6 por ciento lo cual representa un lamentable desperdicio de recursos humanos y materiales.

Finalmente, también se requiere un esfuerzo en ampliar la cobertura de la educación superior. En México, sólo 23 de cada cien jóvenes, de 19 a 23 años de edad, cursan alguna licenciatura, mientras que los niveles alcanzados en los países de la OCDE, entre los que se encuentran nuestros principales socios comerciales, es mayor al 40%.

Desigualdad en las Oportunidades Educativas

La desigualdad en las oportunidades educativas perpetúa la desigualdad económica y en términos de desarrollo humano, tanto entre personas como entre regiones.

La baja calidad educativa y la insuficiente cobertura afectan de manera desproporcionada a las personas de bajos recursos ya que tienen menor acceso a todos los niveles educativos y asisten a escuelas de menor calidad. Aunado a ello, carecen de alternativas para subsanar cualquiera de éstas

Las diferencias son evidentes. De acuerdo con un estudio (F. Reimers, 2000), el 68% de los jóvenes del mayor decil de ingreso concluye niveles educativos superiores a la educación básica, mientras que esto ocurre sólo para el 10% de aquellos en los primeros cuatro deciles. La desigualdad educativa imperante en México también es evidente entre zonas rurales y zonas urbanas. Por ejemplo, poco menos del 70% de los jóvenes de 15 años de edad que habitan en zonas rurales concluye la primaria, mientras que aproximadamente el 90% de los que residen en zonas urbanas lo logra (Fernando Reimers, 2000).

Entre regiones también existe gran desigualdad por lo que a cobertura y acceso se refiere, por lo que las oportunidades educativas con que cuenta un niño en un estado pueden ser distintas a las que enfrenta un niño residente de otro estado. Por ejemplo, mientras que casi la totalidad de los niños que ingresan a la primaria en Baja California, Baja California Sur, Nuevo León y el Distrito Federal, logran concluirla seis años después, en Oaxaca, Chiapas y Guerrero cerca de la cuarta parte no lo logra (Gustavo Merino, 2003).

Para reducir las desigualdades en las oportunidades educativas es necesario corregir los problemas en la calidad y en la cobertura destacados previamente, pero también es necesario ir más allá. Dado que el nivel socioeconómico es uno de los principales determinantes del desempeño educativo, se requiere reforzar las acciones para contrarrestar los efectos de provenir de circunstancias socioeconómicas adversas. Asimismo, es imperativo mejorar sustancialmente la educación bilingüe dirigida a comunidades indígenas así como las telesecundarias, que sirven principalmente a zonas rurales marginadas.

2. Por favor indique que acciones realizaría para reducir la desigualdad que existe en el acceso a la educación entre los grupos mayores y menores ingresos.

La educación es un derecho que le asiste a toda la población y el instrumento por excelencia para que las personas se conviertan en sujetos bien preparados, capaces de construir su futuro y contribuir a mejorar a la sociedad que integran.

La educación es un medio efectivo para mejorar la calidad de vida de la comunidad. Como ningún otro factor de desarrollo social, una buena educación ejerce una acción directa para atenuar desigualdades sociales, propiciar una convivencia civilizada y fortalecer la democracia.

Por ello se propone:

- Expandir el programa Oportunidades, que a través de las becas que otorga, además del apoyo alimentario y cuidado de la salud, no sólo reduce la deserción, sino que contribuye a mejorar el desempeño escolar.
- Dar continuidad y reformular los programas compensatorios que hayan demostrado tener un impacto positivo en la población más pobre.
- Fortalecer y elevar la calidad de los programas de educación bilingüe de las zonas indígenas
- Elevar la calidad de la telesecundarias que dan servicio en zonas marginadas
- Consolidar una política nacional en materia de becas y estímulos para evitar la que los alumnos de bajos ingresos abandonen sus estudios por motivos económicos.
- Propiciar una política de corresponsabilidad con los diversos órdenes de gobierno y de la sociedad a favor del acceso a los beneficios de una educación de buena calidad para toda la población.
- Desarrollar una fórmula más equitativa de distribución de los recursos federales para la educación dirigidos a los estados, que a la vez reconozca el esfuerzo diferenciado que realizan las entidades y que premie el buen desempeño.

3. ¿Cuáles son las medidas que tomaría usted para aumentar la eficiencia terminal en el nivel medio superior?

El factor demográfico determina que la demanda educativa de este nivel sea la más dinámica del sistema educativo y tendrá un gran crecimiento en los próximos años. Su eficiencia terminal es actualmente de 59.8 por ciento. En el nivel medio superior, este indicador es el más bajo de la OECD.

Como resultado, sólo 25 por ciento de los mexicanos entre 25 y 34 años de edad tienen este nivel educativo, comparado con un 75 por ciento promedio en la OCDE (durante la última generación Corea paso del lugar 24 al 1).

La sociedad mexicana debe poner toda su atención en los jóvenes de esta edad y el incremento en la eficiencia terminal constituye sin duda uno de los principales retos del gobierno. Debemos evitar la deserción e incidir con políticas directas en todos aquellos factores que la determinan.

En la deserción influye sin duda el hecho de que los planes y programas de estudio, no corresponden a las oportunidades de trabajo de la región o el estado. Además la escasa vinculación de la formación recibida con las necesidades de los empleadores cierra el círculo de desprestigio de las opciones técnicas y propician el crecimiento de los bachilleratos propedéuticos.

El gran reto para la política educativa es replantear una educación media superior que dé respuesta a la actual demanda masiva y heterogénea y satisfaga las complejas exigencias tanto del sistema productivo como de las instituciones académicas de nivel superior.

Para atenuar el abandono escolar, es necesario ubicar el problema de la deserción en una trayectoria que comprende el ingreso, la permanencia, la terminación de los estudios y el egreso. Además de esta consideración será preciso:

- Mejorar la vinculación y pertinencia de contenidos y competencias entre niveles educativos y entre éstos y las exigencias del mercado laboral.
- Enfrentar el rezago, la reprobación y fracaso escolar, fortaleciendo hábitos y habilidades de estudios desde la educación secundaria.
- Ofrecer una orientación que permita a los jóvenes conocer las distintos tipos de bachillerato: general, tecnológico bivalente o profesional técnica y elegir la opción que responda a sus necesidades personales y oportunidades que brinda el contexto socioeconómico.

- Consolidar los mecanismos de planeación y coordinación para crear un sistema de equivalencias que favorezca el tránsito de estudiantes entre las distintas opciones existentes.
- Establecer programas de investigación que permitan conocer las causas del rezago, la reprobación y el abandono de los estudios. Así como contar con programas de tutorías que ayude a los jóvenes resolver sus problemas académicos y existenciales propios de su edad.
- Fortalecer los programas de becas que impida que los alumnos abandonen sus estudios por falta de recursos económicos.
- Mejorar las condiciones de trabajo del profesorado en la perspectiva de la consolidación de la carrera académica en el nivel de educación media superior.

4. ¿Cómo evitar caer en lo que algunos analistas critican: el combate a la deserción aun a costa de la calidad?

Una vez que hemos alcanzado altos niveles de acceso a la educación básica, particularmente a la primaria, el paso obligado consiste en garantizar la permanencia de los alumnos. No basta con que los niños se inscriban a la escuela, es necesario apoyarlos para conseguir que concluyan sus estudios. En este sentido, los programas de becas han mostrado ser muy efectivos para reducir el riesgo de abandono escolar por causas económicas.

Equidad y calidad son dos aspectos que no deben interpretarse como disyuntivos. Un sistema educativo que no garantice niveles mínimos de aprendizaje para sus alumnos difícilmente podrá considerarse como equitativo. De forma análoga, si una educación de calidad no es accesible al grueso de la población, entonces no debería calificarse como tal, en estricto sentido.

La política educativa habrá de incidir en el mejoramiento de ambos aspectos. Equidad y calidad son dos vertientes en las que se debe trabajar de manera simultánea, a fin de construir el sistema educativo al que aspiramos como país.

5. ¿Qué mecanismos cree usted que se deben establecer para lograr un balance adecuado entre el acceso y la permanencia de los estudiantes en las escuelas y un óptimo nivel de aprendizaje?

El capital humano puede formarse incrementando la asistencia escolar, pero una política que no atienda la calidad corre el riesgo de incrementar la cantidad de la educación sin realmente formar capital humano.

Las políticas educativas que buscan alcanzar un óptimo nivel de aprendizaje generalmente se centran en las escuelas porque es el área donde el gobierno influye directamente. Desafortunadamente, reformar las políticas educativas y mejorar el nivel de aprendizaje no es sólo un asunto de voluntad. Si la eficacia de ciertos recursos –o la combinación precisa de ellos- se conociera, sería muy sencillo definir la estrategia óptima de reforma.

El problema radica en que no se cuenta con suficiente información creíble sobre el mejor uso de los recursos. Los estudios disponibles se han construido sobre bases muy pequeñas y especializadas, que casi en ningún caso se han continuado a lo largo del tiempo, por lo que los resultados son limitados. Con estas salvedades, podemos afirmar que la evidencia no muestra una relación entre mayor gasto educativo por un lado y mayor atención escolar y mejor desempeño académico por el otro.

Por otra parte, se debe reconocer que las habilidades cualitativas y cuantitativas de un individuo regularmente reflejan factores ajenos a la asistencia escolar incluyendo apoyo familiar, normas culturales y salud, entre otros.

Por lo anterior, las políticas educativas que busquen un balance adecuado entre el acceso y la permanencia escolar y el nivel de aprendizaje, deben enfocarse en la formación de mejores profesores. Desde luego, el problema es que contratar buenos maestros no es sencillo. La habilidad pedagógica no está directamente relacionada con la capacitación o la experiencia. Adicionalmente, la mayoría de los sistemas salariales para los maestros no premian la calidad en la enseñanza.

6. ¿Cómo modificaría usted, en su caso, el programa de becas escolares?

El gobierno de la República – a través de diversas instituciones – ha emprendido programas para apoyar a los estudiantes de bajos recursos en riesgo de abandonar sus estudios por motivos económicos o para compensar carencias o rezagos vinculados con los servicios que reciben.

Al final de la presente administración se prevé proporcionar 6.1 millones de becas en los distintos tipos y niveles de enseñanza, esta cifra aumentará en 3.3 millones de becas en comparación con los apoyos otorgados al término de la administración anterior (1994-2000), es decir más del doble. Por nivel educativo, las becas que se otorgan actualmente en educación media superior han aumentado más de seis veces que las otorgadas al inicio de la administración, mientras que las de educación superior se han triplicado y las de educación básica casi se han duplicado.

Las becas otorgadas representan el 24 por ciento de la matrícula de las escuelas públicas. En educación básica y media superior, se beneficia al 24.4 y 24.8 por ciento de los alumnos, respectivamente. Asimismo, en educación superior el 15.6 por ciento de los estudiantes tiene una beca para continuar sus estudios.

Entre los programas que brindan becas a los estudiantes de bajos recursos, destacan el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el Programa Nacional de Becas y Financiamiento para Estudios de Tipo Superior (PRONABES), el Programa de Continuidad Educativa, el Programa Nacional de Becas a la Excelencia y al Aprovechamiento Escolar, las becas de Transporte y el Programa de Becas para Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas.

Como se puede observar existe una gama muy amplia de becas que cubren diferentes necesidades, pero no existe una política que articule y genere la sinergias necesarias para mejorar sistemáticamente la eficiencia terminal.

Asimismo, es preciso examinar las condiciones de elegibilidad de las becas y en su caso, la corresponsabilidad que se exige a los beneficiarios de las mismas, para recuperar las experiencias más exitosas y así replicarlas.

7. Para usted, ¿fue correcta la decisión de hacer obligatoria la educación preescolar?

Con la educación preescolar se sientan las bases para el desarrollo posterior ya que los niños que reciben una buena educación preescolar desarrollan mejor áreas cognitivas, de expresión, comunicación y creatividad. Además fomenta el mejor aprovechamiento de los conocimientos que les serán impartidos en primaria y ciclos posteriores. En este sentido, la obligatoriedad de la educación preescolar es positiva.

A pesar de lo anterior, varios especialistas han advertido que prácticamente ningún país tiene establecida la obligatoriedad de atención para niños de tres años, mucho menos bajo un solo esquema, optándose más bien por establecer el servicio, más que implantar la obligatoriedad.

Por lo anterior, se tendrá que evaluar la obligatoriedad de la educación preescolar bajo el esquema actual y verificar si cumple con sus objetivos de una manera eficiente.

4.4 Calidad

1. ¿Qué cambios propondría usted a los actuales programas y contenidos escolares?

En la educación básica se debe consolidar la Reforma Integral de la Educación Secundaria, buscando una mayor articulación curricular entre los tres niveles básicos para lograr una mayor coherencia, continuidad y consistencia de los estudios.

En educación media superior habrá que emprender una reforma, a fin de reorientar los planes de estudios, para que respondan a las necesidades que plantea la vida y el trabajo de los jóvenes de hoy.

En educación superior, será necesario integrar cada vez más los procesos de formación de profesionales con las necesidades sociales del contexto regional y nacional, así como con las exigencias que se derivan de la competencia internacional, adaptando paulatinamente referentes y estándares de calidad internacional. Adicionalmente se deberá contar con una amplia oferta de programas de educación continua para la actualización permanente de profesionales en ejercicio.

En todos los niveles se requiere reforzar las áreas de matemáticas, ciencias y tecnologías de la información que contribuyen de manera decisiva en el desarrollo nacional, orientando el aprendizaje hacia la vida y el trabajo. Asimismo, es importante reformar las prácticas pedagógicas que se han caracterizado por ser pasivas y monótonas, por un uso de metodologías interactivas que ofrezcan más amplias perspectivas al estudiante y que le ayuden a asimilar efectivamente el conocimiento.

Finalmente, es crucial que los programas y contenidos educativos fomenten entre los niños y jóvenes de México una sólida formación de valores y propósitos comunes, además de que en ellos se incentive la innovación y creatividad para dar respuesta a los nuevos retos que emerjan en el siglo XXI.

2. ¿Apoyaría usted la obligación de presentar exámenes nacionales al final de la primaria y la secundaria? ¿Por qué?

La aplicación de exámenes nacionales es un sistema que se aplica en varios países del mundo, incluyendo a muchos de la OCDE y a otros como China. Esta medida presenta aspectos positivos, como la concientización acerca de la importancia de la competencia y de la relevancia de la educación para el desarrollo nacional. Es deseable que nuestros niños y jóvenes tengan durante cada etapa de su formación un reto de relevancia mayor, como lo es un examen nacional al final de cada ciclo escolar.

Este esfuerzo podría ser coordinado por la Federación a través de la SEP o el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Si se vincularan los resultados de estos exámenes con un sistema nacional de becas, los estudiantes tendrían

incentivos para mostrar mayor compromiso, dedicación y motivación el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Adicionalmente, estas evaluaciones servirían para tener un diagnóstico preciso y continuo de la evolución de las políticas públicas implementadas en el sistema de educación en nuestro país anualmente. Sin embargo, debe considerarse que este sistema ha recibido críticas en el sentido de provocar un alto nivel de ansiedad en algunos niños y jóvenes. De introducirse, este tipo de exámenes debe ofrecer opciones razonablemente flexibles que garanticen la consecución de los objetivos para los que estarían diseñados.

3. *¿Piensa usted que es adecuada la carrera magisterial en sus términos actuales? De no ser así, ¿Qué cambios impulsaría? ¿Por qué cree que no se han hecho?*

El Programa de Carrera Magisterial es un sistema de estímulos de promoción horizontal, para los docentes de educación que participan de forma voluntaria e individual; es un medio para impulsar la profesionalización del magisterio, evaluar su calidad, estimular su labor y mejorar sus percepciones salariales. En 2004 ingresaron 8 mil nuevos profesores a carrera magisterial y 16 mil fueron promocionados a un nivel superior.

A doce años de establecido el programa al parecer ya no cumple plenamente con los propósitos para los que fue creado. La experiencia acumulada en más de una década debe servir para reorientarlo. Hay que recordar que en el programa sectorial vigente está establecido el compromiso de solicitar una evaluación externa del mismo.

En el contexto de esta revisión será importante ponderar la pertinencia de instituir la obligatoriedad de la evaluación en todos los años de permanencia, así como la necesidad de refrendar periódicamente el nivel de estímulo alcanzado, además de diversificar los instrumentos de evaluación que se aplican para apreciar el dominio que tienen los maestros de planes y programas de estudio, se debe procurar que los destinados a los profesores que pretenden acceder a un nivel superior de estímulo tengan mayor grado de dificultad.

Dificultades políticas y la rigidez del mercado laboral han dificultado la instrumentación de cambios como los sugeridos. Es una realidad ineludible que la capacidad para negociar y para lograr consensos graduales con los sindicatos, los docentes y la sociedad han sido limitadas. Sin embargo, no es un obstáculo insalvable, si se saben poner por delante en la negociación, los objetivos superiores de esta Nación.

4. *¿Está usted de acuerdo con que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación demande o ejerza atribuciones sobre programas de naturaleza*

educativa o docente, como la carrera magisterial y las reformas a los planes de estudio?

Nuestros maestros poseen información de primera mano sobre las necesidades particulares que existen en las aulas educativas de nuestro país. Es importante recoger su experiencia para emprender las reformas pertinentes en el sistema educativo.

Las reformas educativas no pueden ser impuestas si los maestros no están convencidos sobre su efectividad. Debemos partir de un diagnóstico claro y realista que otorgue un papel central al maestro. La concurrencia del SNTE en la definición de los programas educativos garantizaría su efectividad y permanencia. Es claro que si el sindicato no comparte las medidas a implementar, cualquier reforma será inútil. Por ello, no deben escatimarse esfuerzos para que el mayor número de maestros posible esté convencido e identificado con las medidas a implementar. Solo así se incrementaría la probabilidad de éxito al momento de operar cualquier reforma educativa.

5. ¿Está usted de acuerdo en que haya evaluaciones independientes del desempeño de los maestros y de las escuelas, y que se premien a los mejor evaluados? En caso afirmativo, ¿cómo piensa usted ponerlo en práctica?

La evaluación del Sistema Educativo Nacional, de sus escuelas e instituciones de educación superior, la evaluación de los planes y programas de enseñanza; así como de directivos, maestros y alumnos, forma parte de una política de aseguramiento de calidad que se estableció en los años noventa y avanzó significativamente con la Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de Educación (INEE) en agosto del 2002. Corresponde a la nueva administración consolidar los esfuerzos que se han realizado a fin de consolidar el sistema nacional de evaluación y acreditación con la valiosa participación de organismos externos.

Los programas de estímulos económicos y técnicos al buen desempeño pueden vincularse fácilmente a los resultados de evaluaciones, tanto para el personal docente como a las escuelas, desarrollándose esquemas que aseguren que con periodicidad definida, todas las escuelas y docentes del país sea sujetas a evaluación y a la posibilidad de recibir estímulos de conformidad con su desempeño absoluto y relativo.

5. El Reto de la Salud

5.1 Cobertura y Calidad de los Servicios Públicos

1. ¿Cuáles considera usted que son los tres principales problemas del sistema de salud en México?

La salud constituye un factor indispensable para el bienestar de las personas y sus familias; es un bien esencial para el desarrollo humano. Sin embargo, aún cuando las condiciones en materia de salud en México han mejorado en las últimas décadas, no se ha logrado garantizar a todo mexicano el acceso a los servicios de salud. Aunado a lo anterior existen grandes disparidades regionales y por nivel de ingreso en el tipo de cobertura, financiamiento, e indicadores de salud. Finalmente, la eficiencia y calidad del sistema que actualmente opera es aún bastante baja.

- Falta de acceso a servicios de salud y medicamentos.

La falta de acceso se debe principalmente a la falta de infraestructura física (hospitales, clínicas), falta de recursos humanos y falta de equipo en algunas zonas del país. Alrededor de 4 por ciento de la población no fue atendida por un profesional de la salud porque geográficamente no tenía acceso a servicios de salud.

Otro problema que afecta el acceso es la falta de atención oportuna y acceso efectivo. Según la Encuesta Nacional de Salud, un 25 por ciento de las personas con un problema de salud no recibieron atención médica porque no había servicio, porque los horarios no lo permitieron, porque no los quisieron atender o porque los trataron mal. Existe una falta de coordinación del sistema, no solo entre instituciones, sino al interior de las mismas que afecta el acceso a los distintos niveles de salud. El ejemplo más claro es que no existen mecanismos que permitan la fácil y oportuna referencia y contrarreferencia de pacientes en los diferentes niveles de atención.

Es importante considerar que la mitad del gasto en salud es desembolsado por los individuos con sus propios recursos (en contraste con la situación prevaleciente en la mayoría de los países de la OCDE donde los individuos sólo aportan el 20 por ciento en promedio del gasto en salud). Aproximadamente 25 por ciento de la población que no recibió atención médica a pesar de estar enfermo fue por falta de

recursos. La falta de acceso por esta razón, afecta principalmente a la población que vive en la pobreza que enfrenta un alto riesgo de no recibir el cuidado adecuado por no tener recursos para pagarlo.

- Grandes disparidades regionales y entre niveles de ingreso, en el tipo de cobertura, financiamiento e indicadores de salud.

La inequidad en el acceso a los servicios de salud se refleja en que menos de la mitad de la población tiene acceso al sistema de seguridad social. Los sectores más desfavorecidos enfrentan mayores dificultades debido a que el sistema de salud está concentrado en los estratos de la población con empleo formal e ingresos regulares. La población no cubierta por la seguridad tiene derecho a utilizar los Servicios Estatales de Salud. Si bien en teoría la cobertura actual es casi completa, en la práctica no todos tienen acceso a servicios de salud, como se mostró en el punto anterior.

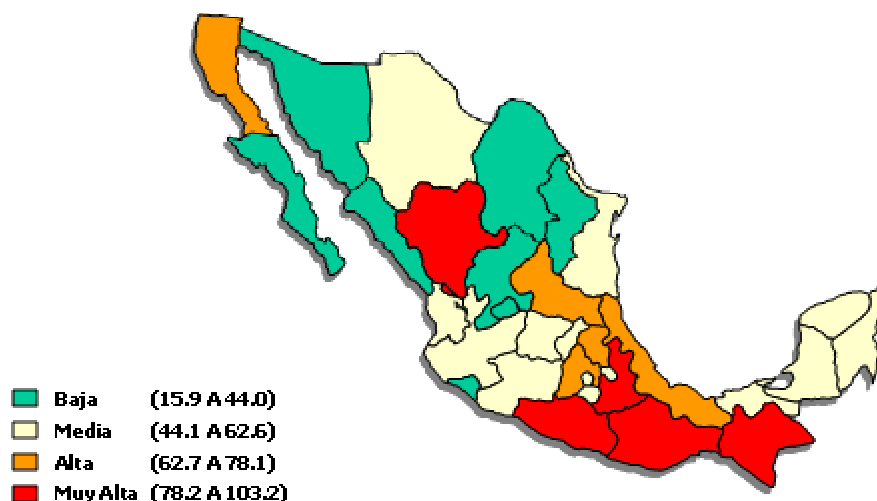
Por lo general los servicios de salud prestados por la seguridad social se perciben como mejores que los prestados por los Servicios Estatales de Salud (SESAs). Esto es el reflejo de que los recursos financieros per cápita destinados a la seguridad social por familia son mayores, debido en parte a que su financiamiento se basa en contribuciones de los empleadores, los empleados y el estado, y los SESAs solo se financian con las contribuciones del estado. Es importante mencionar que no solo hay una mala distribución sino que el financiamiento del sistema de salud es claramente insuficiente. El gasto público en salud en México (2.8 por ciento del PIB) representa menos de la mitad del gasto total en salud (6.1 por ciento del PIB) y es el más bajo de los países de la OCDE. Este bajo nivel de gasto es resultado directo de las restricciones presupuestales que enfrenta nuestro país.

El sistema fue diseñado para que la mayor parte de los hogares fueran cubiertos a través de la seguridad social. Sin embargo la cobertura de la seguridad social se dio principalmente en los estados del norte y centro del país debido a su mayor desarrollo industrial. Adicional a lo anterior, los presupuestos asignados per cápita (por población abierta) a los Servicios Estatales de Salud son mayores para los estados más desarrollados. En cuanto a la inversión en salud, el gasto per cápita en salud proveniente de fondos federales varía mucho entre estados (con un factor de 8 a 1 entre los estados con los mayores y menores gastos). Lo anterior genera una situación de gran desigualdad tanto financiera como de inequidad en la cobertura entre estados.

En general el nivel de cobertura por la seguridad social es menor para los estados con un índice de marginalidad mayor, los cuales también tienen menor infraestructura y peores indicadores de salud. Un ejemplo de lo anterior son las grandes diferencias en la disponibilidad de médicos, enfermeras y camas en los centros de salud en diferentes partes de la República. Como muestra, baste

señalar que Baja California Sur tiene dos veces más médicos por usuario que Chiapas. Esto se refleja en diferencias sustanciales en la esperanza de vida a la nacer y en el estado de salud entre los habitantes de las distintas entidades federativas. Así mismo, las cifras de mortalidad materna y mortalidad infantil todavía son muy superiores a las observadas en los países desarrollados y muestran grandes diferencias regionales. En el caso de la mortalidad materna, el rango de las razones de mortalidad es ocho veces más alto en Chiapas comparado con Nuevo León. Situación que es claramente inaceptable, y se muestra en el siguiente mapa.

Razón de Mortalidad Materna según, Entidad Federativa, 2004



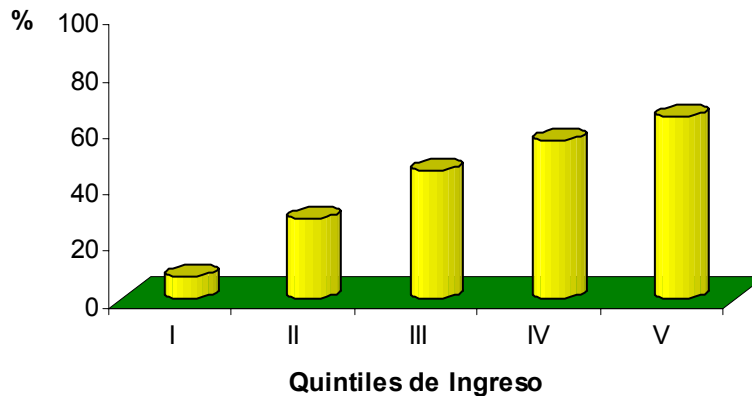
Fuente.- Secretaría de Salud. México Salud 2004. Información para la rendición de cuentas

Existen también disparidades en cobertura y en indicadores de salud entre las personas con diferentes niveles de ingreso y de educación. Como se puede observar en la siguiente gráfica, las familias con un menor nivel de ingreso, quintil I, tienen una menor tasa de cobertura por la seguridad social que las familias con niveles más altos de ingreso. El tipo de cobertura está relacionado principalmente al tipo de empleo al que tienen acceso estas familias. En cuanto a indicadores de salud, un ejemplo es el de la diabetes mellitus, que se presenta dos veces más frecuentemente en los pobres que en las personas de mayor ingreso. El nivel educativo es determinante en la posibilidad de ser obeso donde los menos educados tienen un mayor riesgo.

Otras formas de iniquidad son de más difícil identificación, pero no por ello menos importantes. La mujer recibe más tardíamente atención en casos de

enfermedades graves y el riesgo de enfermedades infecciosas es notablemente superior en la población rural. Las mujeres indígenas tienen una tasa de mortalidad materna tres veces superior a la de las mujeres no indígenas. Por otro lado la mortalidad infantil de los niños indígenas es muy superior al promedio nacional.

Porcentaje de la población cubierta por la Seguridad Social



Fuente: Estimaciones realizadas para 2005 utilizando datos de la SSA y de la ENESS 2000 (distribución de aseguramiento por nivel de ingreso).

Estos ejemplos muestran que a pesar de que los indicadores en salud han mejorado, las diferencias muestran que solo algunos sectores de la población han sido beneficiados y que enormes minorías han sido olvidadas, situación que tiene que corregirse.

- Baja eficiencia en la prestación de servicios de salud, que se ve reflejada en la baja calidad de los servicios.

Las principales causas de este problema son:

- Falta de articulación entre las diferentes instituciones de salud del país. Actualmente el sistema de salud no está integrado. La falta de articulación entre los servicios prestados por la Secretaría de Salud y las Instituciones de Seguridad Social, disminuye considerablemente la eficacia y eficiencia de las acciones del sector público al generarse duplicidades en la prestación de servicios y desigualdad en el aprovechamiento de la infraestructura existente. Como ejemplo puede observarse que el gasto administrativo representa 9.5 por ciento del gasto total en salud. (esta proporción es la más alta de la OCDE).

- Baja intensidad en el uso de insumos tales como médicos practicantes y camas para enfermedades agudas en comparación de los otros países de la OCDE.

- Falta de incentivos para prestar un mejor servicio. Esto se debe en parte a que tanto la seguridad social como los Servicios Estatales de Salud están integrados verticalmente, es decir son compradores y prestadores de servicios al mismo tiempo. Otra razón es que los médicos y enfermeras son pagados con sueldos fijos por lo que no tienen ningún incentivo para prestar un mejor servicio.

- Alto costo del sistema de salud porque la inversión en salud se da principalmente en la capacidad resolutive del sistema que está orientada a la curación de las enfermedades más que a la preservación de la salud. En el caso de las enfermedades infecto-contagiosas, existe actualmente un importante sistema preventivo para afrontarlas. Sin embargo, para enfermedades crónico-degenerativas y enfermedades emergentes (cáncer, diabetes, hipertensión, obesidad, etc.) el sistema preventivo está poco desarrollado. Un ejemplo de la eficacia en el gasto en prevención de enfermedades crónicas asociadas con la vejez es el de Estados Unidos, en donde en los últimos 20 años se han recetado medicamentos de bajo costo (como aspirina) que junto con ejercicio y dietas han reducido la tasa de mortalidad por padecimientos del corazón entre un 30 y un 50 por ciento.

- Con respecto al abasto de medicamentos, no obstante que se consideró como uno de los indicadores de calidad y se trabajó en ello, ningún estado alcanza una cobertura del 100%, lo cual implica que miles de personas que acuden al médico no puedan surtir su receta y por ende, desaprovechen la consulta y el diagnóstico de su enfermedad, al no contar con los medios para seguir un tratamiento.

El programa que estoy proponiendo tiene como elemento fundamental garantizar a todos los mexicanos acceso a servicios de salud. Este esfuerzo considera articular los diferentes esquemas de aseguramiento público y privado a efecto de proveer de manera eficiente atención médica, además de la ampliación del seguro popular. Asimismo el programa presta atención a políticas de prevención, a la ampliación y mantenimiento de infraestructura hospitalaria, al suministro de medicamentos y a la calidad y calidez de los servicios

2. Mencione cinco medidas que usted promovería para mejorar la calidad de los servicios públicos de salud. Si sus respuestas implican canalizar mayores recursos, por favor indique de dónde los obtendría.

Primero, lograr la cobertura universal a través de un sistema que articule los servicios prestados por la Secretaría de Salud, las dependencias de gobiernos locales, las distintas instituciones de seguridad social, el Seguro Popular, el Seguro de Salud para la familia y los seguros privados. La articulación del sistema

de salud permitirá que el sistema sea más eficiente y que se mejore la oferta de los servicios de salud. Mediante la articulación de los servicios se podrán evitar duplicidades en la prestación de servicios y tras suscribir convenios entre instituciones los usuarios podrán utilizar la infraestructura disponible independientemente del asegurador. Mediante el establecimiento de un sistema universal de referencia y contrarreferencia se facilitará la atención oportuna en los distintos niveles de salud. Otra medida que aumentará la calidad de los servicios es que los fondos destinados a hospitales y clínicas se asignen oportunamente y correspondan a las necesidades actuales y no a presupuestos históricos. Finalmente se deberán implantar normas para el uso de tecnología de mayor costo, de modo que se tenga acceso a ella, pero de una forma eficiente.

Segundo, resolver las barreras de acceso a los servicios de salud mediante:

- Aumento en la disponibilidad de infraestructura y servicios en las zonas rurales, y en comunidades indígenas de bajo ingreso, con el propósito de contar con clínicas dignas y equipadas en todas las localidades. Procurar que los trabajadores de los sistemas estatales de salud, especialmente quienes laboran en localidades de difícil acceso, cuenten con un estímulo adicional a su salario que promueva su permanencia y arraigo a la localidad.
- Ampliación de la infraestructura en salud, aprovechando por ejemplo las ventajas de proyectos de prestación de servicios de coparticipación pública-privada.
- Ampliación y fortalecimiento del paquete de servicios de salud del Seguro Popular y del cuadro básico de medicamentos.
- Mantenimiento de la infraestructura en salud.
- Garantizar el financiamiento adecuado de bienes costo-efectivos relacionados con la salud pública como la prevención o la vigilancia epidemiológica.

Tercero, fortalecer la capacidad resolutoria de las unidades médicas así como los mecanismos de evaluación. Para mejorar la calidad de las unidades que ofrecen servicios de salud se puede invertir en capacidad gerencial. Esta política podría ir acompañada de una mayor libertad de gestión en las unidades prestadoras de servicios, desde luego con una supervisión adecuada. Adicional a lo anterior se deberán revisar los contratos laborales para eliminar prácticas restrictivas que limiten las ganancias en eficiencia. Se deben de fomentar esquemas de incentivos a profesionales de la salud que promuevan la remuneración por en base a metas de calidad y eficiencia. Aunque esto implica mayores recursos, quizá lo más importante es que los recursos deberán canalizarse para que en las unidades médicas se amplíen los horarios de atención, se tenga un abasto suficiente de medicamentos e insumos y se cuente con personal calificado para atender a la población cuando sea necesario.

Cuarto, creación de un sistema de vigilancia ciudadana para la calidad que incluya la promoción de los derechos del paciente. Esto se puede hacer mediante formas anónimas de quejas y sugerencias a proveedores de salud y conformando grupos de usuarios que se encarguen de verificar que determinados aspectos de la atención se cumplan tales como los horarios de atención, las condiciones de higiene de la unidad y la disponibilidad de medicamentos.

Quinto, impulsar la capacitación, actualización y certificación del personal de salud, incluyendo la implementación de medidas para reducir los errores médicos. Introducir métodos más rigurosos para la certificación de las unidades hospitalarias y profesionales de salud tanto públicos como privados, acompañados de controles sanitarios frecuentes y estrictos.

En cuanto a los recursos necesarios para implementar estas medidas: Para la cobertura universal en salud, provisiones razonables permiten prever que de continuar el esfuerzo iniciado en esta administración para el año 2010 el total de la población mexicana podría tener acceso a un seguro médico accesible. En otras de las propuestas incluidas una buena parte de los recursos que se utilizarán, como por ejemplo, para fortalecer la capacidad resolutive de las unidades médicas podrán asignarse de recursos provenientes del Seguro Popular. En otros casos, los recursos necesarios para las propuestas provendrán de la reasignación de recursos ya existentes o de la utilización de recursos de una forma más eficiente. En cuanto a proyectos de infraestructura se buscará la coparticipación público-privada y estos proyectos serán fácilmente justificables en caso de requerirse recursos adicionales, ya que la inversión en infraestructura se hará estrictamente con criterios técnicos y epidemiológicos, enfocándose en las zonas en donde no haya acceso a ese tipo de infraestructura. Finalmente otras propuestas prevén ahorros de consideración, como es el caso del financiamiento de los bienes que son costo-efectivos como es la prevención y la implantación de normas para el uso regional de los equipos de alta tecnología.

3. ¿Cuáles son los principales retos de la salud en México?

Los principales retos de la salud en México son:

- Mejorar los indicadores de salud y reducir las desigualdades

Algunos indicadores de salud tales como mortalidad materna y mortalidad infantil todavía son muy superiores a los observados en los países desarrollados, muestran grandes diferencias regionales y son particularmente altos para la población indígena. Lo anterior es un reflejo de que existen menos médicos y enfermeras en las zonas rurales y marginadas que en las urbanas. Las personas de menores ingresos se enferman más y se mueren antes que las de mayores ingresos. Se invierte menos en áreas económicamente menos desarrolladas que en las grandes ciudades. Esto se refleja en diferencias sustanciales en la

esperanza de vida al nacer y el estado de salud entre los habitantes de los distintos estados.

El reto es reducir estas desigualdades de manera que toda persona que requiera atender su salud tenga la misma oportunidad de acceso a los servicios ante una misma necesidad. Esto implica invertir más en los grupos sociales y las zonas del país con mayores necesidades de salud.

- Mejorar la calidad de la atención

La calidad representa la medida en que los servicios efectivamente mejoran la salud. Esto representa un doble reto frente a los rezagos epidemiológicos de las enfermedades infecciosas, la desnutrición y los problemas materno-infantiles y el de las enfermedades no transmisibles y las lesiones. La calidad tiene dos dimensiones. La técnica consiste en seguir la mejor estrategia de atención que la ciencia puede ofrecer. La segunda se refiere a la relación interpersonal entre el prestador y el usuario. Su objetivo es lograr la mayor satisfacción posible del paciente.

- Aumento en la eficiencia del sistema

Este reto es inseparable de la calidad. Implica conseguir los mayores niveles de salud posible con los recursos disponibles, pero también implica ofrecer aquellos servicios de salud con el mayor aprovechamiento de los recursos. Esto es sumamente difícil en un sector público que asigna recursos en base a presupuestos históricos y cuyos montos se destinan en su gran mayoría a pagar la nómina. Sin embargo, para lograr una mayor eficiencia se sugieren dos medidas.

La primera es mejorar la supervisión, la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos en cada unidad prestadora de servicios. Debe haber también una mejor coordinación entre los prestadores de servicios de salud, a fin de eliminar gastos innecesarios o redundantes, especialmente en algunas regiones del país, para poder así ampliar la cobertura de las políticas de salud. Reducir costos administrativos y generar incentivos para la competencia entre unidades prestadoras de servicios pueden ser también instrumentos útiles para contar con un sistema de salud más eficiente.

La segunda es establecer una cultura de la prevención y enfocar recursos hacia esta. Invertir en prevención hace sentido tanto desde el punto de vista de salud como desde el punto de vista económico. Es claro que resulta más económico prevenir la enfermedad que curarla.

Uno de mis programas prioritarios es el de vacunación, en cuanto al aumento del número de biológicos y su disponibilidad. Este es un ejemplo de prevención de bajo costo y alta eficiencia. En la lucha contra las enfermedades infecciosas, son

las medidas preventivas las que han ganado el mayor terreno. El acceso a agua limpia, el manejo higiénico de excretas, servicios médicos básicos, vacunación y educación han sido determinantes para ganar esta batalla.

La mayoría de los padecimientos más frecuentes entre los mexicanos o aquellos cuya frecuencia tenderá a elevarse (enfermedades cardiovasculares, diabetes, obesidad, cáncer de mama y cérvico uterino, VIH) son casi en su totalidad prevenibles y dependen fundamentalmente de promover y difundir en todas las regiones del país, cambios en hábitos (auto-cuidado) y utilización de servicios de salud para detección oportuna.

Esto se puede lograr con la implementación de programas eficientes de educación en salud y difusión de información (coordinados con distintas entidades). Además se deberá garantizar que cualquier seguro de salud cubrirá los servicios de detección, y en caso de presentarse la enfermedad, tratamientos efectivos y oportunos.

Considerando la terrible tragedia que como País hemos vivido recientemente con las inundaciones provocadas por el Huracán Stan en el sureste del país. El mayor riesgo a la población, una vez pasada la emergencia, ha sido el riesgo de enfermedades infecciosas, que sin duda supera el riesgo inicial de la emergencia. La planeación eficiente, las acciones de saneamiento, la vigilancia epidemiológica y otras medidas sanitarias sencillas pero de alta eficiencia han permitido disipar este riesgo. La ausencia de enfermedades infecciosas es lo que identifica al éxito en Salud Pública.

- Mecanismos para enfrentar la emergencia de nuevas enfermedades.

El riesgo de epidemias de enfermedades infecciosas es importante. Cualquier enfermedad puede moverse a gran velocidad y aparecer en lugares inesperados. Muchos ejemplos señalan este hecho, como es la reciente epidemia de SARS y en el caso de México la inesperada aparición del cólera en el centro del país.

Otra característica que no puede escapar en la identificación de riesgos se refiere a los cambios en las condiciones climáticas del país. México se encuentra en una zona muy propensa a los cambios generados por el calentamiento global. Los ciclos de sequías/alta humedad, el creciente riesgo de huracanes y el clima más extremo, tanto en la época de calor, como en la de frío son riesgos claros.

Adicionalmente riesgos producidos por el hombre son cada vez más comunes, tanto en accidentes químicos, contingencias ambientales hasta el bioterrorismo.

En la propuesta que he presentado se señala la necesidad de mantener activos los sistemas de información e iniciar un programa de bioseguridad a fin de

mantener una vigilancia activa de problemas que pueden constituir los grandes riesgos a la salud, hasta condiciones que pongan en riesgo la seguridad nacional.

- Finalmente, un reto de la mayor trascendencia para la instrumentación efectiva de políticas públicas de salud exitosas es la consolidación de una reforma fiscal que permita destinar mayores y más estables recursos para la salud.

4. ¿Está usted de acuerdo con las medidas establecidas en torno a un seguro popular? Si usted está de acuerdo con esta medida, por favor indique ¿cuál cree que debería ser su alcance en términos de población asegurada?

El Seguro Popular de Salud (SPS) es el instrumento que creó esta administración, para asegurar el acceso a los servicios de salud y medicamentos a todas las personas que no gozan de prestaciones de la seguridad social. El Seguro Popular fue instrumentado por primera vez en el 2001 –con carácter público y voluntario– en cinco estados del país: Aguascalientes, Campeche, Colima, Jalisco y Tabasco. En el 2002 fueron afiliadas 296 mil familias en 20 entidades federativas. Para el 2003, el sistema operó en 24 estados, logrando que 614 mil familias se afiliaran. En el 2004 el sistema ya contaba con 1.5 millones de familias aseguradas. El dato de afiliación más reciente del año 2005 indica que el Seguro Popular cubre a poco más de 2 millones de familias.

Considero que el establecimiento del Seguro Popular ha sido una política acertada que atiende varios de los retos que han sido identificados. El Seguro Popular brinda seguridad social en materia de salud a la población que tradicionalmente ha carecido de esta protección; busca garantizar el acceso igualitario a la atención médica; establece aportaciones de acuerdo a la capacidad de pago de cada familia; genera incentivos para que los estados afilien al mayor número de familias debido a que los recursos federales son determinados con base en este indicador; fomenta la atención oportuna de problemas de salud. Una característica que vale la pena resaltar en el diseño del Seguro Popular es que cualquier proveedor puede potencialmente ofrecer servicios de salud a los registrados. En otras palabras, en el Seguro Popular el dinero sigue al paciente, lo cual puede verse como un primer paso hacia la coordinación de los diversos proveedores de servicios de salud. La implementación del Seguro Popular ha enfatizado la protección financiera de la población. En este contexto, es claro que el programa ha sido exitoso, como lo muestra en la reducción del gasto de bolsillo de la población afiliada.

Sin embargo, existen varias asignaturas pendientes, sobre todo en el terreno operativo, ya que no se ha logrado cumplir cabalmente el que los recursos financieros que se están transfiriendo a los estados se asignen eficientemente:

- No se ha podido ejercer una rectoría efectiva, fundamentalmente porque todavía no se cuenta con un sistema de información que permita tener un control y seguimiento permanente a la federación sobre la manera en que se están ejerciendo los recursos en los Servicios Estatales de Salud.
- El dinero fresco no se está administrando bajo reglas del juego que fomenten la eficiencia y la productividad. Se está afiliando a millones de personas, pero no se está mejorando la capacidad resolutoria de las unidades médicas, ni tampoco se están implantando prácticas de mejor gestión de los servicios.
- No se están asignando oportunamente recursos para atender las demandas de recursos humanos, no solamente en cuestión de plazas sino de cómo mejorar las condiciones generales de trabajo de los prestadores de servicios de salud.
- Introducir una gama de servicios preventivos ya que uno de los objetivos principales del sistema de salud debe ser que la gente se mantenga sana.

El reto ahora es lograr la cobertura universal hasta lograr proteger a la población residente en el país que no tenga acceso a otros servicios de salud. Si bien el aumento en la cobertura del Seguro Popular hasta el momento ha sido muy exitoso, se debe mencionar que una proporción muy alta de la población cubierta se encuentra en el régimen no contributivo, es decir no ha tenido que pagar para obtener la cobertura. El reto va a ser encontrar mecanismos para cubrir al resto de la población. Algunas de las medidas propuestas son las siguientes:

- Continuar los esfuerzos del Seguro Popular y fomentar la afiliación al mismo, poniendo especial énfasis en los grupos más desprotegidos, como es el caso de la población de bajo ingreso y dentro de esta la población indígena.
- Aumentar la disponibilidad de servicios en las zonas rurales, zonas marginadas y comunidades indígenas de bajo ingreso, con el propósito de contar con clínicas dignas y equipadas en todas las localidades. —Esto permitirá que las personas que actualmente se encuentra en zonas sin infraestructura tengan acceso a servicios de salud y con ello al Seguro Popular.
- Ampliar de manera progresiva el paquete de servicios de salud que actualmente se contempla en el Seguro Popular.
- Promover activamente la afiliación voluntaria a los distintos programas para población no cubierta de mayor ingreso como son: el Seguro Popular y el Seguro de Salud para la Familia del IMSS. Buscar esquemas que faciliten el acceso a la seguridad social para personas que trabajan tiempo parcial y en pequeñas empresas y que difícilmente tienen cobertura a través de su empleo.
- Establecer un sistema de cobertura que articule los servicios prestados por la Secretaría de Salud y las instituciones de seguridad social para mejorar la eficiencia y la calidad en la prestación de servicios como se explicó con anterioridad.

5. ¿Cómo piensa usted que se puede corregir la desigualdad en el acceso a los servicios públicos de salud de alta calidad?

Corregir la inequidad en el acceso a la salud requiere la atención de dos aspectos estrechamente relacionados: garantizar que la población tenga acceso a los servicios de salud cuando lo necesita, y buscar que aquellos con acceso a los servicios de salud tengan la capacidad de pagar la atención que requieren.

El tipo de cobertura al que tiene acceso la población varía de acuerdo a si tiene cobertura de seguridad social o no y a la entidad federativa en la que vive la persona en el caso de utilizar los servicios estatales de salud.

Se ha encontrado que los problemas de acceso a los servicios son más pronunciados para la población no asegurada, que recibe la atención por parte de los Servicios Estatales de Salud (SSA) o del IMSS-Oportunidades, que tienen financiamiento menos generoso que aquél con que cuenta el sistema de seguridad social. Siguiendo el más reciente estudio de la OCDE sobre los sistemas de salud en México (2005), podemos apuntar algunas cifras interesantes para ilustrar las desigualdades en materia de salud. A finales de los 1990, 17 millones de personas vivían en comunidades rurales que no contaban con una unidad de servicio de salud. En algunos casos, el contar con servicios de salud relativamente cercanos no garantiza el acceso. Se sabe que 97 por ciento de la población vive a menos de 50 kilómetros de una unidad de servicios de salud (de segundo nivel), pero con frecuencia los pacientes no cuentan con los recursos suficientes para cubrir sus gastos de transporte y en consecuencia no son atendidos.

La desigualdad en el acceso a la salud también se observa entre los estados más ricos (en el norte del país y el Distrito Federal) y los estados más pobres (en el centro y el sur del país). La brecha entre ambos grupos de estados puede observarse en el número de médicos per cápita, número de camas de hospital, y en el gasto por persona de la población no asegurada. Las diferencias interestatales muestran una correlación inversa con el grado de marginación.

Estos problemas se reducirán en la medida en que las personas no cubiertas actualmente por la Seguridad Social sean cubiertas por el Seguro Popular o por el Seguro de Salud para la Familia del IMSS. Conforme aumente la cobertura de estos seguros se irán reasignando recursos en base a necesidades, corrigiendo gradualmente las inercias presupuestales históricas.

Se deberán introducir los criterios de eficiencia esbozados anteriormente en función del desempeño. Sobre todo, es muy importante no dejar de invertir en salud pública. Los presupuestos de salud suelen destinarse al componente curativo para comprar equipos caros y construir elefantes blancos. La inversión tiene que dirigirse hacia la prevención e intervenciones de bajo costo y altamente efectivas como las vacunas para tener un mayor impacto en la salud de la

población. También debe invertirse en servicios que no son estrictamente de salud como llevar drenaje y agua potable a las zonas más marginadas.

En cuanto a la ampliación de infraestructura, cuando se realicen inversiones en infraestructura, como construcción de hospitales y clínicas, éstas se deberán hacerse estrictamente con criterios técnicos y epidemiológicos, enfocados a las zonas donde más hace falta, pero sobre todo con el objetivo final de tener un hospital que opere eficientemente atendiendo a la población.

Los servicios de alta especialidad están mal distribuidos en el país (aproximadamente 54 por ciento de la infraestructura se ubica en la Ciudad de México). Esto se debe, en parte, a que los costos de atender las zonas rurales generalmente exceden los costos de atención en zonas urbanas con mayor densidad de población (OCDE, 2005). Para aumentar el acceso a servicios de alta especialidad se requiere:

- Fomentar esquemas como el existente en el Seguro Popular, donde se cuenta con un fondo especial para el tratamiento de enfermedades menos comunes pero que requieren servicios de muy alta especialidad (y que en su ausencia llevan al incremento del gasto catastrófico en salud).
- Continuar mejorando y supervisar el funcionamiento del sistema de referencia entre unidades médicas de primero, segundo y tercer nivel de atención.
- Lograr la articulación de los servicios de la Secretaría de Salud y de las instituciones de seguridad social.
- Continuar con la creación y promoción de programas específicos enfocados a cubrir por completo tratamientos de alto costo como es el caso del cáncer.
- En este mismo sentido, coordinar y trabajar de cerca con la asistencia privada para generar programas de apoyo económico (para traslados, alimentación, etc.) a familias de escasos recursos y provenientes de zonas remotas que de otra forma no podrían recibir la atención médica necesaria.

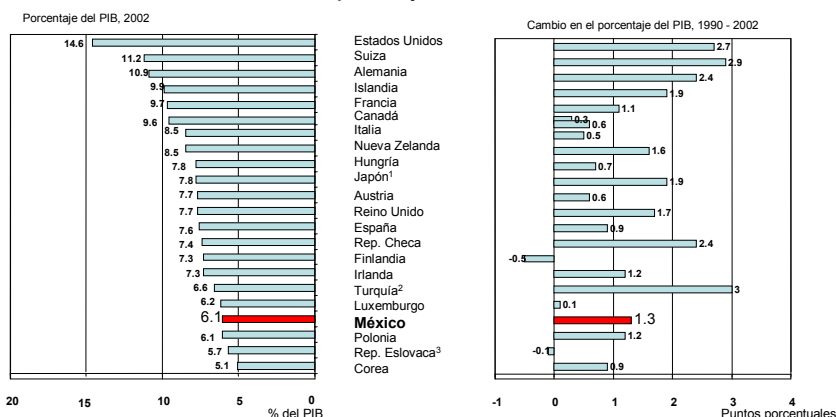
6. ¿Considera usted que es adecuado el nivel del gasto público en salud?

No. México es uno de los países miembros de la OCDE que menor gasto gubernamental orienta a las necesidades de los servicios de salud como proporción del PIB, con tan sólo 2.4 por ciento en el año con 2004. Asimismo, más del 50 por ciento del gasto en salud es gasto privado. México se encuentra por debajo del promedio Latinoamericano en inversión en salud y se situó en el año 2002, de acuerdo con el informe de salud realizado por ese organismo publicado en el presente año, sólo por debajo de Eslovaquia y Corea de entre los 30 países miembros.

La cifra de gasto como porcentaje del PIB no señala la magnitud del problema, a saber:

- Dentro de los países de la OCDE, el PIB de México es uno de los más bajos, lo cual significa que el país tiene, en términos absolutos, una menor capacidad de inversión en salud.
- La inversión en salud ha crecido en la mayor parte de los países, como resultado de la demanda por enfermedades más costosas. En muchos de estos países se considera que se requerirá incrementar en un 50% la inversión en los siguientes 15 años, esto significa que México no solo tiene que incrementar la inversión en salud, sino que tiene que hacerlo con mayor celeridad que el resto de los países.

Gráfica 1.7 Gasto en salud en países de la OCDE como porcentaje del PIB, 2002



Notas:
 (1) 2001; (2) 2000; (3) 1997 - 2002.
 Fuente:
 OECD (2004c) OECD Health Data 2004, 2ª. Edición.
 En 2002, México reportó 5.8 % en el indicador "Gasto en salud como porcentaje del PIB", de acuerdo con Secretaría de Salud, Salud: México 2002, Información para la rendición de cuentas, 1ª. Edición, México D.F.

Fuente: Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud. México. 2005

Por otro lado, la mayor parte de las entidades federativas muestran deficiencias en la recaudación de ingresos tributarios, que puedan ser canalizados para las necesidades del sector salud. En el año 2004, las aportaciones estatales representaron 17.4 por ciento para atender a la población que no es derechohabiente. Como consecuencia, las transferencias del gobierno federal han sido la principal fuente de recursos disponibles para atender a la población; sin embargo, siguen siendo insuficientes y se encuentran mal distribuidas. Es decir, gran parte de los recursos transferidos no son suficientes para atender las necesidades de la población y sólo los estados más ricos son capaces de destinar recursos adicionales para los servicios de salud.

Si bien se requiere aumentar el gasto en salud, es necesario que éste se aumente de forma eficiente y de forma que se reduzcan las desigualdades entre regiones como se explicó con anterioridad.

7. ¿Cómo atendería la transición epidemiológica del país que pasa de tener padecimientos infecciosos a cardiovasculares, diabéticos, obesidad y vejez?

Es importante señalar que la transición que México ha experimentado hasta el momento se refiere a la mortalidad, en México solíamos morir de enfermedades infecciosas y ahora morimos de enfermedades crónicas. Las causas más comunes de enfermedad siguen siendo infecciosas (infecciones respiratorias y diarreas), las cuales consumen una importante parte de las actividades y recursos en salud. La amenaza de nuevos agentes infecciosos es común a todos los países. En esta era de globalización, las enfermedades infecciosas no tienen fronteras y pueden alcanzar cualquier país. Independientemente de donde se asienten, es claro que representan una amenaza para todos.

Una vez señalada la necesidad de mantener y redoblar la vigilancia de los padecimientos infecciosos, se debe señalar que el riesgo de las enfermedades crónicas se incrementa a ritmos acelerados. Ahora sabemos que en un porcentaje muy alto de viviendas de México se tiene al menos un enfermo crónico y que la diabetes es la principal causa de muerte en el país. En el informe 2005 de la OCDE se señala: “Cabe mencionar que se han logrado niveles de vacunación altos. No obstante, la proporción de personas obesas y con sobrepeso ha seguido aumentando durante la última década y media. Alrededor de 30% de la población es obesa y cerca de 60% es obesa o tiene sobrepeso, por lo que ubica a México entre los países de la OCDE con tasas más altas en este rubro. Esto parece asociarse con hábitos alimenticios deficientes (incluido el aumento en el consumo de refrescos) y un estilo de vida cada vez más sedentario (Secretaría de salud, 2003).”

La forma de atender este tipo de padecimientos es a través de la prevención y el establecimiento de cobertura efectiva de tratamientos para dichas enfermedades.

Prevención:

La mayoría de estos padecimientos pueden evitarse con un cambio sustantivo en los hábitos y corresponsabilidad de las personas, así como los chequeos frecuentes que permiten la detección temprana y oportuna de estas enfermedades. Esto puede lograrse a través de fuertes campañas de información en todas las regiones del país y según las necesidades de cada una de éstas, así como con cobertura de aseguramiento.

Algunas medidas que han sido efectivas en países con problemas similares incluyen programas de promoción de la actividad física, reducción del consumo de tabaco, mejora de la nutrición y utilización de diversos fármacos de bajo costo pero alto impacto preventivo.

Algunos esfuerzos institucionales han empezado a probar su valía como es el caso PREVENIMSS del Instituto Mexicano del Seguro Social y de un esquema semejante introducido por el ISSSTE. El mérito de estos programas es introducir programas preventivos en el marco de la medicina familiar.

Cobertura efectiva:

Hay dos consideraciones, la primera, es que los tratamientos ofrecidos realmente atiendan a las características y evolución de las enfermedades y que sean completos (esto incluye el abasto de medicinas y hacer conciente al paciente de la importancia del cumplimiento del tratamiento). La segunda, es contar con esquemas de aseguramiento que cubran estos tratamientos e incentiven a las familias a atenderse sin la necesidad de incurrir en fuertes gastos que puedan llevar incluso al empobrecimiento.

En el campo del tratamiento, la medicina avanza rápidamente tanto en medidas de diagnóstico y control eficiente, como en terapéuticas más efectivas. El acceso a este tipo de servicios debe ampliarse, ya sea a través de un sistema eficiente de referencia de pacientes al segundo y tercer nivel, como de capacitación al personal de primer nivel para mejorar la capacidad de control ambulatorio.

La mayor longevidad de la población no es un obstáculo para tener programas eficientes para las enfermedades crónicas.

8. ¿Qué recursos adicionales se necesitan para este propósito? ¿Cómo se obtendrían?

Es muy importante hacer una planeación estratégica en base a los siguientes criterios: a) peso de la enfermedad que significa identificar de que se enferma y se muere la gente hoy, pero también haciendo proyecciones a 5, 10 y 20 años. Estas proyecciones son particularmente necesarias para planear que recursos (financieros, humanos y materiales) serán requeridos para que todas las unidades de salud tengan la capacidad resolutoria para atender la salud de la población. Nuevamente, conviene subrayar la importancia de la prevención para poder enfrentar los padecimientos cardiovasculares, diabéticos y obesidad que tienen que ver con la creciente exposición a estilos de vida que dañan la salud.

Es fundamental hacer un ejercicio de estimación de costos similar al que se hace actualmente para la cobertura del SPS de acuerdo al perfil epidemiológico de la población. Pero también se debe analizar la efectividad de las intervenciones para seleccionar aquellas que tengan un mayor impacto en la salud. Para obtener los recursos se asignaría una cantidad determinada de recursos por persona que se afilia basado en un costo estimado. El siguiente paso es probar su efectividad y la viabilidad financiera de ir ampliando gradualmente la cobertura. Con este ejercicio se estará en mejores condiciones para negociar mayores recursos con la Cámara

de Diputados y con Hacienda cuya fuente puede ser ingresos fiscales. Es importante considerar que en la medida en que se instrumenten medidas preventivas los costos de atención médica serán menores.

6. La Necesidad de Seguridad Pública y Seguridad Jurídica

6.1 Inseguridad Pública

1. ¿En su opinión, cuáles son las principales razones que explican los altos niveles de delincuencia, tanto común como organizada, en el país?

El crecimiento de la delincuencia en general se vincula a factores estructurales diversos.

El factor económico

- Está científicamente acreditado que los países desarrollados, con economías fuertes, tienen en general altos índices de seguridad. El factor económico es entonces determinante.

Ciudades importantes del mundo como Nueva York lograron abatir los niveles de delincuencia gracias a buenos programas de seguridad, asociados a una prolongada etapa de crecimiento económico.

- El crecimiento del producto interno bruto en la década de los 90 en los Estados Unidos generó condiciones para una disminución de casi 30% en la incidencia delictiva en ese país.

Por el contrario, las naciones con menores niveles de desarrollo enfrentan –en términos generales- problemas delictivos de mayor envergadura, toda vez que se enfrentan a la delincuencia motivada por lo que podría denominarse “razón económica” y a la falta de recursos para poder combatirla con eficiencia.

El factor cultural

- Los procesos de urbanización han traído consigo un cambio cultural, una transformación de principios y valores.
- La vida en comunidades pequeñas se sustenta en conceptos distintos de convivencia. Hay vínculos cercanos entre los habitantes, idea de solidaridad, de vida en común, y en esa medida es más difícil ser víctima de algún ilícito.

En la sociedad urbana esos lazos se desvanecen y la persona se aísla, se genera de manera natural un sentido de autodefensa, de autoprotección, plenamente individual, no colectivo, no solidario. La falta de integración, de cohesión social facilita la actividad delincinencial.

- El cambio cultural ha sido altamente dañino en lo que se refiere a la percepción de la legalidad como condición básica de la vida en sociedad.

Hoy se llama a impulsar una “cultura de la legalidad” porque asumimos que se ha producido una cultura distinta, la que convoca a no respetar la ley si por esa vía se obtienen satisfactores mejores y más rápido.

- Este cambio negativo está asociado al relajamiento de los vínculos familiares y a la afectación del proceso educativo, que de manera natural debe producirse en el hogar, como consecuencia de la lejanía que generan las grandes urbes.

La distorsión de los valores y principios tiene que asociarse también a la acción de los medios masivos de comunicación. La construcción de prototipos exitosos no necesariamente asociados a una vida apegada a normas éticas y morales, invita a las personas a seguir ese camino y en ocasiones la influencia es definitiva.

El factor estatal

- La respuesta del Estado no ha sido eficaz ni oportuna.

La mejor expresión de olvido y descuido de las tareas vinculadas a la seguridad pública en el gobierno federal es el hecho mismo de que es hasta diciembre del 2000 que se crea con rango de secretaría de estado una dependencia del ejecutivo encargada de estas tareas. Antes fueron oficinas de nivel inferior, en razón de que no era una prioridad el combate a la inseguridad.

- En lo que se refiere a la coordinación de la lucha contra la delincuencia entre los tres niveles de gobierno, es apenas hace una década que se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública como instancia de coordinación, aún precaria, aún incipiente.

- Los fondos federales en apoyo a los gobiernos locales (estatales y municipales) empezaron a fluir institucionalmente apenas en 1997, es decir hace ocho años, cuando el problema de la delincuencia ya empezaba a alcanzar niveles de alarma.
- El Estado Mexicano nunca definió la seguridad pública como tarea prioritaria, hasta que los ciudadanos se lo impusieron.
- A la falta de visión respecto del problema, se agregó históricamente la definición de prioridades presupuestales. Nunca la seguridad pública fue una de esas prioridades, hasta que el problema hizo crisis.
- Por otra parte, al convertirse la seguridad en la mayor demanda social, el tema se politizó, al extremo de que en ocasiones las fuerzas políticas opositoras se niegan a impulsar acciones (legislativas, presupuestales o de otra índole) para utilizar el problema como elemento de la contienda política.
- Esa es la razón por la cual el combate a la inseguridad debe ser una auténtica *política de Estado*, desvinculada de los intereses de los partidos.

El crecimiento de la delincuencia organizada

- El fortalecimiento de la delincuencia organizada en México se apoya no solo en el conocido argumento de la extensa frontera con el país que más drogas consume en el mundo, sino que debe observarse también a la luz de las facilidades que da la economía global para el intercambio de mercancías y dinero.
- El narcotráfico constituye sin duda la vertiente de mayor riesgo en materia de delincuencia organizada pero no es la única. El tráfico de personas y el robo de vehículos constituyen también parte de lo que en conjunto significa una amenaza cierta para la seguridad nacional.
- El crecimiento de la delincuencia organizada en su modalidad de narcotráfico se produce como consecuencia de un cambio paulatino en la estrategia de los jefes de los carteles mexicanos, que pasaron de ser simples *pasadores* de droga sudamericana a los Estados Unidos, a convertirse en propietarios de la misma y a tener incluso sus propias redes de distribución al menudeo en ese país.
- Otra condición propicia para el crecimiento de la delincuencia lo constituye el peligroso incremento del consumo nacional, consecuencia en un principio del denominado *pago en especie* que reciben los traficantes mexicanos por sus

servicios, y también en la estrategia para incrementar la distribución y el consumo en el país, ante las dificultades para introducirlo a los Estados Unidos y una paulatina disminución del consumo y del precio en este país.

- Por otra parte, el Estado Mexicano ha sido ineficiente en su compromiso de evitar el crecimiento de las bandas delictivas.

Parte del esfuerzo se ha visto limitado por razones de carácter político, impidiendo que avancen con celeridad iniciativas importantes en materia de seguridad pública y procuración de justicia, como las que definen facultades compartidas entre los tres niveles de gobierno para combatir el narcomenudeo.

La corrupción en las corporaciones encargadas de combatir a la delincuencia organizada y la protección de que gozan estas bandas por parte de corporaciones de seguridad estatales y municipales, ha propiciado condiciones propicias para el desarrollo de la delincuencia organizada.

La deficiente coordinación es otra condición propicia para que este fenómeno se desarrolle con celeridad.

2. ¿Cuáles son cinco medidas principales que impulsaría usted para hacer frente a la delincuencia y cómo las financiaría? En caso de que esas medidas incluyan la promoción de una carrera policial que mejore los salarios, la capacitación y el equipamiento del personal de seguridad, diga ¿cuál es la razón por la cual mucho se ha dicho al respecto, pero poco es lo que se ha logrado? ¿Cómo garantizaría usted que se redujeran sustancialmente los delitos y la impunidad?

Cito acciones relevantes, cada una de ellas a su vez incluye acciones específicas.

I. Prioridad a la prevención del delito

- La estrategia de seguridad pública debe estar orientada al objetivo de evitar que los delitos se cometan, y no como pareciera ser hasta ahora que se privilegia la visión persecutoria y de imposición de penas.
- Cuando el delito se comete el daño no se puede ya reparar, aun cuando éste sea de carácter material. Hay elementos de otra naturaleza que también se ven afectados, como la sensación de seguridad, la tranquilidad, la estabilidad.
- La estrategia central de la prevención debe basarse en un eficaz trabajo de inteligencia, que oriente la acción de los cuerpos de seguridad, de tal manera

que se actúe sobre la base de objetivos específicos y no en acciones sin sustento estratégico.

- La participación ciudadana para prevenir el delito debe darse también en los ámbitos de autoprotección –para no ponerse en condición de ser víctima- y de impulso a una *cultura de la legalidad*, que –desde la misma casa- llame la atención sobre la importancia de cumplir con la ley.
- Para prevenir el delito es indispensable fortalecer las *policías de presencia*, en el nivel comunitario, de colonia y barrio y vincular a éstas con los cuerpos especializados estatales y federales que más adelante se describirán.

II.- Crear un Sistema Único de Información Criminal (SUIC).

Concentrar en una sola base de datos las particularidades de la delincuencia en México y homologar en todo el país los conceptos bajo los cuales se clasifica el delito. Todas las corporaciones y procuradurías deben compartir la misma plataforma tecnológica y tendrán acceso al sistema.

Crear bases de datos con inventarios y registros de armas y automóviles, archivos de casquillos percutidos, nombres de delincuentes, modos de operación, fotografías, huellas dactilares, perfiles criminológicos e información genética entre otros.

Establecer la obligación de las policías y procuradurías estatales y federal de alimentar y actualizar las bases de datos contenidas en el sistema de información.

Incorporar un sistema de información intermedio para registro y sistematización de denuncias anónimas. Las tareas de inteligencia necesariamente deben apoyarse con las de participación ciudadana, generando la confianza necesaria para dar paso a una *cultura de la denuncia anónima*, asumiendo que no hay mejor sistema ni más amplio de información que el que puede construirse sobre la base de datos proporcionados por los propios ciudadanos.

III.- Unificar las policías federales

Los problemas de coordinación se originan no sólo entre corporaciones de los tres niveles de gobierno, sino también entre las que se ubican en el ámbito federal.

- Es indispensable unificar las corporaciones con funciones policiales que operan a nivel federal para constituir una *policía nacional*.

Esta sería el resultado de la suma de la *Policía Federal Preventiva*, la *Agencia Federal de Investigación*, la *Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera* así como los elementos del *Instituto Nacional de Migración*.

- Esta nueva policía tendría *funciones de prevención, resguardo e investigación*. Su operación se basaría en una estrategia sustentada en cuatro acciones sustantivas: *planeación, captación, análisis y explotación*.
- Tendría dos objetivos centrales: obtener información de inteligencia para prevenir el crimen y aportar pruebas y evidencias en los juicios.
- No sustituiría a las policías locales, a las de proximidad social, que tienen a su cargo el despliegue masivo territorial para la prevención del delito, sino por el contrario, les aportaría elementos de información y de inteligencia para que su capacidad de acción y de fuerza se desarrolle en las zonas donde más se requiera.
- Esta policía debe tener perfiles de formación y especialización en consonancia con las tareas que lleve a cabo, por lo que será indispensable definir áreas específicas de acción dentro de la misma.
- Su creación requeriría de una reforma constitucional y legal.

IV. Creación de una Policía Metropolitana en la zona conurbada del Distrito Federal

- El problema delictivo más grave del país en cuanto al número de delitos se presenta en la capital de la república y en su zona conurbada.
- Se calcula que más del 60% de la población mayor de 18 años ha sido víctima de la delincuencia en esta zona.
- Una de las razones centrales de esta severa incidencia criminal, es la falta absoluta de coordinación entre las policías preventivas de la Ciudad de México y los estados colindantes.
- Existen mecanismos ineficientes de coordinación con el Gobierno del Estado de México y directamente con un buen número de municipios colindantes con el Distrito Federal, pero nada obliga a las corporaciones a actuar de manera coordinada, de tal forma que carecen de estrategias conjuntas, métodos compartidos de operación. El caso más dramático en los meses recientes ha sido el linchamiento de policías federales en Tláhuac. La falta de coordinación

llegó al extremo de no existir comunicación radial entre las corporaciones de la Ciudad de México y la Policía Federal Preventiva. Más grave aún es la situación con las policías municipales del Estado de México.

- Es necesario entonces crear una *Policía Metropolitana del Valle de México*, con una sola estructura de mando (vinculada a un órgano colegiado), capacitación similar, sistemas de comunicación únicos y un sistema único de inteligencia para prevenir el delito.
- La operación de esta policía junto con otras medidas (participación ciudadana, programa de recompensas, cultura de la legalidad) permitiría disminuir la incidencia delictiva en la ciudad de México a un ritmo del 10% anual. La meta mínima sería 50% en el sexenio.
- Su creación requeriría de una reforma constitucional y legal.

V. Participación ciudadana plena

La lucha contra la delincuencia sólo se ganará en alianza con los ciudadanos.

- Por esa razón se propone:
 - a) Dar formalidad constitucional al derecho que tienen los ciudadanos de participar en la definición y evaluación de las políticas de seguridad pública.
 - b) Determinar que las estadísticas delictivas quedaran bajo la responsabilidad de un organismo autónomo integrado por ciudadanos, y que estas se darán a conocer con regularidad para medir la eficacia de las acciones en materia de seguridad.
 - c) Dar a las organizaciones ciudadanas un lugar como miembros permanentes en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

VI. Creación del sistema nacional de protección a víctimas de los delitos

- El Estado Mexicano es prácticamente omiso en cuanto a la protección de las víctimas.
- La Constitución dispone que al delincuente se le readapte para vivir en sociedad, es decir, el Estado queda comprometido de alguna manera a actuar en su favor, lo que no sucede en el caso de las víctimas.

- Se propone la creación de un *órgano de protección a las víctimas de los delitos*, encargado de definir y ejecutar las políticas públicas correspondientes.

3. La ciudadanía considera que la corrupción de los cuerpos policiales es generalizada y que se trata de uno de los principales problemas del país. Todos los gobiernos, a todos los niveles y de todos los partidos, inician prometiendo un combate frontal a esa corrupción y, sin embargo, el ciudadano sigue siendo víctima de ella. ¿Por qué ha sido imposible acabar con la corrupción policial? ¿Qué medidas adoptaría usted para erradicar este problema?

- No puede combatirse el problema de la corrupción policial solo con sanciones, se requiere también estimular a los policías.
- En la percepción colectiva el policía no es aliado sino enemigo y esta percepción –aunque no deja de tener elementos de realidad– no es totalmente justa ni apoya el mejor desempeño de los servidores de la seguridad.
- La percepción del policía-villano que se tiene en México, contrasta con la del policía-héroe que se impulsa en otros países (Estados Unidos en particular).
- Además del rechazo social la mayor parte de los policías viven en situación marginal. No tienen retribuciones adecuadas que les lleven a defender su cargo evitando caer en hechos de corrupción.
- Tomaría las siguientes medidas para resolver el problema de corrupción en los cuerpos policíacos:
 - a) Crear el *servicio civil de carrera policial*, para garantizar estabilidad en el cargo y posibilidad de ascenso vinculado a la capacitación, experiencia y desempeño.
 - b) Mejorar sustantivamente las percepciones de los policías, exigiendo un mejor desempeño y definiendo sanciones más severas y estrictas a quien incumpla con su tarea.
 - c) Crear el *Premio Nacional al Buen Policía*, como parte central de una estrategia que tenga como propósito alcanzar el reconocimiento social a quienes desempeñen correctamente su trabajo.

- d) Fortalecer las áreas de *control interno* en las corporaciones, y crear un solo *órgano de control de confianza*, para todas las corporaciones policiales del país, de tal manera que solo ingresen quienes –además de estar debidamente capacitados- tengan la calidad personal necesaria para desempeñar la responsabilidad.

4. El Federalismo mexicano implica la existencia de distintos cuerpos policiales para cada nivel de gobierno, lo que en la práctica genera problemas de coordinación. Además, la legislación separa las facultades de prevención, de las atribuciones de investigación y persecución del delito. ¿Está usted de acuerdo con esta estructura de los cuerpos policiales o debería cambiarse?

Creo que las distintas atribuciones de los cuerpos policiales y la falta de coordinación entre estos ha propiciado el crecimiento de la delincuencia en el país, sin embargo, aun cuando considero que una sola *policía nacional* podría lograr mejores resultados en la lucha contra la delincuencia, asumo también que en nuestro modelo de organización política sería imposible privar a los Estados y Municipios de la facultad de manejar sus propios cuerpos policíacos. Esa es la razón de la propuesta que formulo anteriormente de crear una *policía nacional* a partir de cuatro corporaciones federales, misma que se coordinaría con las *policías de presencia o proximidad social* del nivel local.

5. De favorecer cambios, por favor, diga ¿cuáles serían los más importantes que usted impulsaría? ¿Estaría usted de acuerdo con la existencia de una policía nacional, con atribuciones tanto de prevención como de investigación y persecución de los delitos?

Esta respondida en la propuesta II de la pregunta 2.

6. ¿Estaría usted de acuerdo en involucrar a las Fuerzas Armadas en labores propias de la policía? ¿En qué labores?

Las Fuerzas Armadas forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En diversos amparos la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha confirmado que tienen facultades para participar en tareas de esta naturaleza cuando el Consejo Nacional de Seguridad Pública lo determine.

Soy partidario de la participación del Ejército y la Armada en tareas de seguridad pública en casos específicos, en particular en el combate a la delincuencia organizada y en casos de extremo riesgo.

Por otra parte está acreditado que el patrullaje a cargo de las fuerzas armadas tiene gran aceptación social y previene de manera altamente eficiente la comisión de ilícitos.

6.2 Impunidad e Injusticia

1.- ¿Cree usted que el Ministerio Público tiene la autonomía suficiente para el adecuado ejercicio de sus atribuciones? De no ser así, ¿qué medidas tomaría al respecto?

Lo primero que se debe señalar del ministerio público es que tiene una excesiva dependencia de la agenda política del gobierno en turno. El ministerio público debe contar con una autonomía constitucional y presupuestal al igual que el Banco de México. En la actualidad es evidente que el Ministerio Público no goza de la independencia suficiente para investigar y se pone en entredicho su función de procurar justicia.

El Ministerio Público tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, sin embargo, en su ejercicio cotidiano carece de los recursos, formación y profesionalización para la realización de su labor. Las procuradurías deben convertirse en fiscalías autónomas del poder Ejecutivo Federal y estatal, a efecto de realizar las investigaciones por encima de los intereses políticos. La independencia del Ministerio Público es un atributo fundamental en un proceso penal acusatorio pues permite la aplicación de criterios de oportunidad y de ejercicio de la acción penal. De otorgarse esta independencia, el Ministerio Público debe someterse a mecanismos de control interno y externo que sean claros y transparentes y permitan examinar los resultados de su actuación.

Con el fin de que no se disuelva la responsabilidad política y social de los actores legislativos en la investigación de los delitos, existen formulas por las que el Ejecutivo propone y el Congreso ratifica el nombramiento. La propuesta en el Senado de la República plantea un esquema de designación presidencial, ratificada por mayoría simple, pero con la posibilidad de ratificar al fiscal por un periodo adicional a los primeros cinco que ejerce dicho puesto, y que esto le daría permanencia institucional. Si no se garantiza un proceso acusatorio y se elimina el rasgo institucional que caracteriza al sistema inquisitivo en donde el Ministerio Público en la etapa de la averiguación previa es prácticamente un juez, poco se hará por avanzar en los derechos de la víctima y de que sea en la sede judicial donde se resuelvan los casos.

Se deben tomar medidas que despejen la percepción pública de que los actos del Ministerio Público, tanto para acusar, como para no hacerlo, está subordinado a criterios políticos o a intereses económicos más allá de la ley. Para ello es menester avanzar hacia la autonomía orgánica plena y cumplir con criterios constitucionales profundamente arraigados en nuestro régimen legal. Aunado a lo anterior, es necesario consolidarlo como un órgano estatal no discrecional

Un aspecto a resaltar es la poca confianza que genera el Ministerio Público para la presentación de denuncias. Sólo se presentan denuncias en porcentajes bajísimos. Es por ello que además de la profesionalización de sus integrantes, de buscar transparentar sus acciones y ejercicio presupuestal será necesario establecer Consejos Ciudadanos que con periodicidad evalúen la calidad de los servicios prestados y la honorabilidad y verticalidad de sus integrantes.

2. ¿Cree usted que son adecuadas las atribuciones legales que tiene el Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal? De no ser así, ¿qué medidas tomaría al respecto?

En los últimos años este ha sido un tema central de la política penal mexicana. Es mediante el ejercicio de la acción penal que la autoridad selecciona quien debe y quien no debe ser procesado por el sistema de justicia penal. En este momento dicha selección se hace pública y por ende asume un efecto estigmatizante. Además dicha decisión desencadena procedimientos funcionalmente complejos y presupuestalmente costosos. En 1994 mediante reformas a la Constitución, el Poder legislativo decidió aumentar el rigor en los estándares de prueba. Entonces se dijo que los conceptos anteriores “cuerpo del delito” y “probable responsabilidad del inculpado”, eran demasiado ambiguos y atentaban contra la seguridad jurídica de los gobernados. En 1999 el sistema de procuración de justicia denunció que estaba sufriendo una seria atrofia ante la imposibilidad de desplazar mayores cargas de trabajo hacia el Poder Judicial, señalando que esto era la causa

fundamental de la impunidad. En consecuencia se regresó al esquema anterior. La percepción sobre la impunidad y la inseguridad no se mitigó, y la saturación del sistema se intensificó. Lo anterior nos debe mover a una seria reflexión.

En términos generales, el Ministerio Público agota su investigación al momento de ejercitar la acción penal. Sólo extraordinariamente se incorpora nueva información durante la instrucción judicial. En realidad, la instrucción judicial se centra en someter a los filtros dialécticos de un procedimiento de tipo acusatorio, los presupuestos fácticos y normativos sobre los cuales se ejercitó la acción penal y se determinó el auto por el cual se resolvió el sometimiento del indiciado al proceso judicial. En la medida en que los estándares de certeza, sean ambiguos o insuficientes se corre el riesgo de estigmatizar a inocentes. Ante el actual esquema procesal, lo deseable es tener prueba plena de que se ha cometido un delito y que existen indicios que razonable y unívocamente señalen al acusado como su responsable.

Por lo anterior, se torna fundamental la supervisión judicial, la definición clara de las funciones del órgano acusatorio y la eliminación de las lagunas y de las malas prácticas que han incentivado el abuso por parte del Ministerio Público. Las medidas a tomar implican definir quien va a ejercer el control sobre las acciones de investigar, qué valor probatorio se da a la etapa de averiguación previa y qué controles internos y externos se establecerán para vigilar la actuación del Ministerio Público.

3. ¿Qué reformas impulsaría para asegurar el profesionalismo del Ministerio Público?

No basta como requisitos de aptitud para ser Agentes del Ministerio Público contar con título profesional. Ante tan delicada misión el Estado debe suplir y complementar las deficiencias que subsisten en la formación universitaria de profesionales del derecho. La certificación y evaluación de aptitudes resulta indispensable en un contexto de especialización en la investigación de los delitos. La excesiva recurrencia a criterios formalistas en la justicia penal, a menudo esconde la deficiencia en la preparación técnica para discernir y decidir sobre los aspectos sustanciales de una investigación y una acusación. Las políticas de profesionalización y capacitación de los Agentes del Ministerio Público deben ser base para su selección y promoción. Estos requisitos deben escalarse hasta los titulares de las instituciones, quienes deben ser seleccionados bajo criterios técnicos y no políticos.

Así las cosas, para un adecuado y real funcionamiento del Ministerio Público se deben impulsar al menos las siguientes reformas: a) la creación de un sistema

nacional de servicio civil de carrera para el ministerio público, que al igual que la policía, estandarizaría los mecanismos de reclutamiento, desarrollo, incentivos, estímulos, derechos, obligaciones y sanciones. Este sistema debe incluir el establecimiento de controles internos y externos de observancia sobre el proceso penal, para tener la certeza jurídica de que el Ministerio Público se conduce con imparcialidad; b) el Ministerio Público también requiere de especialización, particularmente en el ámbito de persecución de delitos como el tráfico de drogas, lavado de dinero, contrabando, en general cometidos por la delincuencia organizada; c) Aprobación y monitoreo de barras de abogados con reconocimiento nacional.

4. ¿Propondría alguna reforma a las atribuciones y/o al desempeño de la Policía Judicial?

Más allá de lo dicho anteriormente respecto al desarrollo y reinstitucionalización de las fuerzas de seguridad pública, propongo la división del trabajo a fin de desplazar cargas laborales hacia las policías preventivas, como son el cumplimiento de mandatos judiciales, y reforzar la tarea criminalística de la policía ministerial. Lo anterior sin perjuicio de la concentración de mandos bajo un esquema de administración eficiente, máxime cuando la reflexión nos lleva hacia la autonomía orgánica del Ministerio Público.

5. ¿Qué propuestas alentaría para hacer más imparcial y expedita la justicia en México?

- A) Instauración de mecanismos alternativos de solución de _____ conflictos. Estos proveen agilidad en los procesos y procuración de justicia, y contribuyen a la descarga de casos que se pueden resolver en instancias primarias de justicia cívica. También propongo la incorporación de procedimientos conciliatorios, e incentivos para someterse a procedimientos judiciales simplificados y menos onerosos.

- B) Penas alternativas, entendidas como el desplazamiento de respuestas coactivas distintas a la prisión o la multa, que tengan una posibilidad de readaptación mayor y un beneficio social directo.

- C) Oralidad de los juicios penales

- D) Promoción de un cambio al sistema acusatorio, con las características que acompañan a este para su eficiente desempeño.

6.3 Justicia Penal y Sistema Carcelario

1. ¿Cuáles son cinco medidas fundamentales que usted promovería para mejorar la justicia penal en México?

- I. Transparentar y publicitar los procesos judiciales.
- II.- Transitar hacia a un sistema de justicia acusatorio.
- III.- Procurar una mayor independencia de los juzgadores respecto de las autoridades federales, estatales o municipales o cualesquier otra fuente de poder. Se deben establecer programas integrales de capacitación, vigilancia y aprovechamiento de las redes informáticas.
- IV.- Revisión de la aplicación y abuso que habido de la prisión preventiva. El sistema de justicia penal opera sin la garantía del *debido proceso*.
- V- Promover la creación de una jurisdicción penal para adolescentes. Con ello se busca atender aspectos preventivos de la delincuencia de adolescentes sin poner necesariamente énfasis en la represión como alternativa. Es necesaria la unificación del proceso y la reducción de la edad del imputable. En la actualidad los menores se encuentran claramente víctimas de un sistema discrecional y de indefensión, y de modificarse el actual sistema, la privación de la libertad se aplicaría en casos graves solamente.

2. ¿Apoyaría usted el establecimiento de los juicios orales?

Sí, las experiencias internacionales han demostrado cuatro aspectos fundamentales de este sistema.

Primero.- El Ministerio Público establece un mayor control sobre la actuación policial y consolida estrategias de investigación policial.

Segundo.- Las víctimas pasan a ocupar un lugar central en las investigaciones, y se crean unidades especializadas para aumentar la persecución penal.

Tercero.- La duración de los procesos se disminuye considerablemente, lo que reduce y hace más eficiente la procuración de justicia, y;

Cuarto.- Los fiscales tienen capacidad para impulsar mecanismos de selectividad penal, lo que permite una real profesionalización de la función ministerial. Además, el juez tiene mayor control real sobre la admisión de pruebas y toma conocimiento directo del delito imputado.

El principio de oralidad es uno de los rectores del derecho procesal mexicano. Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que su implantación no ha sido posible sobre todo por la saturación de las cargas de trabajo en los juzgados penales, y la necesidad de documentar debidamente todas las incidencias del juicio para los propósitos de su revisión o por la autoridad de apelación o por la autoridad de amparo. Inclusive para la propia autoridad jurisdiccional ya que la duración de los juicios implica que transcurran varios meses y hasta años mientras se tramitan y desahogan las pruebas y se dicta sentencia. Lo cierto es que ambos factores, la saturación de carga de trabajo y la necesidad de documentar las incidencias del proceso son las causas principales de la burocratización de la justicia en México. Si las propuestas de juicios orales no resuelven lo primero y simplifican lo segundo, la oralidad implicará una propuesta ilusoria y demagógica.

3.- Es evidente que en México el acceso a la justicia no es igual para todos. En general se percibe que el resultado de los procesos judiciales depende en buena medida de la capacidad económica del procesado. Para la gran mayoría de los procesados, una defensa profesional simplemente no está al alcance de sus posibilidades económicas. ¿Qué puede hacerse para corregir este problema, que no se haya intentado a la fecha? Si la respuesta es que deben mejorarse las defensorías de oficio, cosa que se ha intentado en muchas ocasiones, por favor diga ¿por qué cree usted que esto no se ha logrado y como garantizaría usted que se lograría?

La adopción de la garantía de defensa adecuada en nuestro esquema constitucional implicó dotar de contenido material a la garantía de defensa. El defensor pasó de ser un actor subordinado y a veces meramente presencial a ser el garante de una función constitucional propia de un sistema democrático. La reposición del procedimiento por omisiones graves en la defensa del inculcado se convirtió en el mecanismo procesal para dar vigencia a esta garantía y mitigar el margen de error que una defensa omisa o insuficiente puede significar sobre la justicia penal. Sin perjuicio de lo anterior, es clara la insuficiencia institucional para

garantizar la adecuada defensa sobre todo de las personas de escasos recursos. La disposición constitucional que permite que sujetos no letrados (personas de confianza) puedan asumir la función de la defensa, ha provocado que los estándares de calidad de la defensa sean bajísimos. Además, dicha autorización fomenta el “coyotaje”, es decir, la relación de quienes fungen como defensores con los órganos de administración de justicia sobre bases convencionales distintas de la ley. Eso necesariamente genera corrupción sobre los grupos más vulnerables.

Dos factores deben ser considerados si requerimos incrementar la calidad de la defensoría pública en México. La función de la defensa exige un grado de independencia frente a la autoridad judicial y frente a la acusación. Así pues, debemos cuestionar si debe seguir vinculada y administrada por el Poder Judicial Federal. En este ejercicio debemos reconocer que los esfuerzos de capacitación y profesionalización de la defensoría pública federal han sido notables en los últimos años. Sin perjuicio de lo anterior, no es deleznable afirmar que dicha función podría ser mejor administrada por las Comisiones de Derechos Humanos.

Aunado a lo anterior, es necesario admitir que los estratos con mayores recursos tienen acceso a abogados más capacitados y por ende más aptos para cumplir con la función constitucional de una defensa adecuada. A fin de promover que lo anterior pueda extenderse hacia los sectores menos privilegiados, deben buscarse los mecanismos legales para que dichos profesionistas se incorporen en alguna medida a los esfuerzos de capacitación y profesionalización de los miembros de la defensoría pública. Con ello gradualmente se puede ir reduciendo la diferencia en los niveles de calidad entre la defensa particular y la defensoría pública.

4. ¿Cómo puede resolverse el problema de la lentitud con la que se resuelven los asuntos penales en los tribunales?

Transitando de un sistema inquisitorio a uno acusatorio, que descargue el profundo rezago que vive el país en materia de justicia. Estos son procesos que no se dan de la noche a la mañana, que implican una profesionalización, capacitación y transformación cultural legal de cómo se imparte justicia en México. Los juicios orales han dado cuenta de agilizar y despresurizar el sistema de justicia.

Además, de tener y seguir una ruta de transformación en el funcionamiento de los tribunales, se deberá desarticular la red de corrupción que impera, en especial la vinculada a intereses políticos, que también dificulta la transformación requerida.

En la medida que los juzgadores estén atados a intereses políticos, estos no van a trabajar por la sociedad.

5.- ¿Apoyaría usted la pena de muerte y la cadena perpetua? ¿Por qué?

No a la pena de muerte y sí excepcionalmente a la cadena perpetua. La pena de muerte presenta los siguientes inconvenientes:

- Puede expresar el desprecio estatal por el valor supremo de la vida humana. La pena de muerte va en contra de la actual tendencia internacional que deja a los Estados Unidos vinculado en una lista a países con un alto retraso en su desarrollo político y cultural.
- Es de efectos irreversibles ante el error judicial.
- Victimiza al victimario. El espacio de tiempo que se da entre el hecho delictuoso y la pena de muerte desplaza la atención social de la gravedad del delito a la severidad de la pena con la correspondiente deslegitimación estatal que esto implica.
- No está probado que tenga un efecto disuasivo mayor que la pena de prisión de duración prolongada.

En cuanto a la cadena perpetua, ésta puede resultar procedente tratándose de casos excepcionales en donde las posibilidades de readaptación de sujetos altamente violentos sean prácticamente nulas. Sin perjuicio de lo anterior, debe preservarse el derecho del sistema penitenciario de liberar a personas que por su avanzada edad, larga estadía en la prisión, senilidad y deteriorado estado de salud, no comporten riesgo alguno para la seguridad pública. Por otra parte, una cuestión práctica a tomar en cuenta es que su adopción puede implicar la homologación de criterios judiciales con los Estados Unidos de América que permita la extradición internacional de los mandos medios y altos de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico con el consecuente desplazamiento de riesgos y costos del sistema penitenciario mexicano al norteamericano.

6.- ¿Qué propone usted para resolver el problema de la sobrepoblación en los centros penitenciarios del país? Al contestar esta pregunta por favor díganos si está usted a favor de las medidas como las penas alternativas y/o las preliberaciones.

A.- La revisión exhaustiva del estado que guardan los expedientes de los individuos en prisión preventiva. Despresurizar los centros penitenciarios es vital para prevenir una situación de crisis. En virtud de lo anterior, es indispensable involucrar a los representantes de organismos de derechos humanos y transparentar el estado que guardan los expedientes de quienes están en espera de una sentencia o ya purgando una. De esta forma, en casos de extrema injusticia, una preliberación puede ser la solución.

B.- Separar a la población carcelaria. Esto implica dotar de manera importante de tecnología, y capacitación en su uso a los custodios. Es fundamental romper con las redes de corrupción que alimentan las dinámicas de estabilidad interna de los penales, en materias de tráfico de drogas, comida, etc. La tolerancia de estos fenómenos por parte de autoridades locales refleja el nivel de compenetración y colusión entre los distintos agentes sociales y políticos.

C.- La aplicación de penas alternativas pretende no saturar el sistema carcelario, pero esto debe realizarse con una enorme campaña que transmita a la ciudadanía la percepción de que no se trata de exonerar delincuentes, sino que al liberar a los reos no peligrosos, se salvaguardan las posibilidades de readaptarlos socialmente. Para que esto funcione es indispensable el trabajo coordinado entre instituciones sociales como salud y educación y el establecimiento de canales alternativos que atiendan problemas sociales como el alcoholismo y la drogadicción.

D.- Se deben revisar, también, los criterios bajo los cuales se puede alcanzar la libertad caucional. Muchas veces la gente es reclusa por falta de recursos. Es decir, no es privada de su libertad por la comisión del delito sino, más bien, por ser pobre. Tendría que haber una revisión de la legislación en ese sentido, o penas alternativas que permitan generar recursos para pagar esa fianza en el tiempo (crédito).

7. Con frecuencia vemos que ex convictos reinciden en la comisión de delitos graves, e incluso se ha mostrado a reos que siguen operando desde las cárceles. Este es un claro indicador de que los centros penitenciarios, lejos de promover la readaptación social, llegan a ser, como se dice comúnmente, “universidades del delito”. ¿Qué medidas propone usted para corregir esta situación?

La población penitenciaria nacional es a la fecha de 208 mil internos. Su crecimiento anual es de aproximadamente 8%, es decir entre 15 y 20 mil personas más en prisión cada año.

El anterior es un índice bajo si se compara con los internacionales, y corresponde a un nivel bajo de eficiencia de las autoridades encargadas de impartir justicia.

La sobrepoblación penitenciaria es de más de 50 mil, es decir, se requerirían 50 prisiones más con mil espacios cada una solo para resolver el déficit actual, y 15 mas cada año para mantener el equilibrio.

En la medida en que la eficiencia de las policías persecutorias sea mayor, mayor será la demanda de espacios y mas grande el déficit.

El problema no es necesariamente la construcción de los centros, sino sobre todo la operación de los mismos.

En un escenario de grandes carencias sociales y recursos limitados, nadie da prioridad al problema penitenciario, aun cuando se asume como parte de la cadena de la seguridad pública.

Por otra parte el déficit no se resuelve con preliberaciones ni con penas alternativas, mismas que, por otra parte, ya se aplican.

La legislación penal y de ejecución de sanciones ha sido modificada con frecuencia para hacer mayores las sanciones privativas de libertad y prohibir los beneficios de las libertades anticipadas, buscando así que la sociedad quede satisfecha con la sanción. Sin embargo el problema no se soluciona.

Para dar solución al problema penitenciario y al mismo tiempo impedir que se conviertan estos centros en “universidades del crimen”, se propone lo siguiente:

- a) Promover la inversión privada en la construcción y operación (salvo seguridad) de centros penitenciarios.
- b) Establecer como obligatorio el trabajo de los internos, para contribuir a su propia manutención en el centro penitenciario donde se encuentren.
- c) Revisar la legislación penal para modificar el esquema de sanciones privativas de libertad y sustituirlo por métodos eficientes de reparación del daño.
- d) Impulsar programas de libertad anticipada bajo vigilancia social y de la autoridad en el caso de internos cuya conducta y antecedentes acrediten que no representan riesgo para la sociedad.

6.4 Derechos de Propiedad

1. *¿Qué propondría usted para regularizar la propiedad inmobiliaria en México?*

- Modernización, homologación y coordinación de los Registros Públicos de la Propiedad.
- Apoyo para culminar la tarea del “PROCEDE”.
- Implantación de procedimientos de regularización de la propiedad inmobiliaria, en donde se busque que la titulación de los predios se haga de acuerdo a la mejor vocación económica de los mismos y en beneficio de sus propietarios.
- Liquidación al mejor precio y de manera ordenada de patrimonio inmobiliario útil materia del rescate bancario.

2. *¿Considera usted que las reformas al artículo 27 de la Constitución, que otorgaron dominio pleno a los ejidatarios, han funcionado adecuadamente?*

Ciertamente han servido para distinguir la propiedad inmobiliaria afectada al régimen agrario de la vinculada al sector agroindustrial, turístico y urbanístico,

optimizando la vocación económica de los predios y mejorando en muchas ocasiones el ingreso de los ejidatarios. Sin embargo debe velarse por que la Procuraduría Agraria, en aquellos casos de privatización de predios ejidales en donde se aumenta notablemente la plusvalía de los bienes inmuebles, beneficie a los titulares de los certificados parcelarios y se evite su explotación por especuladores.

3. ¿Qué tipo de reformas promovería para fortalecer el respeto a los derechos de propiedad industrial e intelectual?

Antes de promover cualquier reforma se debe aplicar el Estado de Derecho lo que implica el reconocimiento a los derechos establecidos en las leyes y reglamentos, entre otros: los Derechos de Propiedad y de Autor y el respeto irrestricto a los contratos y sus mecanismos para resolver disputas. Su aplicación permite combatir la corrupción y la inseguridad pública.

La aplicación irrestricta del Estado de Derecho favorece el desarrollo económico pues incentiva la inversión, favorece la innovación tecnológica, genera empleos, impulsa el desarrollo de infraestructura, permite la reducción de costos y entre otras mas, proporciona mayores recursos públicos para la inversión en infraestructura.

Propiciar la existencia de órganos gubernamentales de naturaleza administrativa o de control, con funcionamiento ágil y eficiente permitirá a la autoridad combatir las múltiples formas en la que se presenta la corrupción. Así las cosas, combatir la corrupción que da paso al contrabando, minimiza la competencia desleal, favoreciendo el desarrollo de la industria nacional. Si se respeta la ley, la evasión fiscal disminuye, lo que significa mayores recursos públicos en infraestructura comercial, social y productiva. Si el Estado no cuenta con la capacidad de sancionar, objetiva e imparcialmente a quienes no respeten las disposiciones contenidas en la ley, tampoco podrá garantizar adecuadamente un crecimiento armónico y sustentable de la economía del país.

4.- Para algunos estudiosos, el sector informal es el resultado de la incapacidad del sector formal de la economía para generar empleos suficientes, y además, da oportunidad a millones de personas de encontrar una forma de subsistencia. Para otros especialistas, ese sector representa

una competencia desleal para las empresas formales, piratería e injusticia en el pago de impuestos. ¿Cuál de estas dos posiciones se acerca más a lo que usted piensa?

La segunda. La economía informal no es una consecuencia de la incapacidad del sector formal para generar empleos suficientes, sino que más bien constituye una de las causas principales del desempleo. La economía informal genera la pérdida de empleos dentro del sector formal de la economía, ya que la falta de pago de impuestos y los bajísimos costos de operación del sector informal imponen a las empresas formales una competencia desleal imposible de superar. Lo anterior invariablemente deriva en una disminución de crecimiento económico, en la falta de generación de empleos y en despidos. Además, la economía informal se sustenta en la ilicitud, pues el contrabando, la piratería y la evasión fiscal son sus rasgos característicos y constantes. Por ello, una de las principales asignaturas pendientes es incorporar al sector informal de la economía en un esquema de licitud que incluya el pago de contribuciones al Estado. Sin perjuicio de lo anterior, para la incorporación del sector informal al formal de la economía, no sólo se requiere una política que inhiba estas prácticas, sino también una de incentivos fiscales, administrativos y desregulatorios que estimulen el tránsito del sector informal al formal.

No podemos ni debemos ignorar que la sobrerregulación, la burocratización y la corrupción son factores que desincentivan la incorporación al sector formal de la economía al tiempo que inhiben procesos productivos, dinámicos y estables. Los costos de la sobrerregulación y la burocratización inhiben la competitividad y favorecen a los oligopolios por ser éstos los que de mejor manera pueden asimilar dichos costos.

6.5 Incertidumbre Jurídica

1. Los conflictos entre arrendadores y arrendatarios inmobiliarios ponen a prueba el respeto a los contratos e incluso el derecho de propiedad. ¿Piensa usted que en la actualidad la legislación y los procesos que de ella se derivan para desalojar a un inquilino moroso, son los adecuados o deben cambiarse? Si deben cambiarse, ¿qué cambios impulsaría usted? Para responder esta pregunta, si desea, refiérase a la situación de una entidad federativa en forma específica.

Todo proceso debe verse en perspectiva. Mientras que en los años ochenta los juicios en materia de arrendamiento estaban diseñados para durar años, a partir de la reforma inquilinaria de los noventa, la duración de dichos procesos se

disminuyó radicalmente hasta tan sólo seis meses, frenándose un proceso de pauperización urbanística en la Ciudad de México y aumentándose de manera significativa la oferta inmobiliaria. Ese mero hecho disminuyó los precios de alquileres radicalmente haciendo más accesible la vivienda a los grupos más vulnerables. Este es un claro ejemplo de cómo la protección de los derechos de propiedad redundan en beneficios sociales concretos, y su violación acaba afectando a los más pobres. Es cierto que estos plazos pueden todavía acortarse. Debe desincentivarse el acceso frívolo a los mecanismos procesales para evitar o prorrogar el cumplimiento de las obligaciones legalmente contraídas (las “chicanas”). Debe encarecerse el acceso a la justicia para aquellos que recurren a la misma de mala fe mediante un sistema de multas, condena en costas, etc.

2. ¿Qué medidas promovería usted para facilitar el acceso de las personas de bajos recursos a la justicia en asuntos civiles y mercantiles?

Como se desprende de la respuesta anterior, la simplificación procesal, y no la gratuidad, es el mejor mecanismo para dar accesibilidad a los grupos más vulnerables a los sistemas de justicia. Baste visitar a los tribunales agrarios de los Estados para ver como se dirimen las controversias entre ejidatarios en materia de titulación de parcelas. La interacción de personas sencillas bajo procedimientos simplificados ha resultado exitosa para resolver las controversias y pacificar al campo. El respeto con que se conducen entre sí y ante el órgano jurisdiccional renueva la fe en las instituciones y sirve de ejemplo sobre el modo de resolver controversias de alto perfil, que muchas veces pervierten la credibilidad en la administración de justicia.

Los excesivos formalismos sirven la más de las veces para encubrir la mala fe o ignorancia de abogados y de jueces. Cuando la falta de ideas se esconde en palabras y ritos redundantes, la autoridad de los jueces se debilita.

Aun mas, y para buscar garantizar la accesibilidad de personas humildes a la justicia civil y mercantil habrá que diseñar, fortalecer presupuestalmente y dotar de autonomía plena a los llamados departamentos jurídicos gratuitos que son comunes en dependencias federales, estatales, y municipales buscando ante todo que se privilegie la preparación académica e integridad de sus integrantes.

3.- ¿A usted le parece que es adecuada la forma en la que opera el juicio de amparo y el alcance de las decisiones que de él se derivan? De no ser así, identifique los cambios principales que usted propondría.

El juicio de amparo constituye el principal medio jurídico al que tienen acceso los gobernados para solicitar que les sean respetadas sus garantías individuales frente a los actos arbitrarios de la autoridad y para ser restituidos en sus derechos. Lo anterior adquiere singular relevancia en el caso de los actos de las autoridades estatales, frente a Gobernadores que todavía ejercen notable influencia frente a los integrantes de los otros Poderes. No obstante, la excesiva carga de trabajo que enfrenta el Poder Judicial al día de hoy impacta directamente en los tiempos de tramitación y resolución de los juicios de amparo, por lo que en muchas ocasiones las personas se ven obligadas a esperar varios meses e incluso años para que les sean restituidos sus derechos. Esto cobra una importancia especial en el caso de los amparos penales, en los cuales está en juego la libertad de las personas. La justicia que no es pronta deja de tener el carácter de justicia, por lo que es indispensable establecer mecanismos que permitan dar mayor celeridad a la tramitación de los juicios de amparo. Entre éstos se pueden advertir los siguientes:

- Establecer criterios para que las sentencias de amparo se vinculen necesariamente al fondo de las cuestiones planteadas.
- La fijación de criterios restrictivos para que las autoridades responsables puedan acceder a la impugnación de las sentencias de amparo dictadas en primera instancia.
- En materia de amparo, debemos propiciar que se elimine la fórmula "Otero", conocido como principio de relatividad, en cuanto a que, en tratándose de amparos indirectos (es decir, contra leyes o reglamentos) la protección de la justicia federal no sólo se conceda al quejoso sino a todo mundo. Esto, además, abona hacia la protección de personas de escasos recursos y poco informados de los procesos judiciales
- La revisión del papel del Ministerio Público en el juicio de amparo, toda vez que resulta más inhibitoria que facilitadora de la protección de las garantías individuales.
- La aplicación de la suplencia de la queja a los juicios de amparo en materias de interés público.

Preguntas Finales

A lo largo del cuestionario se han planteado una serie de interrogantes sobre cómo enfrentar los problemas que más preocupan a los mexicanos. Sin embargo, algunas personas piensan que en muchos de estos temas la responsabilidad no recae únicamente en el Poder Ejecutivo ni, aun, en el Estado. En su opinión, ¿el actual sistema presidencial funciona de manera adecuada o no? Si su respuesta es negativa, ¿cómo piensa usted que debería cambiar? Identifique si esos cambios requerirían modificaciones constitucionales y cuáles serían.

Considero que antes de entrar a la discusión de si nuestro sistema esta agotado debemos realizar algunos ajustes que permitan fortalecer las instituciones democráticas del país. Es necesario adecuarlas a una nueva realidad democrática, donde sea posible alcanzar acuerdos y donde la rendición de cuentas sea la práctica regular.

Si México no cuenta con un marco institucional democrático fuerte que garantice los derechos y libertades políticas de los ciudadanos, los cambios propuestos en materia económica y social no se traducirán en mejoras sensibles y permanentes en los niveles de vida de la población mexicana.

Es imprescindible, por tanto, pasar del Sufragio Efectivo a la Democracia Efectiva para reducir la brecha que existe entre los ciudadanos y sus representantes, fomentando la rendición de cuentas, la transparencia y la gobernabilidad. Una democracia fuerte es condición indispensable para promover y alcanzar el desarrollo humano sustentable de toda la población.

Un genuino y efectivo sistema democrático garantiza la libertad de elección y el derecho al voto y, de manera más importante, permite a los ciudadanos exigir resultados de sus representantes, construyendo un poder político eficiente, responsable y claramente comprometido con el bienestar de los ciudadanos.

También se sabe que los sistemas democráticos son los mejores para garantizar la estabilidad política, el crecimiento económico, y el desarrollo de las personas, al absorber más fácilmente la disidencia e internalizar las necesidades de toda la población sin arrebatar sus derechos.

Sin embargo, nuestro diseño político actual aún no establece mecanismos que fomenten la rendición de cuentas, lo que complica enormemente el premiar o castigar a los gobernantes por sus decisiones, sus acciones o el cumplimiento o incumplimiento de sus promesas.

Del mismo modo, la ausencia de mayorías en ambas Cámaras del Poder Legislativo, y la falta de conducción política para alcanzar acuerdos estables entre los distintos partidos, han llevado a los ciudadanos al escepticismo y a los propios legisladores a padecer una enorme falta de credibilidad. Los actores políticos no encuentran incentivos para apoyar la tan necesaria agenda de transformaciones estructurales.

Para lograr esta democracia efectiva hace falta más que solamente elecciones limpias. Se requieren ciudadanos comprometidos y participativos; gobernantes responsables y preocupados por el desarrollo integral del país y sus habitantes; actores políticos dispuestos a negociar y no solamente a obstaculizar; funcionarios públicos sujetos a controles de transparencia y rendición de cuentas, e instituciones sólidas que fomenten la participación y regulen el proceso de toma de decisiones.

Las instituciones democráticas deben ser capaces de absorber los resultados de las urnas, traducirlos en beneficios para los ciudadanos y responder a las demandas de la sociedad, caso contrario, la ciudadanía pierde interés en las cuestiones políticas y confianza en sus autoridades. Es una responsabilidad compartida con un solo objetivo: hacer de México un país ganador. Por ello, es necesario estudiar los lineamientos de las tres propuestas clave para el buen funcionamiento del sistema democrático en nuestro país. Cabe señalar que los lineamientos uno y dos requerirán modificaciones constitucionales.

1.- Aprobar la elección consecutiva de Legisladores y Alcaldes

Si se quiere consolidar y fortalecer la democracia, es imperativo aprobar la elección consecutiva de legisladores federales y alcaldes.

La prohibición de la reelección inmediata, cuyo antecedente está referido únicamente al caso del Presidente, es responsable de algunas de las debilidades más persistentes de nuestro sistema político.

México es uno de los pocos países democráticos del mundo –y uno de los únicos dos de América Latina- que no permite la elección consecutiva de los legisladores y alcaldes. Esta situación debilita la relación entre los representantes y los representados, pues limita el derecho de los ciudadanos a exigir resultados –al no poder premiar o castigar con su voto a su legislador o alcalde.

Al mismo tiempo, la imposibilidad de reelegirse en el periodo inmediato obstaculiza la rendición de cuentas, ya que el funcionario electo no siente la presión de responder ante sus electores, toda vez que carecen de la capacidad de influir en su futuro político.

Finalmente, la continua rotación de alcaldes y legisladores hace casi imposible la acumulación de experiencia y la profesionalización en la toma de decisiones, lo que implica ciertos costos de aprendizaje que deben pagarse cada tres o seis años al sustituir al funcionario anterior.

En el caso específico de los legisladores, esta prohibición dificulta enormemente la cohesión entre las distintas fuerzas políticas, poniendo en duda la gobernabilidad del país y prácticamente cancelando la posibilidad de alcanzar las reformas que se requieren.

2.- Disminuir el número de legisladores

En su momento, los 500 diputados y los 128 senadores permitieron a las distintas fuerzas políticas tener representación en el proceso de toma de decisiones, aportando una visión plural para la solución de los problemas que el país enfrentaba. Sin embargo, hoy en día, la numerosa composición legislativa es un obstáculo para la formación de mayorías. Con tantos representantes, debatir y alcanzar acuerdos se convierte en un proceso lento y poco ágil que acaba por entorpecer el cumplimiento de las responsabilidades propias de este poder, a saber, discutir y votar las iniciativas de reforma a la legislación y servir de contrapeso a los otros poderes.

Además, un Poder Legislativo tan numeroso dificulta enormemente la transparencia y la rendición de cuentas, pues la responsabilidad de las decisiones tomadas se diluye entre muchísimos actores, de tal forma que el ciudadano común tiene que realizar un esfuerzo considerable para monitorear y evaluar las acciones de su representante, con la posibilidad de que, en el proceso, pierda el interés.

3.- Impulsar la formación de mayorías y gobernabilidad

Una auténtica democracia implica establecer vías de comunicación claras y transparentes para el entendimiento entre Poderes, de modo que las decisiones y reformas importantes no sean postergadas u olvidadas. Asimismo, implica generar los mecanismos que posibiliten la cooperación entre el Poder Ejecutivo y las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso.

En México, desde el año 1997 ningún partido tiene la mayoría legislativa suficiente para aprobar, sin ayuda de los demás, su propia agenda de gobierno. En este

caso, la capacidad política para sumar apoyos y establecer compromisos es fundamental.

Al respecto, la solución es establecer un gobierno de mayoría. Sin la mayoría en las Cámaras, es necesario entonces la integración de “Un Gobierno de Coalición”. Esto es un gobierno sustentado en el acuerdo de dos o más partidos para formar una mayoría en el Congreso e impulsar una agenda común de gobierno. Esto implica compartir la responsabilidad de gobernar entre distintas fuerzas políticas comprometidas, de cara a la sociedad, en torno a un proyecto en común.

No debe confundirse gobierno de coalición con un gabinete plural si llegara a integrarse. Es imperativo que esa pluralidad se traduzca en un apoyo legislativo que garantice la gobernabilidad necesaria para impulsar las reformas que el país requiere.