

Francisco Suárez Dávila*

Elementos fundamentales para la implementación de una nueva estrategia económica: hacia un Estado Desarrollador y una sociedad incluyente

SUMARIO: I. Introducción II. La encrucijada mexicana hacia las elecciones del 2018 III. El nuevo entorno internacional IV. El estado de la economía mexicana V. Elementos hacia una nueva estrategia de política económica, con un Estado Desarrollador y una sociedad incluyente VI. Las acciones propuestas VII. Conclusiones VIII. Bibliografía

No es equivocado afirmar que el modelo de desarrollo asiático oriental se inventó en los Estados Unidos. Su elemento central es el concepto del Estado desarrollador... Fueron América y Hamilton quienes inventaron la idea, implementada al final del Siglo XIX por la Alemania de Bismarck, trasplantado a Asia oriental por Japón, adoptada por Corea y luego con variaciones importantes a gran escala por China. Este modelo ha aportado crecimiento económico rápido y desarrollo transformador.

Cohen, Stephen S. y DeLong J. Bradford.

I. Introducción

La primera edición de esta obra, “*La Responsabilidad del Porvenir*”, se presentó en febrero de 2012. Estábamos entonces como ahora, en la antesala de una elección presidencial de gran importancia. Este fenómeno de cambio político siempre ofrece esperanza. En el prólogo, Arturo Oropesa decía dos cosas

* Maestro en Economía y Ex Embajador de México en Canadá.

importantes: una cita de Octavio Paz que señalaba: *“los antiguos proyectos han desaparecido, han fallado. Hay que pensarlo todo de nuevo, y hay que pensarlo entre todos”*. Él mismo escribía: *“El debate finalmente de estos últimos 30 años no han sido entre escuelas ganadoras o posiciones perdedoras, sino que se ha materializado en la miseria de millones de familias mexicanas”*.

En la edición de 2016, estábamos a mitad del camino del gobierno del Presidente Peña Nieto. Se había iniciado con un promisorio Pacto, que rompía un periodo de parálisis política para introducir reformas estructurales, sobre todo la energética, la de telecomunicaciones y la educativa. Todas ambiciosas y de gran calado. Oropeza planteaba un alto a mitad del camino para plantearnos, ¿en dónde estamos?:

En lo económico se mantenía una economía incapaz de superar un medio-cere crecimiento del 2%, que podría bautizarse la “tasa mexicana”, como se habló durante varias décadas de la “tasa hindú” de 3.5%, como barrera infranqueable. La problemática política se presentaba muy grave. Se iniciaba un proceso incontrollable en que la gangrena de la corrupción y, sobre todo, de la impunidad, se extendían. Así también el deterioro de la inseguridad en la sociedad, afectada por la violencia, con crueldad nunca vista, y la expansión de los tentáculos del crimen organizado, dominando zonas del territorio nacional.

El entorno externo se había complicado, sobre todo por la situación de gran incertidumbre que vivió Europa, amenazando inclusive la supervivencia del euro; las severas crisis de Grecia y, en menor medida, Portugal, Irlanda, España, e inclusive Italia. Se hablaba, no de los BRICS, sino de los enfermos PIGS. Ya se presentaba como amenaza, todavía poco creíble, casi como pesadilla, que pudiera ganar Trump. Ello se reconoce en el Prólogo del verano de 2016.

Los problemas en el otoño del 2018, cuando se escribe la nueva edición, se presentan como mucho más graves, tanto en su dimensión doméstica, como en la internacional. El Porvenir se vuelve mucho más incierto y mucho más amenazante, la Responsabilidad de nuestra generación más agobiante y difícil de sobrellevar. En esta obra colegiada son mayores los retos para generar ideas y propuestas. Insistir en las que ya se habían formulado y no se adoptaron, y en proponer nuevas alternativas de política ante nuevos escenarios.

II. La encrucijada mexicana hacia las elecciones del 2018

La Responsabilidad del Porvenir, en México, tiene nombre y apellido. El proceso electoral del 2018 representa una encrucijada histórica. Si las elecciones del Estado de México son un espejo, va a ser un proceso muy competido y enconado, más que debate de ideas, habrá choque de maquinarias electorales, de uso y abuso de recursos económicos, de compra de votos, directa e indirecta; de debate en el fango para definir quién es el más corrupto. Sin embargo, es nuestro deber propiciar un debate de ideas y propuestas de altura.

El debate sobre el modelo económico será entre “más de lo mismo” o el cambio, ¿pero cuál cambio?, ¿hacia adelante o hacia atrás? En materia política, ¿cómo asegurar una mínima legitimidad y una máxima gobernabilidad? lo cual requiere nuevos mecanismos institucionales, como los gobiernos de coalición, las alianzas estructuradas. ¿Cuál puede ser una plataforma mínima de gobierno? No se ven en el horizonte grandes liderazgos motivadores que inspiren confianza en el porvenir y sean capaces de conducirlo. Por lo menos asegurarse que tengan gabinetes competentes y honestos.

Estados Unidos presenta un gran reto. ¿Se habrá negociado un nuevo TLCAN? ¿Con qué alcances y contenidos, o cuáles serán las enmiendas para hacerlo más benéfico? Ante la indefinición de la negociación, continúa vigente el mismo tratado, o bien se denuncia o cancela por alguna de las partes. ¿En el peor de los casos, cuáles son nuestros mecanismos de defensa? ¿Habrà un escenario de atrincheramiento nacional? Por todo ello, es necesario vislumbrar escenarios y adelantar antídotos.

III. El nuevo entorno internacional

El gran cambio internacional frente a 2012 y 2016 es la sorpresiva elección de Trump. Pone al mundo ante una situación de graves riesgos. Desafortunadamente, desde su proceso electoral, denostó a nuestro país, a nuestros compatriotas, de manera tanto inusual, como agresiva e injusta.

En lo internacional, el líder del país, creador del orden mundial de la posguerra, sustentada en una aproximación al libre comercio de bienes, al libre movimiento de personas y de capitales, los está destruyendo o socavando. Tal es el caso de sus ataques a la Alianza Militar Atlántica, la OTAN, y su separación del importante Acuerdo Mundial para Luchar contra el Cambio Climático, que sólo Siria y Nicaragua no habían firmado.

En el caso de México, las principales amenazas se dieron como la principal aplicación o experimentación de sus tesis globales de:

- Acentuar las políticas de deportación de mexicanos indocumentados, separando inhumanamente a familias y amenazando la construcción de un “muro” de la ignominia.
- Descalificar el Tratado de Libre Comercio, eje de las relaciones con Estados Unidos y Canadá, y de un proceso de integración económica, como “el Tratado peor y más injusto suscrito por Estados Unidos”.
- Prevenir que empresas americanas invirtieran en México y trasladaran la generación de empleos.

— Obstaculizar o controlar las remesas.

Hasta el momento ha cometido tantos errores, agravando a tantos grupos políticos y sociales: la comunidad de inteligencia (FBI y CIA), la prensa más prestigiada (N.Y. Times, Washington Post) y los medios (CNN); fracasado en tantas cosas y provocando muchos escándalos, sobre todo en sus relaciones con Rusia, que parece que se han “congelado” algunos proyectos, como el “muro”. Se han dado avances en las negociaciones comerciales, TLCAN, y de seguridad, al establecerse ya vínculos institucionales de los ministros mexicanos con el nuevo gabinete constituido. No se puede cantar victoria. El carácter impredecible, errático, impulsivo del “estilo Trump de gobernar” seguramente no cambiará.

En Europa ha habido cambios también sorprendentes. El serio error del pueblo inglés de favorecer “el Brexit”, su salida de la Unión Europea tendrá consecuencias adversas, cada vez más evidentes. Sólo Francia, con el alentador triunfo de Macron, y el fortalecimiento del liderazgo de Merkel, ofrecen, como con la “entente” De Gaulle-Adenauer, un esperanzador punto de estabilidad y liderazgo. Todo indica, como lo han señalado diversos analistas, que estamos, no en una época de cambio, sino un cambio de época, en que lo “anormal” se vuelve normal.

La economía mundial, como también buena noticia, según los recientes análisis del FMI, están dando algunas señales de una lenta recuperación, después del estancamiento que la había caracterizado desde la Gran Recesión de 2008. Precisamente hay síntomas de recuperación en la zona euro. Sin embargo, esa recuperación es frágil, no exenta de riesgos. La economía china se desacelera; India, en cambio, adquiere mayor dinamismo con su nuevo P. M. Modi; estos y otros países asiáticos emergentes son los nuevos motores de la economía mundial. El comercio, por otra parte, sigue creciendo menos que ésta. La “reducción del pastel” produce brotes proteccionistas. El mundo sufre los embates de los movimientos migratorios que desestabilizan y los cada vez más frecuentes ataques de terroristas en Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Hay serios conflictos geopolíticos con Corea del Norte, Siria y Medio Oriente.

Hay pues serios retos sistémicos: rechazo generalizado de las elites: los gobiernos, los políticos, la gran empresa, el “establishment”. Surgen populismos de extrema derecha e izquierda propiciadas por el miedo, la incertidumbre, el rápido cambio tecnológico, el desempleo de los jóvenes, el rechazo a los migrantes; surgen expresiones de racismo y xenofobia. La reacción contra el aumento de la desigualdad, la riqueza insultante del 1% de la población.

IV. El estado de la economía mexicana

La situación de México, tratando de ser positivo, es de claros y oscuros, del “vaso medio lleno y medio vacío”. Hay sin duda razonables fundamentos macroeconó-

micos, sobre todo ante comparaciones internacionales, ¡pero no tanto como se dice! Hay crecimiento bajo de alrededor del 2%, pero positivo, similar al de los grandes países de América del Sur, como Chile, Colombia, Perú, Argentina; superior a Brasil, que ha tenido una gran recesión. La inflación se ha disparado al 6%, al doble de la norma y, la canasta básica aún más. Aumenta el empleo formal, pero de baja calidad. En el sector externo, hay cuatro rubros que apuntan a ingresos de más de \$20 MMD: incrementos en el turismo, el sector automotriz, que como nuestro principal ganador de divisas sustituye al petróleo; las remesas y las exportaciones agropecuarias. Éxito relativo en algunas reformas: la energética y la de PEMEX, y telecomunicaciones, que están proporcionando inversiones foráneas.

En las finanzas públicas, si bien se muestra un aumento de la deuda pública en tres años de 30 a 50% del PIB, se ha logrado eliminar el déficit primario y el déficit global, debido a un exitoso aumento en la recaudación de 3% del PIB, en el Impuesto Sobre la Renta y en los impuestos sobre la gasolina, en el IEPS, una especie de IVA disfrazado. Parte del ajuste se ha dado equivocadamente en la inversión pública, que lleva cuatro años de crecimiento negativo. La productividad tiene un aumento insuficiente en una economía a dos velocidades; el gasto en investigación y desarrollo muy bajo, menos de 1% del PIB. Subsiste la extrema desigualdad y la mitad de la población, en diferentes grados de pobreza.

Se confirma que el modelo de desarrollo que ha prevalecido en nuestro país a lo largo del nuevo milenio es del **“Estancamiento Estabilizador”** que consiste en privilegiar la estabilidad de precios, el equilibrio fiscal, la capitalización de la banca. Es decir, sí evitar lo que nos llevó a las crisis en 1976, 1982, 1987 y 1994. Pero ello ahora significa crecimiento mediocre, 2%; una recaudación fiscal todavía de las más bajas del mundo; baja inversión pública; un comercio exterior que crece, pero que no se traduce en crecimiento económico; nos hemos convertido en una gigantesca maquiladora, con bajo contenido local; el federalismo fiscal se ha convertido en un “feudalismo fiscal” disfuncional ¡proclive al despilfarro y la corrupción! Banca que también tiene de los más bajos coeficientes de crédito a la economía productiva.

Más allá de los temas económicos, tenemos los grandes temas: crimen organizado, violencia y sistema judicial inoperante; ¡corrupción e impunidad desbordada!

El análisis de la experiencia del desarrollo económico de México, frente a este “estancamiento” estabilizador y su crecimiento de 2%, muestra valiosas experiencias. Durante la etapa de 1933 a 1973, 40 años, se dio crecimiento promedio de 6%, inicialmente con algo de inflación. Luego, de 1958 a 1970 se produjo el “desarrollo estabilizador”, ¡crecimiento con estabilidad! Este fue el enfoque exitoso de política, no sólo en México, sino de países asiáticos como China, Corea, Japón, otros; europeos, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, Francia y España; y en América Latina. Posteriormente, el modelo se adaptó a las nuevas circunstancias para rebautizarse el “nuevo desarrollismo”, liderado por países asiáticos, como China, India, Vietnam, entre los más exitosos. Tam-

bién lo adoptó Brasil, con su “nuevo milagro” bajo Fernando Henrique Cardoso e inicialmente Lula. Luego se desvirtuó.¹

Me llamó la atención que en un muy reciente éxito de librería: *“La Economía Concreta: el enfoque de Hamilton ante la política económica y el crecimiento”*, dos destacados profesores y editorialistas de la Universidad de Berkeley, Stephen Cohen y Bradford de Long argumentan que **desde el principio de los 80’s, ¡los Estados Unidos han errado en su política económica! y para su necesario rediseño debe acudir a las enseñanzas históricas**. Así, resucitan el concepto del “Estado desarrollista” que Hamilton, como pionero, inició en Estados Unidos, de allí se transmitió vía Federico Lizst a la Alemania de Bismarck a finales del siglo XIX, y luego se trasplantó al Este de Asia por Japón, adaptado por Corea, y luego con cambios significativos por China. “Este modelo de desarrollo del Sudeste de Asia ha producido un rápido crecimiento sin precedente y un desarrollo transformador”. Argumentan que el Gobierno Federal ha sido quien ha transformado la economía americana, a partir del diseño fundacional de Hamilton, con posteriores etapas decisivas, de **renovación creativa, con el progresismo de Teodoro Roosevelt, el Nuevo Trato de Franklin Roosevelt y el Mundo de la Postguerra a partir del Gobierno de Eisenhower** (Cohen, Stephen y Bradford DeLong, J., 2016).

V. Elementos hacia una nueva estrategia de política económica, con un Estado Desarrollador y una sociedad incluyente

Así pues, soplan vientos de cambio mundiales para modificar el modelo neoliberal. La austerocracia fiscal en Europa ¡no fue parte de la solución, sino del problema! Puede haber cambios sensatos para evitar caer en populismos extremos de izquierda o de derecha... México no es inmune a estos vientos. Por ello, el título de este ensayo propone algunos elementos para la implementación de una nueva estrategia económica: **hacia un estado desarrollador y una sociedad incluyente**, que modere desigualdad y pobreza.

Vamos a plantear algunas pistas derivadas de estas ideas y experiencias exitosas que conforman un todo estratégico. Todos están interrelacionados y son interdependientes. Debe entenderse que sólo son algunos lineamientos que requieren una mayor profundización y no son limitativos. ¡No nos referiremos al tema prioritario de la inseguridad y la violencia que nos agravia a todos, ni a la reforma política de una democracia disfuncional que obviamente inciden sobre lo económico, pero que requerirían su propio tratamiento!

¹ Ver bibliografía, Bresser Pereira, Mercadante, Shahruf Rafi Khan, John Minns, Woo-Cummings, K. S. Jomo & Ben Fine, Anil Hira.

Se necesita ante todo una gran motivación nacional. Puede ser pasar del Tercer Mundo al Primero, como lo propuso Lee Kuan Yew para Singapur. Consolidarnos como potencia intermedia. Fortalecer nuestra economía como camino para recobrar el prestigio nacional e internacional perdido. Convertirnos en la 5ª-7ª economía mundial con niveles de ingresos de país avanzado, superiores a los \$30,000 per cápita. Establecer un compromiso de bienestar social hacia todos los mexicanos, que supone corregir la desigualdad y abatir la pobreza. Salir de lo que se ha llamado “la trampa del ingreso medio”, es difícil.

Este consenso hacia un gran objetivo nacional fue posible durante el porfiriato y el periodo desarrollista, como lo ha demostrado en su excelente Historia del Desarrollo Económico de México, Ros y Moreno Brid.

Esta nueva estrategia nacional de desarrollo requiere elementos institucionales de respaldo, como lo demuestra la experiencia asiática:

Debe establecerse en un Plan Nacional de Desarrollo bien articulado y que se ejecute, no un inútil ejercicio formal. Éste debe integrarse en una Oficina de Planeación Estratégica, dependiendo directamente de la Presidencia de la República, con el nombre que quiera dársele. Su elaboración debe ser tarea fundamental de gobierno del Jefe de Ejecutivo. No debe perderse en un excesivo detalle, debe tener un carácter estratégico con líneas de acción fundamentales, objetivos básicos y metas. El Jefe del Ejecutivo debe personalmente monitorear los resultados y ver que las acciones se coordinen. Responsabilizar a los Ministerios de su cumplimiento. Eso fue la clave de la experiencia japonesa y coreana.

El Plan debe sustentarse en un Programa de Inversiones Públicas estratégicas, cuya responsabilidad se ubique en la Presidencia, con los grandes proyectos detonadores de cambio a nivel nacional. La coordinación también será responsabilidad del Ejecutivo, a través de esta Oficina de Planeación Estratégica. Su ejecución recaerá sobre las secretarías de Estado o los organismos correspondientes. En México funcionó bien la Comisión Nacional de Inversiones, situada en la Presidencia de la República, fue además un semillero de funcionarios. El Plan debe articularse con el presupuesto. Aquí se da la acción del Congreso, que debe darle seguimiento y evaluar su cumplimiento.

Adicionalmente, la planeación debe involucrar la participación de los principales actores sociales, debe integrarse un Consejo Económico y Social con los principales representantes de los sectores económicos y los mejores talentos de la Sociedad. Este Consejo, como lo hicieron los grupos de seguimiento del Pacto de 1997, debe cerciorarse de que se den las acciones y los resultados, y se resuelvan los problemas.

Las dos secretarías, que deben ejercer el liderazgo en el avance del Plan, son la de Hacienda y la de Economía. La estructura actual de la Administración Pública Federal, aparte de excesiva, no responde ya en su conformación básica a las necesidades del mundo actual. No se ha modificado desde los 80's y requiere una “reingeniería”. Al hacerse una revisión de ella con vistas a eliminar exceso de gasto corriente, debe racionalizarse y modernizarse. El esquema desarrollista di-

señado por los países asiáticos fue proclive a crear o reajustar instituciones orientadas desde su nombre a la realización de objetivos y la solución de problemas. Así, para un nuevo problema se creaba una institución. Sería útil considerar un modelo similar generando “conjuntos de política”, articulados entorno a un Ministerio eje. Como ejemplo, ahora no significa nada la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En cambio podría concebirse como la Secretaría de la Infraestructura, orientada a cumplir ese gran objetivo, tendría su presupuesto, su legislación.

Debería diseñarse un programa de formación de cuadros en el campo económico-administrativo y en el científico-técnico. En el primero, podría pensarse algo semejante al esquema que existe en Francia y en España de “Inspectores de Finanzas” o economistas del Estado. Aquí ha funcionado bien la selección que ha hecho BANXICO y Hacienda de candidatos de postgrado en las áreas más importantes de política, con becas del Banco de México. ¡El País requiere un sistema de administración pública “meritocrática”, como China! ¡Se requiere mejor administración y menos legislación!

VI. Las acciones propuestas

Acelerar el Crecimiento Económico “hacia” Niveles de 5-6%, con Generación de empleo de 1 millón

Éste debe ser el gran objetivo. La “obsesión” compartida por todos los actores económicos. Impulsando o actuando sobre varios sectores motores del nuevo crecimiento, como pueden ser la infraestructura, la energía, las telecomunicaciones, el turismo, las manufacturas, se pueden alcanzar esas altas tasas. La inversión pública tiene niveles históricamente bajos y debe duplicarse. ¡Ésta es condición indispensable para crecer!

Es difícil lograr este objetivo en un entorno internacional adverso, si se mantiene el relativo estancamiento en el mundo industrial. Estados Unidos ofrece mejores perspectivas. Sería necesario inicialmente ejecutar políticas compensatorias anticíclicas eficaces para mantener niveles mínimos de crecimiento. Se puede aprovechar el periodo para eliminar obstáculos, “cuello de botella” que haría que un crecimiento dinámico abortara. Pero sí se puede con políticas adecuadas tener tasas mínimas de 3-4%.

Duplicar la Inversión Pública en Infraestructura Nacional y Urbana, reviviendo la Planeación Regional y Urbana

Actualmente nuestros niveles de inversión en infraestructura son muy bajos, alrededor de 3%. Ésta se debe duplicar. Ello detonaría una importante inversión privada y con las Asociaciones Públicas Privadas. Debe estar asociado a un ejer-

cicio de una planeación regional del territorio que permita articular las redes de comunicación y atacar el problema de rezagos de zonas marginadas, como en los estados del Pacífico Sur y Sureste donde florece el narcotráfico. Aquí puede jugar un papel importante el mecanismo de las Zonas Económicas Especiales.

Existen enormes oportunidades para la inversión en infraestructura en las ciudades, incluyendo sistemas de transporte público, con criterios ambientales. Este esfuerzo debería estar vinculado a revivir la planeación urbana. Se orientaría también a urgentes regeneraciones urbanas que tendrían fuerte impacto social. La política de vivienda social formaría parte de este gran motor de crecimiento.

Se necesita reconstruir “la infraestructura de la infraestructura”. Ello significa fortalecer las entidades ejecutoras, generar evaluadores y ejecutores de proyectos, mayor número de ingenieros y técnicos para evitar “cuellos de botella”.

Deben impulsarse proyectos detonadores de alcance nacional en lo que debe trabajar la Oficina de Planeación Estratégica. Entre ellos, pueden estar como ejemplos ambiciosos el corredor del Istmo de Tehuantepec, corredores costeros; una supercarretera que vaya paralela a la línea fronteriza con Estados Unidos, acompañado de un Programa Nacional Fronterizo; impulsar nuestro sistema ferroviario de carga, pero también de pasajeros y turísticos; el gran aeropuerto de la Ciudad de México. BANOBRAS debe ser un instrumento financiero que dé apoyo a este esfuerzo nacional.

***El Sector Energético, con una nueva “Agenda Verde”,
el de Telecomunicaciones y el de Turismo,
deben ser motores del crecimiento***

La Reforma Energética debe ser un motor clave de crecimiento e impulsor de un nuevo proceso de reindustrialización. PEMEX debe reconvertirse en Empresa productiva eficaz de clase mundial. Debe volverse a la antigua situación en que, como parte de una política industrial, los proveedores nacionales representaban dos tercios de las ventas a PEMEX y CFE y no como ahora, un tercio. Aún, con bajos precios del petróleo las inversiones necesarias en infraestructura de oleoductos y gasoductos, y las grandes inversiones en la transformación del sector generador de energía eléctrica, pública y privada, al uso de gas limpio y barato, tendrán un efecto multiplicador.

Tenemos los yacimientos, entre los mayores del mundo, de gas encapsulado, del llamado “shale gas”, una de las fuentes de energía barata del futuro. Este insumo da especiales ventajas competitivas a nuestra industria automotriz y aeroespacial. La inversión en fuentes alternativas de energía (solar, eólica) y en una “Agenda Verde” de crecimiento ambiental son oportunidades adicionales de inversión industrial para empresas.

Como prerrequisito debe completarse una reforma fiscal que libere a PEMEX de ser “caja” del Gobierno. Requiere nuevamente una carátula financiera sólida indispensable para acceder mercados financieros, inclusive emitir acciones

privadas minoritarias con o sin voto. Liberaría un gran monto de recursos para inversión propia. Debe fortalecerse a PEMEX y bajo nuevas formas de propiedad, recuperar la industria petroquímica y las refinerías; su abandono ha provocado serios problemas sociales. La autosuficiencia energética se vuelve prioridad nacional. Somos muy vulnerables a que nos cierren la llave de suministro de gas y gasolina.

La Reforma de telecomunicaciones proporciona una política de Estado de la cual se ha carecido. Permite una política inteligente para regular adecuadamente monopolios y generará también cuantiosas inversiones. Obliga a la telefonía y las televisoras a una mayor competencia. Acceso universal gratuito a la banda ancha sería de gran beneficio social.

El turismo, siempre tiene un gran potencial. Por las ventajas comparativas que México posee, tiene que ser objeto de políticas integrales de fomento, incluyendo la política de transporte y de crédito. Se deben impulsar nuevos polos de desarrollo, como fue Cancún, con impacto regional.

Telecomunicaciones, el sector energético, inversiones verdes y turismo, pueden por sí solos generar 3% más de crecimiento anual.

Integrar la Política Industrial, Tecnológica y Educativa para transitar a la Economía del Conocimiento

México requiere una política industrial moderna. México conformó en los 90's un modelo "de crecimiento sustentado en las exportaciones que no ha generado suficiente crecimiento". Esta frase de Ros y Moreno Brid es apropiada: "*Export led growth with no growth*" (Moreno Brid, Ros Jaime, 2009, p. 227). No pueden desconocerse las ventajas que el TLCAN proporcionó en crecimiento de las exportaciones y cambios en la estructura productiva y de empleo, la creación de cadenas productivas transnacionales, como por ejemplo, en la industria automotriz y aeroespacial. Pero también nos convirtió en una gran maquiladora, que no ha generado cadenas productivas internas, ni tampoco entre empresas grandes y chicas. Se ha desaprovechado el mercado interno. Se generó una gran concentración con grandes empresas productivas y luego un número muy grande de pequeñas y micro-empresas de baja productividad con pocas empresas medianas. El país se desindustrializó y se generó un sector servicios de "changarros". Una política industrial debe servir para reindustrializar al país. El objetivo es transitar hacia la economía del conocimiento.

Se requiere modernizar a sectores tradicionales que deben avanzar más en la cadena productiva, con mejor tecnología y diseño, como muebles, textiles, calzado, juguetería, cemento, vidrio. Impulsar los nuevos sectores prometedores: electrónica y cómputo, la industria automotriz hacia autos eléctricos, la naviera para aprovechar nuestra posición en el Pacífico, la aeronáutica, petroquímica, maquinaria y equipo.

Desde luego, hay que avanzar en el sector servicios, obviamente el turismo, donde tenemos claras ventajas competitivas, pero también en los servicios

médicos e informáticos, como lo hizo la India. Hay que prepararse en los campos de la nanotecnología y la biomédica.²

Habría que examinar ¿en qué medida la economía mexicana está dominada por empresas “importadoras” del sector comercio y servicios, y no del sector productor? Igualmente, es necesario analizar en qué medida ha aumentado la propiedad extranjera de las empresas que operan en México en los diferentes sectores, por lo cual los empresarios mexicanos, en muchos casos, se han convertido en rentistas o importadores. Habría que examinar qué han aportado estas empresas extranjeras en cuanto a mayor valor agregado nacional, incorporación de nuevas tecnologías, empleo y capacitación de trabajadores y técnicos mexicanos. Este diagnóstico debe hacerlo una oficina especializada de la Secretaría de Economía y transparentar los resultados.

La política industrial tradicional fue vertical, selectiva por sectores y empresas, y se avocó a seleccionar ganadores y empresas campeones nacionales. Todo ello fue censurado por los neoliberales y los Organismos Internacionales, como el Banco Mundial. La experiencia demuestra que esto, con una política inteligente, es conveniente. Pero tiene que agregarse la vertiente horizontal, la que crea las condiciones propicias para aumentar la productividad de las empresas, como son, una simplificación regulatoria, un marco educativo y tecnológico, el crédito, etc. Un modelo orientado a la exportación es compatible con un modelo de sustitución eficiente de importaciones y de ampliación del mercado interno. Nacional Financiera debe ser un brazo fundamental de esta nueva política industrial.

La política industrial debe integrarse a la política científica y tecnológica, y a la política educativa, como parte de un todo. Ello permite avanzar hacia actividades de mayor valor agregado y mayor productividad, como lo ha hecho China. Implica aumentar el porcentaje de inversión en investigación y desarrollo tecnológico (I y D) de 0.4 a 2% del PIB. Requiere un gran esfuerzo de integración de Universidades y de Empresas, inclusive de exigencias a las empresas extranjeras. Se debe establecer una meta de generación de científicos, ingenieros, técnicos, investigadores y patentes. Puede pensarse en crear una Secretaría que integre Educación Superior, Técnica y Tecnológica. Esta actividad está muy vinculada a lo económico.

Esto implica una política educativa transformadora “de arriba hacia abajo”, con mayores esfuerzos en la educación técnica y superior, como lo ha hecho la India, donde se crearon cientos de Colegios Técnicos e Institutos Tecnológicos y Empresariales.

En cambio, la Secretaría de Educación tiene tarea más que suficiente con ocuparse de la básica primaria y secundaria. Actuar aquí “de abajo hacia arriba”. El magisterio debe sumarse a un verdadero cambio, que parte de su propia reforma, del mejoramiento de las Escuelas Normales y su evaluación por resultados.

² De María y Campos, Mauricio, ha realizado trabajos importantes en este campo.

México no puede seguir a la “cola” en pruebas de comprensión de la lectura, matemáticas y ciencia en las comparaciones internacionales (la llamada prueba PISA). Debe establecer metas ambiciosas en esas comparaciones. La reforma educativa iniciada que genera una educación de calidad amplia en un componente esencial.

Sistema Financiero Orientado al Desarrollo Nacional

Surge el tema de ¿cómo se financia todo esto? El financiamiento descansa en un trípode que no funciona en México. El gasto público es deficiente e insuficiente, los impuestos no recaudan y, los bancos no dan crédito a la actividad productiva.

Una política de financiamiento activa es primordial para realizar una nueva Estrategia Nacional de Crecimiento. La política financiera debe ser su principal sustento. Significa necesariamente que el Estado asume la responsabilidad de dirigir y orientar la asignación del ahorro de los mexicanos. Puede hacerlo de manera obligatoria para las Instituciones Públicas, como los Bancos y Fondos de Fomento, e indicativas y genéricas para las privadas. Pero, “no hay vuelta de hoja” que esto debe hacerse así. Así actúan los gobiernos de China, India, Brasil, Corea, entre los nuevos “desarrollistas”, así procedió Japón o Francia entre los antiguos. Este instrumento es necesario para los países que tratan de acelerar el crecimiento y alcanzar “a los otros”. No lo requieren las economías maduras, que han alcanzado niveles satisfactorios de bienestar e igualdad. La estrategia Nacional de Desarrollo, la Política Industrial y la Política de Financiamiento “dirigida” hacia objetivos nacionales, es el triángulo que la evidencia determina es indispensable para crecer y desarrollarse en forma acelerada.

a) Banca de Desarrollo, Sustento de Políticas Sectoriales

Un tema prioritario es volver a hacer de la Banca de Desarrollo, lo que su nombre indica, de “fomento”. Eso significa dejar de ser principalmente garante o segundo piso de la banca comercial. Significa volver a ser, como lo llaman los orientales, “*bancos de política*” (*Policy Banks*), diseñando políticas y programas sectoriales, sustentados en proyectos detonadores de crecimiento, formando evaluadores de proyectos (especie en extinción) y ejecutores de proyectos, realizando estudios para enmarcar las políticas. Estos bancos deben desarrollar toda la gama de operaciones: crédito de 1º y 2º piso, capital de riesgo, asistencia técnica, subsidios transparentes. Estar adecuadamente capitalizados y tener fuentes de captación de recursos propios a tasas similares al Gobierno Federal. Además del mercado, Bancos y Afores deben adquirir los “Bonos de Desarrollo” que emitan.

Nacional Financiera, apoyo de la política industrial, desarrollaría programas para reindustrializar al país, realizar un programa fronterizo al Norte y al Sur, crear polos de desarrollo; BANCOMEXT, sería eje de la política para diversificar nuestras relaciones con el exterior, financiando exportadores y sus proveedores,

asegurándolos, y apoyando a las empresas mexicanas que invierten en el exterior; BANOBRAS, para impulsar un gran programa de infraestructura y apoyar el desarrollo regional. Transformar Financiera Rural en un Banco, eje del financiamiento a todo el sector primario, como grupo financiero, que incluya el Seguro Agrícola y fideicomisos dispersos. En general, deben integrarse al Banco de Desarrollo correspondiente los fondos mal ubicados en secretarías de Estado. Caso particular es el Fondo PYME y otros, ubicado en la Secretaría de Economía, no en NAFINSA, como debiera. Frecuentemente caso de escándalos clientelares.

***b) Re-Mexicanización Paulatina de la Banca Comercial.
Impulso al Aparato Productivo***

Ningún gran país, ningún país desarrollado, tienen su sistema financiero bajo el control de instituciones extranjeras. Así lo reconoció al exPresidente Salinas y la Sra. Thatcher, Primera Ministra de Inglaterra. Se debe sujetar a la banca a políticas acordes al interés nacional y no al de sus matrices o a la “deriva” del mercado. Debería concebirse como filosofía de gobierno una paulatina y voluntaria “mexicanización” por mecanismos de mercado y por la propia regulación.

El primer paso, ya planteado por Guillermo Ortiz, es que la banca extranjera venda acciones en la Bolsa Mexicana como ocurre en otros países. Deben las autoridades estar alertas e inducir oportunidades para que inversionistas mexicanos adquieran bancos extranjeros emproblemados en sus países de origen. Antonio Ortiz Mena, como Secretario de Hacienda, presionó las oportunidades de mexicanización. Deben inducirse fusiones de instituciones nacionales como se hizo con IXE y BANORTE!

Si bien los grandes bancos están en general sólidos y bien capitalizados, no lo están tanto algunos bancos intermedios. Hay una zona de riesgo para el sistema que son los cientos de Sofoles, Sofomes, Uniones de Crédito, Cajas de Ahorro, que están inadecuadamente regulados y supervisados, que han constituido una banca “paralela”.

Otra forma de “mexicanizar” es que el ahorro de los mexicanos se oriente mediante directrices generales de política de las autoridades financieras, no mediante los antiguos “cajones” rígidos, a los fines prioritarios de nuestro desarrollo. Inducir que orienten mayores volúmenes de crédito a la industria, el campo, el turismo y a regiones del país, que requieren impulso. México aporta un muy bajo nivel de crédito a la actividad productiva, abajo del 30% del PIB, lugar cercano al 100° a nivel mundial, alrededor de la tercera parte de Chile y Brasil. Las Afores, gran veta de ahorro, deben financiar proyectos de largo plazo de infraestructura, vivienda, energía, como lo hace Singapur, obviamente en proyectos viables y rentables. Deben incrementarse los recursos de las Afores, mediante aumento de cuotas, como lo hizo Perú.

Al hablarse de la Banca, por ejemplo en las Convenciones Bancarias, en los medios se dice que su rentabilidad es muy buena; sus índices de capitalización

son altos; su nivel de cartera vencida bajó, pero poco se dice de la orientación del crédito a nivel regional y sectorial. ¡Muy poco crédito a la agricultura, mucho al consumo! Con relativamente bajo coeficiente de otorgamiento de crédito, tienen altos niveles de utilidades.

c) Banco de México orientado a la Estabilidad y al Crecimiento

El Banco de México se reformó para dar las batallas de los 80's y 90's contra la inflación, no las del siglo XXI, que son impulsar el crecimiento y el empleo. Debe volver (como lo fue antes) a ser un Banco que persiga, no sólo preservar la estabilidad de precios y proteger la solidez del sistema financiero, sino aumentar el crecimiento y el empleo. La Reserva Federal persigue el doble objetivo: estabilidad de precios y empleo. Jugó a través de la política monetaria y las diferentes inyecciones de liquidez ("QEs" quantitative easing), un papel fundamental para combatir la recesión, incluyendo el apoyo a sectores, como el automotriz.

d) Sistema Financiero al Servicio de Toda la Población

A lo largo de décadas, el país no está adecuadamente bancarizado, hay 50% de municipios no atendidos por servicios bancarios y también una parte importante de la población. Fue tema del G-20, impulsado por México. Se ha creado un Comité en la banca mexicana para atender el problema. Pero, la banca debe impulsar el ahorro, no el consumo y el sobre-endeudamiento. Los "créditos garantizados por la nómina" son auténticas nuevas "tiendas de raya". Los bancos grandes deben ampliar su penetración con servicios directos o a través de comisionistas. Debe fortalecerse al BANSEFI, como impulsor y supervisor del sistema de banca popular. Apoyar Cajas de Ahorro, microbancos, pero siempre con adecuada supervisión.

Reforma Fiscal: La "Madre de todas las Reformas"

"La cuestión vital de México ha sido desde el establecimiento de su independencia, la hacienda... Ella constituye un mal crónico, que a muchos ha parecido incurable, y se ha visto como la gangrena que deberá acabar por carcomer y destruir la nacionalidad mexicana. En el fondo de la importante cuestión hacendaria, y como la causa principal que dificulta su solución, se ve el hecho de que nuestro erario tiene las necesidades de una nación de ocho millones de habitantes, con la riqueza y producción de un pueblo que apenas llega dos millones" (Matías Romero, 1870).

El Estado "desarrollista" exitoso requiere una política hacendaria que asigne eficazmente los recursos presupuestales hacia los fines planteados y que genere los ingresos necesarios para hacerlos sustentables. Éste ha sido uno de los "talones de Aquiles" de las políticas económicas "descarriladas". Así le pasó a México en los

70s y 80s, en que incurrió en déficits fiscales insostenibles y una deuda externa que se colapsó. Por otra parte, el excesivo cuidado por el equilibrio fiscal de los liberales, profundizó la Depresión de 1929 y ha frenado las posibilidades de crecimiento de México en el nuevo Milenio.

a) La Racionalización del Gasto Público

El Estado que debe impulsar un “crecimiento redistributivo” debe gastar más eficazmente. En la última década se ha aumentado mucho el gasto corriente, inclusive se dilapidó el auge petrolero, derivado de la sobreexplotación de Cantarel a mediados de la década de los 2000. También, con el nuevo auge de precios de 2013. Los recursos se dispersan en muchos programas de contenido social, que son ineficaces. El gasto educativo es un ejemplo, gastamos alrededor del 8% del PIB, de los más altos de la OCDE, con los peores resultados. La razón es que una parte del gasto se orienta al gasto administrativo de la Secretaría de Educación o del SENTE. Lo mismo ocurre con el gasto en el Sector Agropecuario.

Para racionalizar el gasto, no es suficiente recortar los ingresos a la alta burocracia o el gasto en comunicación social. **Se debe compactar la estructura misma del Estado.** Así el Estado mexicano requiere una revisión de la arquitectura de las Secretarías de Estado orientadas a objetivos. Hay algunas que pueden desaparecer o fusionarse: La Función Pública, llamada de la “Disfunción Pública”. También sobran subsecretarías, direcciones generales, coordinaciones. Se han creado muchas comisiones autónomas, con altos sueldos y grandes presupuestos. Algunas han demostrado su ineficacia, han sido capturadas por intereses y cuotas de partido y atomizan los poderes del Estado.

Un esfuerzo importante es analizar los cientos de programas sociales que se duplican, son asistenciales, clientelares, fruto de ocurrencias mercadotécnicas o políticas y no producen resultados. Hay más de 1,000 programas de combate a la pobreza, muchos de estos programas se pueden cancelar, fusionar o reorientar sus recursos.

Reconociendo que se gasta mal y se requiere una reforma del gasto, también es cierto que se gasta poco. El gasto público en México es del orden del 23% del PIB. El promedio de la OCDE supera el 30%, también el de países como Brasil. En los asiáticos con frecuencia, sólo la inversión total supera el 20% del PIB.

El gasto público debe orientarse a la inversión. En el desarrollismo representó la mitad del Presupuesto Federal. Pero también hay fuertes requerimientos de la política social, que puede ser considerada como inversión. Varios analistas coinciden en que la educación media y superior requeriría otro 1% del PIB; avanzar hacia una cobertura universal de salud otro 3%; las pensiones todavía representan un problema de largo plazo. Se necesita un seguro de desempleo limitado, en tiempo y cobertura. La infraestructura ameritaría otro 3%. Con todo lo anterior se llega a la conclusión de que se necesita gasto público

adicional del orden de 10% del PIB para ubicarnos a niveles de país avanzado o emergente dinámico. Ello requiere un esfuerzo de mediano plazo, con un considerable esfuerzo tributario.

b) La Reforma Tributaria

Ello nos lleva al tema de la reforma fiscal y tributaria. Esta ha sido una asignatura pendiente desde la Independencia. Sigue siendo válida la gran cita de Matías Romero de su Memoria como Secretario de Hacienda de 1870.

A lo largo de la historia del México moderno sólo han habido cuatro reformas que merecen el nombre de tales; las demás, son básicamente misceláneas fiscales: Alberto J Pani, que introduce el ISR; Ramón Beteta, que introduce el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1948; Ortiz Mena, que elimina el impuesto cedular, lo globaliza, crea el Registro Federal de Causantes e Ibarra, 1979, que introduce el IVA y el Sistema actual de Coordinación Fiscal. Ha habido avances. El coeficiente tributario mexicano que sin el petróleo se situaba en alrededor del 10% del PIB, uno de los más bajos del mundo, ha aumentado a alrededor del 13%. Por supuesto, las finanzas públicas siguen petrolizadas, aunque ahora, en menor medida, con alrededor de 30% de los ingresos públicos.

La reforma fiscal no puede ser vista o planteada como se ha hecho, como un ejercicio recaudatorio o un fin en sí mismo. ¡Es un medio! La capacidad fiscal es la esencia que permite al Estado fortalecerse y cumplir sus fines esenciales. Es la que permite alcanzar a otros países, sobrevivir, alcanzar el bienestar para su población. Es el sustento de la nueva Estrategia de Desarrollo.

La reforma fiscal tiene que ser un programa y un proceso de mediano plazo, con secuencias, etapas bien definidas y metas. Tiene que lograrse un consenso nacional sobre su necesidad y, para ello, tiene que haber una clara motivación social. Se ha dicho que es “la madre de todas las reformas”. Debe estar ligada a la reforma social y a la reforma energética. Se debe relacionar con las necesidades de gasto, arriba planteadas. Es decir, debemos lograr una recaudación adicional del 10%. ¿Para qué? Para lograr una Estrategia de Desarrollo que requiere recursos adicionales para inversión pública que genera empleo; para las políticas sociales de educación y salud, para un seguro de desempleo; para liberar a PEMEX de ser la “vaca lechera” de la Tesorería Federal, para sustentar un programa integral de seguridad pública. Se ha olvidado que el sistema hacendario, el gasto y la tributación, vistas en forma complementaria, sirve para redistribuir el ingreso, para corregir la desigualdad.

Por la complejidad de una reforma fiscal, se requiere que haya un Acuerdo Nacional con partidos políticos y grupos sociales, que maneje un “menú tributario” amplio y balanceado, en que se comparten costos y beneficios equitativamente. Para lograr este consenso serviría crear el Consejo Económico y Social, y un Consejo Asesor Fiscal, como lo recomienda hasta el FMI.

c) ¿Cómo se puede integrar un “menú fiscal”?

Pongo en primer lugar al **Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas**, el “**impuesto olvidado**”. Es el impuesto por excelencia que simultáneamente recauda y redistribuye. Es en donde México y América Latina tienen la más baja recaudación y el mayor atraso en su diseño y progresividad. Ello está evidentemente relacionado con el hecho de ser América Latina el Continente de la desigualdad, con la peor distribución del ingreso. En México, y en general en América Latina, se había recaudado alrededor del 2% del PIB, cuando que en Estados Unidos, Canadá, Asia y Europa, es más del 10%. Recaudamos poco porque el ingreso está desigualmente distribuido y porque recaudamos poco de los ricos. En México las últimas medidas fiscales elevaron algo la tasa máxima y mejoraron la progresividad, gravaron las ganancias de capital, con lo cual aumentó la recaudación. La estructura debe revisarse para hacerla más progresiva, gravar más al 1-10% de más altos ingresos y disminuirla para la clase media. En Estados Unidos o Canadá, nuestros socios del TLC, la tasa máxima excede el 40%. Recientemente se ha desatado una corriente mundial, impulsada por millonarios, como Warren Buffett, “para que los grupos de muy altos ingresos millonarios paguen más impuestos”. ¿Existe una corriente mundial para gravar más los ingresos del 1% más rico! Trump, sin embargo, a contra corriente, plantea reducir este impuesto en Estados Unidos.

Es difícil decir que no se puede recaudar más de este impuesto, cuando el 10% de los más altos ingresos absorben más de la mitad del ingreso nacional. La OCDE creó un grupo de trabajo sobre personas de “Gran Riqueza”, definida por activos superiores al millón de dólares, excluyendo la casa-residencia. En un primer análisis se cuantificó que en México hay 110,000 individuos en este grupo.

Para que este impuesto se cobre, varios países establecen un Impuesto sobre el Patrimonio, como impuesto de control, a tasas bajas, 1% o menos y acreditable contra el ISR.

El IVA, la “máquina” Recaudatoria, el que pagan todos o casi todos, aun los que están en la economía informal. Es el impuesto al consumo generalizado. En México se recauda alrededor del 5% del PIB. En la OCDE o en países como Brasil y Chile se recauda el doble. Esto es así, porque en México sólo se grava la mitad del consumo nacional. Hay tasa “0” para alimentos y medicinas y tasa menor en la frontera.

Hay dos sistemas de IVA: el europeo, en que la tasa básica es de alrededor del 20%. Muchos países para hacer frente a la crisis lo elevaron; España recientemente al 21%. En este sistema hay tasas diferenciadas para alimentos, libros, medicinas. El otro, es una tasa pareja de 18 ó 19%, como en Chile, o una tasa pareja con una canasta de productos básicos exenta o a tasa “0”, como Sudáfrica.

En México la solución debería ser una tasa básica de 16-18%, con una canasta de los principales productos básicos a tasa “0”. Si bien es cierto que los pobres gastan la mayor parte de su ingreso en alimentos, por lo cual, bajo esta visión,

el IVA sobre alimentos es regresivo; la verdad es que los grupos de altos ingresos son los que reciben en monto la parte abrumadora del subsidio, 70% en los 2 más altos deciles y los más pobres, sólo 2%. Es decir, eliminando el subsidio a los ricos se puede compensar varias veces a los pobres. En Chile, donde el IVA es alto, el argumento es que sirve para recaudar y luego redistribuir vía gasto social.

Otras dos fuentes de ingresos han sido reducir el subsidio a las gasolinas, que es “regresivo”, no es equitativo, favorece al propietarios de automóviles, por definición no los más pobres. Tiene, sin embargo, el problema que afecta al transporte público y ajustes grandes afectan a la inflación. Este impuesto ha sido aumentado en México y es un IVA disfrazado.

Adicionalmente, algunos países de América del Sur introdujeron el Impuesto sobre Transacciones Financieras, que con una tasa muy baja, inferior a 1%, recauda mucho, 1% del PIB. ¡En el fondo, mediante el cobro de comisiones, los bancos recaudan un “impuesto” a sus clientes, pero para beneficio propio, no de la comunidad!

El Impuesto a las Empresas, apoyo a la competitividad. Algunas “pseudoreformas” mexicanas recientes han sido para gravar a las empresas, como con el aumento en el ISR (y el IETU de 16% como impuesto de control, que ya afortunadamente se eliminó). En este impuesto sí estamos posicionados muy cerca de niveles internacionales, en que se recauda alrededor del 5% del PIB, en México es cerca del 3%.

Pero aquí vamos en contra de la tendencia mundial. Éste es el **impuesto que debe favorecer la competitividad de las empresas**. Por ello Irlanda lo redujo a 12% para atraer inversión y estimular su elevado crecimiento de los 90’s. Canadá y Alemania lo disminuyen ahora a niveles inferiores del 20%. Es probable que Trump lo reduzca también abajo del 20%. El ISR debería reducirse en México a niveles de alrededor de 20% para favorecer la competitividad.

Una Propuesta radical para lograr la Simplificación. Vale la pena también analizar, como una opción radical, que sí asegura la simplificación, el impuesto proporcional básico, el llamado “flat tax” que, para volverse equitativo, debe tener un nivel mínimo familiar exento. En la República Eslovaca pusieron un ISR personas físicas de 19%, morales de 19%, un IVA de 19%; ¡todo 19% sin excepciones! En México podría, con propósitos de equidad, ser corregido todavía más con una sobretasa para ingresos personales millonarios y en el caso del IVA, con la canasta básica a tasa “0”. La gran simplicidad sería muy eficaz. Es digno de consideración.

Un nuevo Pacto Fiscal Federal. Otra asignatura es reformar el actual Sistema de Coordinación Fiscal, base de nuestro llamado Federalismo Fiscal. Ello requerirá un nuevo Pacto Fiscal con reformas constitucionales. La base del ejercicio es definir o redefinir las obligaciones y responsabilidades de cada orden de gobierno. Tema importante es las responsabilidades educativas. Los Gobiernos Estatales y Municipales reciben mucho dinero para gastar, y recaudan poco, sin asumir ningún costo político. Para que recauden más una opción sería que tuvie-

ran un impuesto sobre ventas finales, como Estados Unidos, y una sobretasa sobre ISR a las personas. Tema fundamental es que se cobre más el predial y las cuentas de agua y servicios en los Municipios. Estamos a niveles ridículos en comparación internacional. El impuesto predial es una forma de impuesto patrimonial, es equitativo, es difícil evadir porque no “se mueve” y es fuente tributaria muy favorecida por los expertos.

Se necesita analizar el llamado “gasto federalista descentralizado”, incluyendo el gasto que se deriva de las participaciones a los Estados, las aportaciones y lo que se transfiere a ellos por distintos mecanismos, que en conjunto representan ahora más del 60% del Presupuesto. Aquí hay todavía menos rendición de cuentas y transparencia, que a nivel federal. La parte fundamental de los recursos va a gasto corriente, no a la inversión. En los municipios se habla de su “suburbanización”, el gasto en automóviles Suburbans. Tenemos un federalismo fiscal “disfuncional”, más bien es un “feudalismo fiscal” a cargo de, en muchos casos, verdaderos “virreyes modernos”, que no rinden cuentas y es fuente de corrupción endémica, como se ha visto con los gobernadores encarcelados o investigados. El mal gasto a nivel Estatal y Municipal es probablemente una de las causas que explican el lento crecimiento del país. Debe revisarse a fondo.

Reforma integral a la seguridad social para fortalecer capacidades humanas

La nueva estrategia debe adjetivarse para incluir, no sólo crecimiento-redistribución, sino avances en bienestar e igualdad social. Dos de las políticas que ahora todavía funcionan, aún con deficiencias, provienen del antiguo régimen, el sistema de financiamiento a la vivienda y el Seguro Social. Este último proviene también del desarrollismo de los 40's, se “parchó”, se desvirtuó totalmente y se quebró. Las reservas se dilapidaron en teatros y equipos de fútbol. No se ajustaron las reglas. La política social se ha convertido en una “maraña” de programas clientelares, asistenciales, que se duplican, ocurrencias mediáticas que no producen resultados y son fuentes de corrupción. Hay más de 1,000 programas de ataque a la pobreza.

El enfoque de la reforma social no debe ser el criterio que ha prevalecido, fragmentado, asistencialista y clientelar, de dar “ayuda” a los más pobres, sustitutiva de una verdadera reforma. Entre los programas del llamado “gasto social focalizado”, el que sí ha funcionado históricamente es “Oportunidades” bajo sus diferentes nombres, como “Bolsa Familias” en Brasil. La política social debe ser aquello que genera capacidades y oportunidades. El prerequisite es crecer a ritmos de 5-6% anual, que genera empleo y hace los sistemas financieramente sustentables.

El hilo conductor debe ser una “Red de Protección Social” que con enfoque integral se aproxime gradualmente a *hacer efectivos los derechos sociales constitucionales para todos los mexicanos por el hecho de serlo y que sea financiable por impuestos generales.*

Un primer esfuerzo debe concentrarse hacia un sistema nacional de salud de cobertura universal. Se requiere realizar un gradual proceso de convergencia y homologación de servicios de los diferentes sistemas de salud, particularmente IMSS, que debe ser el eje, e ISSSTE. Tema complejo por tener diferentes sindicatos y calidad de servicios. Deben eliminarse las actuales duplicidades, en que frecuentemente hay dos hospitales muy cercanos, de diferentes sistemas con equipamiento caro, subutilizado.

El Seguro Popular cumplió su objetivo de “cobertura” temporal. Se ha distorsionado como fuente de financiamiento en que los Estados desvían recursos para otros fines y es un mecanismo que fomenta la informalidad. ¡Debe desaparecer!

La reforma que creó el Sistema de Ahorro para el Retiro fue una auténtica reforma. Sin embargo, debe aproximarse a una cobertura universal integrando los diferentes sistemas. A pesar de los avances logrados constituye un riesgo contingente para las finanzas públicas. En PEMEX, en otras empresas públicas, en los Estados, en las universidades, hay un serio problema. Hay que proceder en este tema con cuidado. Ha sido el “dolor de cabeza” de los países industriales. Fue en Singapur el gran generador de ahorro para el desarrollo. Las cuotas deben aumentarse.

Se debe aspirar a un seguro de desempleo, acotado, temporal y vinculado a la capacitación. Ello ayudaría a la flexibilidad, laboral y actuaría como estabilizador automático del ingreso nacional cuando hay recesión. Por ello, lo tienen países avanzados y algunos países en desarrollo como Chile.

Un problema total es que estos sistemas sean financiables y sustentables en el largo plazo. Es cierto que la gran reforma a la seguridad social puede ser el gran “motivador” de una reforma fiscal profunda. Hay que cuidar, sin embargo, que la seguridad social no se “chupe” todos los recursos para otros propósitos, como la inversión en infraestructura, o acabaremos como Europa, con un Estado Benefactor “quebrado” no financiable. Este sistema de protección social amplia debe financiarse con impuestos generales (como sucedió ya con el Seguro Popular), pero no sólo el IVA, también el ISR, pero probablemente no es financiable sólo por impuestos, se requerirán “cuotas sociales”, como existe en los sistemas avanzados de Europa.

Programa Nacional de Atención a Jóvenes

Los problemas políticos por los que atraviesa actualmente el país, la inconformidad manifiesta de los jóvenes ante los gobiernos, los partidos políticos, las televisoras, el “establishment” en general, no es gratuito. Es además un fenómeno universal que obedece a causas similares: inconformidad con los sistemas políticos, desigualdad social, pobreza, desempleo, falta de oportunidades y de expectativas. En México hay 7 millones de jóvenes que no tienen trabajo, ni empleo, “los ninis”.

Se requiere un programa específico para atender a los jóvenes. En la Gran Depresión de 1929, Roosevelt, con su “Nuevo Trato”, aplicó 2 programas: uno,

el Civilian Conservation Corps (Cuerpo de Conservación Civil), reclutando jóvenes para atacar aspectos ambientales, rescate de recursos naturales y de reforestación, y sobre todo, la National Youth Administration (Administración Nacional de Jóvenes). Se requiere pensar en algo similar en México. Existe formalmente en el Presupuesto, un Anexo 24 llamado “Recursos para la Atención de Niños y Adolescentes”. Son 75 programas. Gran dispersión, duplicidad y escasa evaluación por resultados.

La verdad es que el “pulpo” de la educación básica absorbe todos los recursos. Se le ha dado baja prioridad a programas que vinculan la educación técnica, de habilidades con la empresa y el trabajo productivo. Tal es el caso de programas como CONALEP para capacitar jóvenes, que ha caído en desuso. Un programa de jóvenes debe fortalecer la educación a todos los niveles, aumentando la cobertura de la población joven en la educación media, media superior y superior. Debe corregirse el sesgo y desbalance actual entre los colegios técnicos y la atención preferente al bachillerato, revisarse la relevancia para la actividad productiva de los programas de estudios y ciertamente vinculando más la empresa con los centros educativos. Los programas de becas son muy importantes, tanto en el país, como enviar jóvenes al extranjero, como lo han hecho masivamente los chinos o Brasil. Debe aumentarse significativamente el tiempo dedicado a los aspectos culturales y deportivos. Ello también requiere inversiones en centros culturales, campos deportivos planeados que satisfagan esta demanda de los jóvenes. Es un objetivo económico, social y de seguridad nacional. Este programa debe tener metas específicas y con responsabilidad de su coordinación.

Atacar la Desigualdad y la Pobreza, verdaderos límites al Crecimiento Económico. El Crecimiento debe ser Redistributivo

Como consecuencia de la Gran Recesión de 2008 y del neoliberalismo que por más de una década privilegió a los mercados desregulados, particularmente los financieros, la desigualdad ha aumentado dramáticamente en los países industriales como Estados Unidos y se ha agravado en países emergentes incluidos México y China. Los economistas reviven la importancia del tema, no sólo por las razones éticas y sociales, sino como un obstáculo al crecimiento económico y al desarrollo, y como factor de inestabilidad social y política. Ello ha dado lugar a una verdadera industria editorial, con grandes éxitos de librería, como los libros de Piketty, Stiglitz y otros.

Este fue un tema que no atacó el “desarrollismo”. En Oriente había sociedades bastante igualitarias, en América Latina se consideró que el crecimiento se “derramaría” hacia abajo, pero no logró reducir la desigualdad. América Latina ha sido el Continente de la mayor inequidad social.

México en la actualidad sufre con la mitad de la población en distintos niveles de pobreza, sea patrimonial, de capacidades o alimentaria y alrededor de 20% en pobreza extrema. El 10% de la población de más altos ingresos, de-

tenta el 45% del ingreso nacional y el 20% superior, el 60%. En cambio, el 20% más pobre tiene el 3% de ingreso y, el 50% más pobre, el 15%. Significa que en la práctica, para efectos económicos, **somos “medio país”**. Producen y consumen en nuestro mercado interno realmente sólo 50 millones de más de 100 millones de mexicanos.

Ampliar las posibilidades de crecimiento significa atacar este problema. La estrategia de crecimiento debe ser también redistributiva. Ciertamente crecer al 6% en forma sostenida ayuda porque como consecuencia inmediata se generan empleos y se amplía el mercado interno. Sin embargo, la política social asistencial resulta un mero paliativo. La manera más eficaz es actuar para mejorar las capacidades de la población. En ese sentido, un gran igualador es la educación de calidad. De manera importante hay que fortalecer, no sólo la básica, sino la educación técnica directamente vinculada a las actividades productivas, sean industriales, agrícolas o de servicios. Desde luego, la alimentación y la salud contribuyen a un trabajo más productivo. El objetivo debe ser elevar la productividad por hombre, no sólo como promedio, sino sobre amplia base.

Lo anterior no es suficiente. Se requiere utilizar los impuestos al ingreso personal para redistribuir el ingreso, mediante tasas que graven más a los más ricos, sin llegar desde luego a tasas casi confiscatorias, como lo hizo Francia en el gobierno de Hollande, tasa máxima de 70%. Ese ha sido un factor determinante en Europa. México y Europa tienen, antes de impuestos, un coeficiente Gini que mide la desigualdad de 0.50, después del ISR y cuotas sociales Europa baja a 0.30 y México queda igual. El gasto público es también otro gran factor para atacar la desigualdad, pero en México, algunos de los principales componentes de la política social teóricamente redistributivos son en la práctica programas regresivos, casi el 60%. Sí hay algunos programas redistributivos eficaces como Oportunidades.

También resurge la idea de que está en el interés de los empresarios, generar mayor demanda a través de una política salarial ilustrada que compense plenamente la productividad, cosa que no ha sucedido. El factor trabajo y salario se ha mantenido muy bajo por décadas como proporción del ingreso nacional, menos del 30%. En 1980 superaba el 40%. En países avanzados es más del 60%. Se beneficia el capital y las utilidades de las empresas. Puede considerarse, por ejemplo, una política más agresiva de salarios mínimos. Otro instrumento poderoso a considerar es la creación de una renta básica familiar, que se está discutiendo y aplicando en varios países, sustituyendo programas existentes.

Transformación del sector rural para lograr seguridad alimentaria y también atacar la pobreza

El sector rural ha recibido, como la educación, cuantiosos recursos y subsidios, algunos regresivos, con pocos resultados. Hay 60 ó 70 programas clientelares,

desarticulados, en que no se evalúan resultados o no los tienen: la agricultura mantiene un mercado de carácter dual: la comercial exportadora próspera y la de subsistencia. Ha sido víctima de desastres naturales, sequías e inundaciones, con poca prevención de los riesgos y “seguros” casi inexistentes.

Se requiere aumentar la productividad de la agricultura de temporal, lo cual requiere una política integral de crédito, seguros, acceso a insumos como fertilizantes, almacenamiento y comercialización, educación, asistencia técnica y transferencia de tecnología. La certidumbre en la tenencia de la tierra y una mejor organización de productores minifundistas es fundamental. El crédito es un componente básico y, por ello, se necesita transformar la Financiera Rural en un Banco pleno, no sólo Agencia, integrándole los fideicomisos de apoyo financiero dispersos. Establecer reglas generales para que los bancos privados canalicen más recursos al campo.

La agricultura de temporal de zonas pobres y marginadas, debe rescatarse por actividades que provienen de “fuera de la agricultura”: la agroindustria, el turismo, las artesanías y la ecología. Ello es lo que se ha denominado “la agricultura multifuncional” que ve el desarrollo rural de manera integral, incluyendo las actividades pesquera y forestal.

En general, se necesitan programas sectoriales y regionales bien concebidos. El sector primario de la economía debe impulsarse mediante programas en agroindustria, pesca y forestales, como lo hizo eficazmente Brasil, para incorporar a nuestros agricultores de zonas temporales a actividades de mayor productividad.

Ajustar la Política Económica Internacional a los nuevos tiempos

Finalmente, la política económica internacional debe ajustarse a las nuevas condiciones mundiales. Debe ser una extensión de la nueva política de desarrollo nacional. La política internacional no debe definirse en términos de hacer giras presidenciales internacionales, crear nuevos foros o convocar nuevas reuniones internacionales. No competir en cada visita de Estado, porque haya el mayor número de acuerdos. Algunos intrascendentes o para la foto. El tema es más bien ¿para qué sirve todo esto, qué hacer con ellos, como se mueve el interés nacional, cuál es el marco de política al que sirven?

Un elemento fundamental de la política económica internacional de los últimos 20 años ha sido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la red de tratados de libre comercio con más de 40 países, entre los cuales destacan como importantes: el Acuerdo con Japón, la Alianza Pacífico, el Acuerdo con la Unión Europea y los Acuerdos con Centro América.

TLCAN alcanzó objetivos importantes convirtiendo a Estados Unidos y Canadá en nuestros principales socios comerciales y multiplicando el comercio. Ha venido evolucionando. Ya no sólo son exportaciones e importaciones, sino que han generado importantes cadenas productivas continentales,

como ejemplo en los sectores automotriz y aeroespacial de alto valor agregado. **Es un Acuerdo que sin embargo ya se agotó.** Tuvo varios problemas: ha aumentado la desigualdad entre regiones, entre tipos de empresas y trabajadores (calificados y no calificados). Su deficiencia es que no hubo políticas compensatorias, como lo hubo en la Unión Europea. No fue acompañado de una política industrial y regional moderna, de políticas de capacitación. La cooperación educativa y tecnológica no fue tema del Acuerdo y está rezagada frente al comercio. No se ha pasado la “prueba del ácido”, lograr convergencia entre los niveles de ingreso.

Por ello es importante realizar una renegociación del TLCAN para modernizarlo. Hay temas evidentes, como el comercio electrónico, que ni siquiera se vislumbrarían en 1994. La forma práctica de abordarlo sería modificar lo mínimo del propio Tratado y, más bien, actualizarlo a través de la incorporación de temas **ya negociados** en el TPP. Energía, medio ambiente y temas laborales van a ser temas importantes.

La negociación debe sustentarse en una gran visión. Norte América es una de las regiones económicas más promisorias: sistemas democráticos, fundamentos macroeconómicos razonables, amplio comercio intrazonal, potencias energéticas. México tiene una población joven; Estados Unidos es campeón tecnológico con amplios recursos de capital; Canadá tiene amplios recursos naturales. Se aprecia que tiene ventajas comparativas frente a los serios problemas que enfrentan Asia, Europa y América del Sur. Puede aprovecharse esa situación en forma estratégica. Pero, lo anterior, requiere cambios en las políticas de desarrollo domésticas, como las que se han señalado. El TLCAN fue un Tratado de Libre Comercio y “políticas maniatadas”.

En el viejo objetivo de la “integración latinoamericana” la Alianza Pacífico muestra elementos positivos, pragmáticos con países homogéneos en sus políticas económicas y del crecimiento más dinámico. Es un “modelo” que permite avanzar por etapas.

Nuestra política económica internacional debería ir más allá de negociar tratados comerciales, ahora ya desgastados, muchos sin resultados. Ir más allá del comercio y la inversión. El G-20, que fue muy eficaz ante los inicios de la crisis de 2008, se ha vuelto incapaz de resolver los grandes problemas mundiales, inclusive la falta de recuperación del crecimiento. Hay clara falta de liderazgo. Así ocurre en los organismos internacionales, que requieren reformas difíciles por la presencia de Trump. Por ello, los Brics y China han creado nuevos organismos de financiamiento internacional, de los cuales debemos formar parte. Debemos liderar iniciativas sobre la mejor transición cubana, soluciones integrales sobre la Región Centro Americana, particularmente del Triángulo del Norte. Anticipar la cooperación regional para enfrentar el derrumbe económico de Venezuela.

Para ir en política exterior más allá del comercio y la inversión se requiere reforzar la Agencia Mexicana de Cooperación, AMEXID, ya creada, para que

aporte asistencia económica y técnica a otros países, pero también necesitamos una activa política cultural, como brazo eficaz de la política exterior. Así lo hacen todos los grandes países y lo hacía inicialmente México: el llamado “soft power” de la política exterior. Ésta es una estrategia para conformar buenas voluntades. México tiene muchas experiencias útiles que aportar en materia de política social, electoral, temas financieros. Ello es un complemento esencial de la acción económica.

Necesitan crearse o reforzarse “think tanks” en materia de relaciones internacionales, con apoyos gubernamentales y del sector privado con esquemas de colaboración con las universidades a quienes les representarían útiles ingresos, como se hace en los países más importantes.

VII. Conclusiones

Durante el largo y tortuoso siglo XX y lo que va de este nuevo milenio, ha habido 4 grandes cambios de paradigmas, cada uno propiciado por una crisis. El primero fue el fin del liberalismo económico, sustentado en la teoría económica neoclásica y el patrón oro, que llegó a su fin con la Gran Depresión de 1929, pero antes ya había sido socavado por el triunfo de la Revolución rusa y el surgimiento del Estado Soviético y la Primera Guerra Mundial. El nuevo paradigma fue el de un sistema capitalista con fuerte intervención del Estado, inspirado en los países industriales occidentales por las teorías keynesianas y el concepto de Estado social de bienestar; en los envías de desarrollo de América Latina, y Asia también, por el desarrollismo. Durante los 70’s, con la caída del patrón oro dólar, la crisis del petróleo y luego la gran crisis de la deuda, iniciada en 1982, se inició el periodo neoliberal, sustentado en las teorías de Hayek y Friedman e impulsadas políticamente por el Presidente Reagan y la Primera Ministra Thatcher. También propagado por los organismos internacionales entre los países en desarrollo, sobre todo en América Latina, por lo que se llamó el Consenso de Washington. Con la Gran Depresión de 2007-2009, de la cual todavía no se recupera plenamente la economía mundial, se habla de un nuevo cambio de paradigma ante el fracaso de las políticas neoliberales en los países más avanzados y también en desarrollo. Los cambios anteriores fueron acompañados de grandes transformaciones en la estructura de la economía mundial: en el primero, la decadencia del Imperio Británico; en el segundo, el auge de los Estados Unidos y la Unión Soviética; en el tercero, la caída de la Unión Soviética. Ahora nuevamente se están dando cambios que favorecen a China e India y, en general, los grandes países emergentes, no sólo los BRICS, sino también México, Indonesia, Turquía, Corea.

Una de la tesis de este ensayo, ya acompañada por una importante corriente de académicos, es que una de las manifestaciones de este cambio de pa-

radigma es que en los países avanzados está “en crisis el neoliberalismo” que ha dado lugar a un “estancamiento secular con agudas desigualdades. También en algunos países emergentes están surgiendo nuevas políticas económicas; una de ellas, la del “nuevo desarrollismo” o “neodesarrollismo”. Ésta desde luego no se aplica a los países maduros, pero sí a los que se han convertido en los nuevos motores de la economía mundial. Representa una alternativa al ya maltratado y desprestigiado neoliberalismo del Consenso de Washington, convertido en “Disenso”. Hay que recordar que el desarrollismo, en sus encarnaciones anteriores, fue la estrategia que permitió a los países “rezagados” alcanzar los niveles de poderío económico y bienestar social de los líderes o reconstruirse después de las grandes guerras: Estados Unidos y Alemania compitieron con Inglaterra; Japón, Corea y China, con las potencias occidentales; Francia, en las tareas de reconstrucción y, luego, por lograr el equilibrio en la Unión Europea frente a Alemania; España e Irlanda, para alcanzar posiciones de convergencia económica en el contexto de la integración europea.

Nuestro objetivo es volver a conformar una nueva Estrategia de Desarrollo. Ello se logra aprovechando lo que funcionó de nuestra política desarrollista exitosa de 1935 a 1970 y lo que es aplicable ahora, y adaptado a lo que hacen los países más exitosos.

Nuestro recorrido histórico demuestra que lo que ha dominado en países y tiempos, cuando se quiere acelerar el crecimiento (no en economías maduras), no ha sido la “economía política liberal”, sino la desarrollista con sus variantes. Éste ha funcionado eficazmente con democracia y con autoritarismo, con democracias convencionales y “diferentes”, con sustitución de importaciones eficientes o con promoción de exportaciones con apoyo al mercado interno y aprovechamiento de la globalización. Ha demostrado ser una mejor alternativa, que el neoliberalismo, al que debe sustituir. Es construir el futuro, no regresar al pasado,

Tenemos pues que construir esta estrategia nacional de desarrollo. Las motivaciones para la sociedad mexicana deben ser retomar la vía del crecimiento y una ilustrada política social, alcanzar los niveles de ingreso de los países avanzados (ahora entre \$20,000 y \$30,000 dólares per cápita), con una buena distribución de la riqueza. Llegar a ser la séptima economía del mundo, no mantenernos rezagados; jugar el papel de una potencia intermedia, respetada en el mundo y que contribuye a un mejor orden mundial desde un Estado fuerte e influyente, y una sociedad segura, confiada en sí misma, participativa con altos niveles de bienestar. Un país liderado por un Estado que sigue una estrategia nacional de desarrollo con equidad social, congruente en todas sus partes, consensada y con visión de largo plazo.

Ojala estas reflexiones contribuyan al debate nacional que debe darse en la transición hacia un nuevo Gobierno. Pueda abrir opciones nuevas para la sociedad, que permitan, desde ahora y a partir del 2018, lograr las transformaciones que México requiere.

VIII. Bibliografía

- Bresser Pereira, L. C. (Enero/Abril de 2007). "El Nuevo Desarrollismo y la ortodoxia Convencional". *Revista Economía UNAM*. México: UNAM.
- Cohen, Stephen y Bradford DeLong, J. (2016), "*Concrete Economics : The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*", Harvard Business Review Press
- Hira, A. (2007). "*An East Asian Model for Latin American Success*". The New Path.
- Jomo, K., & Fine, B. (2006). "*The New Development Economics, After the Washington Consensus*". Zed Books.
- Mercadante, A. (2013). "*Brazil, De Lula a Dilma 2003-2013 (Consolidación del Nuevo Desarrollismo de Brasil: Potencialidades y Desafíos)*". Madrid: Clave Intelectual.
- Minns, J. (2006). "*The Politics of Developmentalism. The Midas States of Mexico, South Korea and Taiwan*". UK: Palgrave Macmillan.
- Montero, A. (2014). "*Brazil, Reversal of Fortune*". Cambridge: Polity Press.
- Moreno Brid, J., & Ros, J. (2009). "*Development and Growth in the Mexican Economy*". Oxford University Press.
- Rafi Khan, S., Christiansen, J., & (Editores). (2011). "*The New Developmentalism, Market as Means Rather than Master*". London and New York: Routledge.
- Suárez Dávila, F. (2013). "*Crece o no Crece. Del Estancamiento Estabilizador al Nuevo Desarrollo*". México: Taurus.
- Woo-Cummings, M. (1999). "*The Developmental State*". Cornell University Press.