

INNAP

SERIE PRAXIS

63 Años  
al servicio  
de México

177

Conferencia  
"Crecimiento y  
desigualdad.  
Las grandes cuestiones  
ignoradas"

Francisco Suárez Dávila

25 de enero de 2018

**INNAP**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

**63** Años  
al servicio  
de México

*SERIE PRAXIS*

**177**

**Conferencia**  
**“Crecimiento y desigualdad.**  
**Las grandes**  
**cuestiones ignoradas”**  
**Francisco Suárez Dávila**

**25 de enero de 2018**

**Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.**

**PRAXIS 177**

**Conferencia**

**“Crecimiento y desigualdad. Las grandes cuestiones ignoradas”**

**Francisco Suárez Dávila**

**25 de enero de 2018**

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

50 81 26 57

[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

## CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez

**Presidente**

Luis Humberto  
Fernández Fuentes

**Vicepresidente  
para Asuntos  
Internacionales**

Ricardo  
Uvalle Berrones

**Vicepresidente**

Guillermo  
Vallarta Plata

**Vicepresidente  
para los IAPs de los  
Estados, 2017-2018**

## CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño

Roberto Padilla Domínguez

Arturo Núñez Jiménez

Jorge Francisco Márquez Montes

María Angélica Luna y Parra y Trejo Lerdo †

Julián Alfonso Olivas Ugalde

Alfonso Pérez Daza

Omar Guerrero Orozco

Eber Omar Betanzos Torres

Jorge Tamayo Castroparedes

Soraya Pérez Munguía

Alejandro Romero Gudiño

Elena Jeannetti Dávila

Carlos Almada López

Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo

Manuel Quijano Torres

Raúl Martínez Almazán

## CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas

Ignacio Pichardo Pagaza

Adolfo Lugo Verduzco

José Natividad González Parás

Alejandro Carrillo Castro

José R. Castelazo

## IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña

Gustavo Martínez Cabañas

Andrés Caso Lombardo

Raúl Salinas Lozano

## FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna

José Attolini Aguirre

Enrique Caamaño Muñoz

Antonio Carrillo Flores

Mario Cordera Pastor

Daniel Escalante Ortega

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola Zendejas

José Iturriaga Sauco

Gilberto Loyo González

Rafael Mancera Ortiz

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero

Alfonso Noriega Cantú

Raúl Ortiz Mena

Manuel Palavicini Piñeiro

Álvaro Rodríguez Reyes

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Raúl Salinas Lozano

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Ricardo Torres Gaitán

Rafael Urrutia Millán

Gustavo R. Velasco Adalid

## ÍNDICE

### **Presentación**

*Carlos Reta Martínez* 9

### **Comentarios preliminares**

*Gerardo Gil Valdivia* 11

### **Conferencia Magistral:**

#### **“Crecimiento y desigualdad. Las grandes cuestiones ignoradas”**

*Francisco Suárez Dávila* 17

**Comentarios a la Conferencia** 37

*Tomás Miklós* 39

*Gerardo Gil Valdivia* 43

## PRESENTACIÓN

En el Instituto Nacional de Administración Pública nos complace presentar este trabajo que contiene la mesa de análisis efectuada el 25 de enero de 2018, en la que se debatió el desarrollo del país y sus perspectivas.

Tuvimos la fortuna de contar con la exposición de Francisco Suárez Dávila, uno de los estudiosos más destacados de los problemas del desarrollo en México, quien expuso una Conferencia Magistral con el título “Crecimiento económico y la desigualdad. Las grandes cuestiones ignoradas”.

Suárez Dávila tiene una formación interdisciplinaria, es Abogado egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Maestro en Economía de la Universidad de Cambridge. Fue Subsecretario de Hacienda y Crédito Público en el periodo 1982-1988. De igual forma, ha ocupado diversos cargos en el sector público, en el Fondo Monetario Internacional y ha sido también Diputado Federal y Diplomático. En el ámbito académico ha sido profesor en la UNAM; en el ITAM; el Colegio de México y en la Universidad Iberoamericana.

La presencia de Francisco Suárez Dávila en el INAP, la institución nacional dedicada exclusivamente al estudio, la investigación, el análisis, la educación y la consultoría en Administración Pública desde hace 63 años tiene particular importancia. En esta presentación Suárez Dávila, profundo estudioso del tema, analiza la discusión que sobre la política del desarrollo se ha dado en México, así como las diversas etapas del desarrollo del país. Además, plantea un conjunto de críticas y hace referencia a la visión de la CEPAL, sobre las políticas públicas que se deben instrumentar en nuestro país.

El texto de la Conferencia de Francisco Suárez Dávila está acompañado por los comentarios que se efectuaron al final de su presentación.

No me queda más que agradecer la generosa aportación de nuestro distinguido asociado, Francisco Suárez Dávila, al desarrollo de las actividades del Instituto Nacional de Administración Pública.

**Carlos Reta Martínez**  
**Presidente del Consejo Directivo**  
**INAP**



## Comentarios preliminares

Muy buenas tardes. Reciban todos ustedes la más cordial bienvenida al Instituto Nacional de Administración Pública. En esta ocasión tenemos un invitado de lujo, el Maestro Francisco Suárez Dávila, quien nos va a hablar sobre el “Crecimiento económico y la desigualdad. Las grandes cuestiones ignoradas”.

Antes de dar comienzo a esta sesión quiero transmitir un mensaje de Carlos Reta Martínez, Presidente del Consejo Directivo del INAP, quien convocó a esta conferencia. Para nuestro Presidente este tema es de fundamental importancia para ser analizado en este Instituto. Sin embargo, a pesar de haber tomado esta iniciativa, no está con nosotros por causas ajenas a su voluntad. Se agendó hace apenas un par de días una reunión de trabajo en Guadalajara, Jalisco por parte de la Secretaría de la Función Pública, con el Rector de la Universidad de Guadalajara y el nuevo Secretario del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD), para hoy a las 17:00 horas, a la cual fue convocado. Este año se celebrará la reunión anual del CLAD precisamente en Guadalajara, y el INAP participa en su organización.

Para mí es un gusto poder presentar, moderar y participar en esta conferencia con mi estimado amigo Francisco Suárez Dávila con quien me une una ya antigua amistad.

Francisco Suárez no necesita presentación dado el relevante papel que ha tenido desde hace ya muchos años en la vida pública, tanto como servidor público, diplomático, legislador y desde luego como lúcido especialista en temas del desarrollo económico.

Mi estimado amigo Francisco Suárez es Licenciado en Derecho egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y realizó una Maestría en Economía en el King's College de la Universidad de Cambridge. También efectuó diversos estudios sobre economía en la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de París. Además, de su actividad docente en varias universidades y centros de educación superior, en el ámbito de la administración cabe referir

que fue Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, representando a México, Centroamérica, República Dominicana y Venezuela. Ha sido también Gerente de Asuntos Internacionales del Banco de México; Director de Programación Financiera de Nacional Financiera y Subsecretario de Hacienda y Crédito Público. Este último cargo lo ocupó en el periodo 1982-1988. En esa posición trabajó con uno de los Secretarios de Hacienda más brillantes de México del siglo XX, con Jesús Silva Herzog Flores. También ha ocupado los cargos de Director General del Grupo Financiero SOMEX-Banco Mexicano, así como del Banco Obrero. Ha sido dos veces Diputado Federal. Como legislador, ha ocupado la Secretaría y la Presidencia de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.

Además Francisco Suárez ha sido Representante de México con rango de Embajador ante la OCDE. Asimismo, fue Embajador de México en Canadá. Quiero destacar también que es un profundo estudioso de los temas del desarrollo económico. Esta vocación tiene un origen familiar. Su padre Don Eduardo Suárez, fue Secretario de Hacienda y Crédito Público en los gobiernos de Lázaro Cárdenas y de Manuel Ávila Camacho.

Eduardo Suárez, junto con los siguientes secretarios de Hacienda y Crédito Público como Ramón Beteta, Antonio Carrillo Flores, Antonio Ortiz Mena y Hugo Margain, lograron entre 1935 y 1973, altas tasas de crecimiento económico para México, incluido el llamado “desarrollo estabilizador”, éste último entre 1940-1970, en particular a partir de 1954.

En suma, Francisco Suárez Dávila tiene una vasta obra publicada en estos temas y está en el análisis de vanguardia de la discusión internacional de los problemas del desarrollo. Cedo la palabra a nuestro conferenciante.

***Gerardo Gil Valdivia***  
**Secretario**

**Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.**



El Secretario del INAP, Gerardo Gil Valdivia expresando sus comentarios en la presentación de la Conferencia a nombre del Presidente del INAP, Carlos Reta Martínez



Asistentes a la Conferencia dictada por Francisco Suárez Dávila

# **CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD. LAS GRANDES CUESTIONES IGNORADAS**

Francisco Suárez Dávila

## CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD. LAS GRANDES CUESTIONES IGNORADAS

*Francisco Suárez Dávila*

### I. INTRODUCCIÓN.

Agradezco la invitación de Carlos Reta Martínez, de mi amigo Gerardo Gil Valdivia y del INAP para presentar algunos puntos de vista sobre dos temas fundamentales interrelacionados, **“el crecimiento y la desigualdad, las grandes cuestiones ignoradas”**.

Eduardo Suárez, Ministro de Hacienda de México, que impulsó el crecimiento de nuestra economía de 6% anual durante 11 años (1935-1946), escribió en sus *Memorias*, subrayando el carácter fundamental de estos dos temas: *“El problema de México no está en lograr la estabilidad económica, sino en lograr la elevación del ingreso nacional y la elevación de la renta per cápita, alcanzando hasta donde es posible, una mejor distribución del ingreso”*.

Estos conceptos adquieren, en la actual encrucijada de México, una enorme vigencia para salir del relativo estancamiento en que estamos inmersos. Uno de nuestros principales objetivos nacionales, tan importante como recuperar la seguridad y abatir la corrupción, debe ser **acelerar el crecimiento económico**. Esto debe ser **inclusivo y sostenible**; es decir, buscando al mismo tiempo reducir pobreza y desigualdad, y preservar el medio ambiente, objetivos que se refuerzan entre sí. Éste debe ser una motivación nacional, en cuyo logro participen todos los partidos, todos los sectores; en suma, todos los agentes económicos.

Lamentablemente estos objetivos no están presentes, con la prioridad que demandan, en las primeras débiles manifestaciones del debate electoral y en los tentativos programas de gobierno. No están subrayados con la suficiente fuerza, sobre todo el **crecimiento**, en el “nuevo modelo económico” del Programa de AMLO, ni en el del Frente. El gobierno sigue obsesionado con la

estabilidad financiera y la consolidación de las finanzas públicas. Dentro de una Agenda de Cambio, que el PRI no debe ceder por aferrarse a la estéril causa del “continuismo”, jабanderar estas prioridades sería una aportación fundamental!

## II. EL MOMENTO QUE VIVIMOS: LA ETAPA DEL ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR (2000-2017).

Para analizar el tema del crecimiento, me voy a referir a nuestra experiencia histórica mexicana del “desarrollismo con crecimiento”, en contraposición del “neoliberalismo con estancamiento”, que es el del momento que vivimos; destacar como ejemplo a seguir a los países emergentes exitosos, no las economías maduras con elevados niveles de bienestar. Luego, examinamos algunas pistas de cómo lograr el objetivo, lo que significa “voltar de cabeza” algunas de las políticas actuales.

Hay que reconocer que llevamos todo el milenio, de hecho más allá, experimentando –sufriendo– el lamentable modelo de “estancamiento estabilizador”. Mantenemos un crecimiento mediocre del 2% anual. No derivamos ventajas del “auge mundial” de materias primas (incluyendo para nosotros el rico yacimiento de Cantarell), que benefició a todos los países emergentes (2000-2008); fuimos el país 157 de 170 en crecimiento. Hemos estado empeñados en preservar la estabilidad de precios del 3% y consolidar las finanzas públicas. Actualmente, ni eso logramos plenamente: la inflación alcanza niveles extraordinarios de casi 7%; el déficit fiscal de 3% del PIB no se canaliza a la inversión, es lo necesario para dar servicio a la deuda, que aumentó del 30 al 50% del PIB.

Como indicadores de desigualdad, aprovecho el excelente estudio de OXFAM<sup>1</sup> y de Gerardo Esquivel<sup>2</sup>, y otros de la OCDE<sup>3</sup>. El

<sup>1</sup> OXFAM. 2018. *Reward Work, Not Waelth. To end the inequality crisis we must build an economy for ordinary working people, not the rich and powerful*, OXFAM International.

<sup>2</sup> Esquivel Hernández, Gerardo. 2015. *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, OXFAM México.

<sup>3</sup> OCDE. 2015. *Desigualdades y crecimiento incluyente en México. Todo mundo a bordo: lograr el crecimiento incluyente*.

famoso “1%” más rico de México tiene 21% de los ingresos totales; el 10% más rico, el 64%, y el ingreso medio es 30 veces, mayor al del 10% más pobre (2012); el promedio OCDE es 10 veces. El salario en el ingreso nacional disminuye de 40% (1975) a 27% (2012), frente a la participación del capital, 73%; en la OCDE ha caído, pero se mantiene en más del 60%. Las brechas entre Estados pobres y ricos es de las más altas de la OCDE; el ingreso familiar de la CDMX es 3 veces el de Chiapas. La brecha de nuestro ingreso per cápita con el de Estados Unidos es mayor que antes de NAFTA. Tenemos 53 millones de pobres. La riqueza de los 4 multimillonarios más ricos aumenta de 2 a 9% del PIB. La medida más usada, el coeficiente Gini, se mantiene con alrededor de 0.50%; el promedio de la OCDE, después de impuestos es de 0.32%. En ello estamos en el lugar 107 de 132 países. A esto hay que agregar que tenemos uno de los más altos porcentaje de jóvenes sin educación y empleo de la OCDE, 22%, y casi la mitad del PIB en actividades informales. En suma, México experimenta un aumento en la desigualdad, mientras la economía se mantiene estancada. ¡Los más ricos capturan la mayor parte de los beneficios del pobre crecimiento!

Darle la principal prioridad a la estabilidad y a la “belleza del equilibrio en las finanzas públicas” es un lujo que puede darse Alemania -el país más obsesionado con el tema- ¡o en general economías maduras con altos niveles de bienestar! Ha sido ilusorio pensar que preservando estos objetivos el crecimiento brota espontáneamente.

### **III. EL ÉXITO DEL DESARROLLISMO MEXICANO (1933-1973).**

Se pensaría que en México, obsesionados con el peso de 2 ó 3 décadas de “políticas neoliberales fallidas”, no podemos ahora lograr esas metas ambiciosas. Sin embargo, hay que recordar que México, durante el periodo 1933-1973, el más exitoso de nuestra historia económica, logró un crecimiento anual de 6%, que produjo el llamado “*Milagro mexicano*”, que nos transformó



en una gran economía en proceso de industrialización, con grandes aumentos en el tamaño de la clase media. Ello se hizo con las llamadas “políticas desarrollistas”, que esencialmente han puesto en práctica los países emergentes exitosos, ahora llamados “*neodesarrollistas*”, que lograron conciliar muy elevado crecimiento con estabilidad. Este modelo, a no dudarlo, requería ajustes. Uno de sus pilares: la sustitución de importaciones se agotó, necesitaba adaptaciones para orientarnos a la exportación en un mundo globalizado.

Pero nuestro proceso exitoso de crecimiento fue descarrilado por los serios errores de política de la decena trágica: iniciados por Echeverría, que tratando de adecuar la estrategia a nuevas circunstancias, equivocó el camino, cayó en severa irresponsabilidad fiscal y monetaria, creando elevados déficits en las finanzas públicas y la balanza de pagos, propiciando elevada inflación, permaneciendo anclados en una rigidez cambiaria. Luego, sobrevino el despilfarro de la riqueza petrolera, la explosión de la deuda y la nacionalización bancaria de López Portillo. ¡Lo que detonó las crisis fueron estas grandes desviaciones! ¡No debemos descalificar todo el pasado!

#### **IV. EL GRAN DEBATE HISTÓRICO: LOS “DESARROLLISTAS KEYNESIANOS” CONTRA “LIBERALES ESTABILIZADORES”.**

Uno de los debates de mayor trascendencia en nuestra historia, que continúa hasta nuestros días, se dio desde los años 30’s, entre los antecesores de la actual “escuela liberal estabilizadora”: Gómez Morín, Palacios Macedo, Montes de Oca y, por otra parte, los grandes “desarrollistas keynesianos” artífices del “crecimiento acelerado de México”: Ortiz Mena, Rodrigo Gómez, Fernández Hurtado, Carrillo Flores, Ramón Beteta y el propio Suárez. Estos últimos derrotaron las teorías de los otros, sobre todo en los hechos. Los primeros “estabilizadores” profundizaron la Gran Depresión de 1929. ¡Algunos de sus actuales herederos intelectuales han generado el “estancamiento secular” de la etapa actual! ¡Hemos olvidado lo que sí funciona!

---

## V. COMPARACIÓN INTERNACIONAL CON PAÍSES EMERGENTES EXITOSOS... LOS NEODESARROLLISTAS.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los países que necesitaban sobrevivir económica y políticamente, que deseaban alcanzar niveles de bienestar del primer mundo, le dieron **la mayor, casi la única, prioridad al crecimiento**. Japón lo hizo con su estrategia de alto crecimiento (1950-1970), ¡que en 1960 profundiza con su meta de duplicar el ingreso nacional en 10 años! Ese camino lo siguieron Corea y Singapur. Desde las reformas de Deng Xiaoping en 1978, China inició su estrategia de crecer del 8 al 10%. India con las reformas de los primeros Ministros, Rao y Singh en los 90's logró salir de su "trampa del crecimiento hindú" de 3.5% (como la mexicana del 2%), para alcanzar también el 8%. Casi todos los asiáticos de la Cuenca del Pacífico crecen a niveles cercanos al 6%; Vietnam, más alto. Son los ejemplos de países emergentes que debemos imitar y que demuestran la falacia de que poder crecer es cosa del pasado.

Un destacado economista americano de Berkeley, Bradford DeLong escribió recientemente:

*"El modelo de desarrollo de Asia del Este se diseñó en Estados Unidos (¡una sorpresa!). Su concepto central es el "Estado desarrollador" (o "desarrollista"). Estados Unidos y Hamilton inventaron la idea. Lo que inició Hamilton, fue instrumentado por la Alemania de Bismarck a finales del siglo XIX, trasplantado a Asia del Este por Japón, adoptado por Corea y, luego, con variaciones significativas y a escala de impacto mundial por China. Este modelo de desarrollo de Asia del Este ha generado crecimiento sin precedentes y un desarrollo transformador".*

## VI. LACENTRALIDADELTEMADELADESIGUALDAD EN EL MUNDO, Y EN EL NUEVO PENSAMIENTO DE LA CEPAL.

Pasamos ahora a examinar el tema de la desigualdad. En ese contexto, le damos un lugar especial al pensamiento de la CEPAL (Comisión Económica para la América Latina), que inicialmente había sido el tema que me había encomendado Gerardo Gil. La desigualdad en un tema central de nuestro tiempo, aqueja por igual a países industriales y emergentes. Puede ser al mismo tiempo un obstáculo para el crecimiento o bien uno de sus impulsos. Sin duda es una de las causas de movimientos populistas extremos de derecha e izquierda y de la actual turbulencia mundial, como ocurrió durante los años treinta “entre guerras”. El Foro de Davos, en estos días, se refiere a la “**crisis de la desigualdad**”, apoyado en el nuevo estudio de OXFAM, que indica que en 2016 se dio el mayor aumento de billonarios en la historia (uno cada 2 días). En la gravedad del tema coinciden todos los organismos internacionales: la OCDE, el Banco Mundial, los premios nobeles: Stiglitz, Krugman, recientes trabajos de Piketty, Atkinson, Milanovic, y otros. En México hay también economistas como Gerardo Esquivel y Jaime Ros, que han hecho excelentes investigaciones sobre el tema, pero éste está lamentablemente **casi ausente del debate público**.

El pensamiento de la CEPAL recupera **vigencia** y vitalidad, precisamente como un pionero intelectual, que busca retomar la **centralidad** del tema de la desigualdad en la estrategia de desarrollo: “*crecer para repartir, repartir para crecer*”. Hay que recordar que América Latina es el continente campeón mundial de la desigualdad y, México, uno de sus principales ejemplos.

La historia de la CEPAL es apasionante. Ha atravesado por ciclos de **aceptación entusiasta y de rechazo dogmático**. Tuvo gran aceptación hasta que se agotó la estrategia de industrialización a través de la sustitución de importaciones y, peor aún, con los excesos y deficiencias que llevaron a la crisis de la deuda de los 80’s. El Consenso de Washington sustituyó al de Santiago.

El pensamiento de la CEPAL, en parte, se volvió obsoleto. El testamento de Prebisch envejeció, la dualidad Centro y Periférica cedió ante la globalización, el proceso de integración de América Latina fracasó, en cambio floreció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; el exceso de endeudamiento dio lugar a un largo proceso de ajuste económico, los llamados “cambios estructurales”, rebautizados por el FMI y el Banco Mundial, adquirieron un nuevo significado y ¿quizá un mal nombre?

La CEPAL lucha—como desde sus orígenes—contra el pensamiento dominante, el neoliberal, el de los organismos financieros internacionales, el FMI, el Banco Mundial; ahora, México es el rezagado en ideas. La CEPAL produce, a partir de 2010, una notable trilogía de estudios sobre la lucha por la igualdad: “*La hora de la igualdad: brechas por cerrar. Caminos por abrir*” (2010); “*Cambio Estructural para la igualdad. Visión integral del desarrollo*” (2012) y, “*Pactos por la Igualdad: Hacia un futuro sostenible*” (2014). Se anticipó a la actual obsesión por la “igualdad”, precedió a los trabajos de Picketty, a los documentos de la OCDE. En 2016, en su sesión anual celebrada en México, produce una obra-síntesis: *Horizonte 2030. La igualdad en el Centro del Desarrollo Sostenible*. Estas ideas se sustentan en el pensamiento tradicional de la CEPAL.

Ahora, el “proceso de cambio es tan intenso, que ya se consideró “un cambio de época”. El nuevo esquema de la CEPAL se sustenta en varios conceptos eje:

**El concepto de la heterogeneidad estructural**, que se refiere a brechas que se dan en la actualidad entre sectores y dentro de sectores. Las brechas productivas generan brechas sociales de desigualdad laboral, que van de la mano con la desigualdad del ingreso.

El nuevo fenómeno de las cadenas globales de valor representa el 80% del comercio mundial. Aquí debe analizarse cuál es la calidad de la inserción. Si meramente se multiplican enclaves de alta tecnología, sólo hay cambios en el segmento eficiente

que no se trasladan al resto de la economía. Se mantiene la heterogeneidad que significa además concentración espacial de la riqueza, con disparidades regionales. Tema válido en México.

Para hacer frente a esta heterogeneidad, la CEPAL **presenta el concepto del cambio estructural progresivo**. Esto significa un proceso de transformación hacia procesos y actividades, con 3 características:

- a) Actividades intensivas en aprendizaje e innovación (que se llama “eficiencia schumpeteriana”).
- b) Actividades asociadas a mercados en rápida expansión que permite aumentar la productividad y el empleo (la eficiencia keynesiana) y,
- c) Actividades que favorezcan la protección del medio ambiente y la reducción de emisiones de carbono.

Yo agregaría

- d) La eficacia weberiana, la necesidad de una burocracia meritocrática y nacionalista.

En esencia, se trata de generar una capacidad endógena para transformar la estructura productiva hacia actividades y sectores más intensivos en uso de tecnologías, aumentando las capacidades humanas. **Esta política de transformación productiva** demanda una política industrial.

El Estado adquiere un papel fundamental, ya que es el único capaz de coordinar estas políticas. **Necesitamos un Estado distinto**. Una gestión estratégica con mirada de largo plazo, que interviene en el diseño del desarrollo nacional; en la construcción y negociación de consensos y en movilizar el financiamiento, necesaria.

La CEPAL siempre ha propugnado por el cambio estructural como necesario para el desarrollo y para superar obstáculos como la inflación y el “estrangulamiento exterior”. Sin embargo, su nuevo concepto de “cambio estructural progresivo” es un camino y un fin, y es integral. Por otra parte, las llamadas “**reformas**

**estructurales**” definidas por el FMI, la OCDE y el gobierno de México, **son medios limitados** dentro de un **concepto estrecho**: la energética, la financiera, la de telecomunicaciones, etc. ¡Es otra cosa!

## A) La Política Macroeconómica.

La CEPAL hace una crítica de la política macroeconómica “dominante”. La considera que se ve limitada por una óptica del corto plazo, privilegia el objetivo de control de la inflación, recae sobre la política monetaria como el principal instrumento y se confiere a la autoridad monetaria un estatuto jurídico especial, la autonomía. Se relega a la política fiscal a un segundo plano.

El premio nobel Stiglitz, en su obra reciente: *El Precio de la Desigualdad*<sup>4</sup>, refuerza estas tesis. Contiene joyas intelectuales controvertidas en un capítulo singularmente provocador que intitula: “Una Política Macroeconómica y una Banca Central para y por el 1%” (de los más ricos). (El anexo 1 contiene algunas citas).

Por su parte, la CEPAL plantea una nueva política macroeconómica que debe incentivar la inversión de largo plazo, coadyuvar a la diversificación de la estructura productiva y una mayor convergencia de los niveles de productividad de la economía. Debe lograr la mejor coordinación política fiscal, monetaria y cambiaria, no sólo debe promover la estabilidad nominal, sino el crecimiento real.

La política fiscal no debe sólo generar los recursos necesarios para la inversión y las reformas sociales, sino actuar vía el gasto y el ingreso, en el proceso redistributivo para la igualdad. El Estado debe intervenir en la gobernanza de los recursos naturales. La nueva visión, incluyendo desarrollo e igualdad, genera una dinámica “virtuosa” de crecimiento.

---

<sup>4</sup> Stiglitz, Joseph E. 2012; *The Price of Inequality. How today's divided Society Endangers our Future*. W.W. Norton & Company, Inc., USA.

## B) Muy importante es la centralidad de la Política Industrial.

Una contribución importante del pensamiento de la CEPAL es la **afirmación que la política industrial debe estar en el centro de la orientación del desarrollo**. Subraya que la política macro y la política industrial no pueden seguir corriendo por caminos separados, sino que deben articularse para construir una dinámica de corto y largo plazo. Es un punto de inflexión. Durante 2 décadas fue “anatema”, como el propio tema de la igualdad. Ahora se considera esencial para reducir las brechas y tecnológicas, y de productividad.

¿Qué significa una política industrial y de innovación moderna? Dotar de mayor capacidad y competitividad a **sectores existentes** con claro potencial; incorporar el progreso técnico para diversificar las estructuras productivas mediante la **integración de nuevos sectores**; promover mayor productividad en las empresas PYMEs e integrarlas; la política industrial resurge en el contexto de la cuarta revolución industrial con las nuevas tecnologías de la información.

La CEPAL define: *“el cambio estructural, como camino; las políticas públicas, como instrumento; la igualdad, como valor subyacente”*.

## VII. ¿DÓNDE SE ENCUENTRA MÉXICO EN RELACIÓN CON ESTAS IDEAS?

En esta importante coyuntura histórica, estas ideas, nos ayudan a hacer una evaluación objetiva de dónde nos encontramos. Tenemos muchos rezagos:

En términos del análisis de la CEPAL, es evidente que hemos descuidado la transformación productiva del país. Hay heterogeneidad estructural entre sectores, dentro de sectores y, entre regiones. Hay enclaves de alta tecnología, pero sin encadenamientos del resto de la economía. Se abandonó la política industrial moderna, integrada a las demás políticas. La

---

política social debe acompañar a la política económica. Hay serias deficiencias en la cobertura de las pensiones, sólo 2% del PIB; OCDE, 8%; igualmente, el sistema de salud 3%, y no 6%, como la OCDE. Las políticas de cambio estructural deben ser integrales.

**La reforma que se requiere**, como lo señala Jaime Ros en dos libros muy relevantes<sup>5</sup>, **¡es la macro-económica, que no ha funcionado en las últimas tres décadas!** Su gran falla es que privilegia la estabilidad, frente al crecimiento y la desigualdad. En cuanto al financiamiento, el ingreso, el gasto público y el crédito, son insuficientes y deficientes; la política fiscal es procíclica y representa niveles muy bajos de inversión; la política monetaria, que tiende a apreciar el tipo de cambio, no mantiene la competitividad estable (sólo ahora por razones trumpianas). Sobre todo, **estamos atrapados por un estancamiento económico con desigualdad**, que promueve baja productividad, informalidad, subempleo y aún violencia e inseguridad.

## **VIII. HACIA UNA ESTRATEGIA ECONÓMICA PARA ACELERAR EL CRECIMIENTO Y COMBATIR LA DESIGUALDAD.**

Me parece que el nuevo marco analítico y de política de la CEPAL y otros, sí adolecen de un defecto. Estoy de acuerdo que la desigualdad es un tema que hasta hace poco se ha olvidado, particularmente en México y en la región. La desigualdad, sin duda, se identifica correctamente como un obstáculo al crecimiento. Promover la igualdad no sólo responde a motivos éticos y de justicia social, sino que atacarla es una verdadera reserva de crecimiento que debe aprovecharse. Significa ampliar el mercado interno y el poder de compra.

---

<sup>5</sup> Ver Jaime Ros, 2013. *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento de México*, México, El Colegio de México, Colección Grandes Problemas.  
Jaime Ros, 2015. *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*, México, El Colegio de México, Colección Grandes Problemas.



**Pero creo que en México el tema central debe ser la aceleración del crecimiento y el empleo.** Esto corresponde a una vertiente afín a la CEPAL, el desarrollismo, ahora redefinido por los asiáticos como “neodesarrollismo”. Son temas que se deben complementar, pero el crecimiento es lo que genera espacios para una mayor igualdad, con un tamaño del pastel creciente, ¡no repartiendo la misma miseria! Pero sí hay que advertir que un mayor crecimiento, sin medidas redistributivas complementarias, ¡permite que los más ricos capturen los beneficios y aumente la desigualdad! ¡Como ha sucedido! **Bajo crecimiento agrava la desigualdad, y la desigualdad propicia menor crecimiento.**

**Por ello, ahora debemos retomar, como estrategia nacional, darle la absoluta primacía, crecer entre el 5 y 7%,** convertirnos en la 7ª economía mayor, duplicar el ingreso per cápita para alcanzar las economías del primer mundo. Para lograr esto, prácticamente **se requiere “voltear de cabeza” algunos elementos de la actual política económica.**

Más allá del objetivo, hay que definir los instrumentos:

- 1) *Desde luego aumentando la inversión pública, particularmente en infraestructura, que en México lleva 8 años de caída –crecimiento negativo– y que, a sus niveles del 4% del PIB, equivale a la del fin de la década perdida. Debe ser al menos el doble.*
- 2) *Una reforma fiscal integral que recaude suficientes recursos para invertir y que redistribuya vía ingreso y vía gasto. El Impuesto Sobre la Renta (ISR) cumple los dos objetivos; el IVA debe permitir **redistribuir** vía gasto social focalizado y de infraestructura. México, como América Latina, tiene niveles muy bajos de ISR: 3% del PIB.*
- 3) *Requerimos un sistema financiero, que debe sustentar el crecimiento, lo que los orientales llaman “policy based finance” y los bancos de desarrollo (los chinos los llaman “Policy Banks”), instrumentos fundamentales para sustentar la política industrial y sectorial. La banca*

*privada debe fomentar el ahorro, no el consumo y las utilidades de sus matrices. Las Administradoras de Fondo de Retiro (Afores) deben jugar un papel fundamental en financiar proyectos de largo plazo, no sólo refugiarse en papel gubernamental seguro.*

- 4) *El Banco de México, como la Reserva Federal, deben perseguir objetivo dual: crecimiento-empleo, estabilidad, y no sólo la estabilidad monoteísta. Si preservar una **razonable** autonomía, pero no desvinculada de grandes objetivos nacionales como el crecimiento.*
- 5) *La política industrial y de innovación debe adquirir la centralidad que le asigna la CEPAL, impulsando el mercado interno y estableciendo cadenas de producción, no sólo “hacia afuera”, sino “hacia adentro”.*
- 6) *Una política de desarrollo regional y urbano, que reduzca la brecha entre estados del norte con tasas de crecimiento asiática y los muy rezagados del sur.*
- 7) *Una política comercial diferente, que se vincule a la estrategia de desarrollo. La actualización del NAFTA requiere tareas complementarias en la política doméstica, que deberían acompañar al libre comercio para que genere crecimiento; políticas industriales y regionales, política de diversificación de exportaciones e importaciones, seguridad alimentaria y energética. Todo lo que no se hizo en 1994.*
- 8) *Queremos de reformas estructurales de segunda generación, pero ahora orientadas a lo social: sistema de salud universal, reformas al sistema de pensiones; educación, pero con énfasis en lo tecnológico y lo científico; consolidar y eliminar cientos de programas clientelares y asistenciales para ahorrar y liberar recursos para otros nuevos instrumentos, considerando objetivamente las Rentas Básicas y el Seguro de Desempleo (parciales, paulatinas). Algunas de estas ideas contribuirán a acelerar el crecimiento con mayor igualdad.*

Celebro que el INAP haya convocado a este foro, porque puede contribuir al debate de ideas que nuestro país requiere en esta encrucijada histórica.

Una economía creciente y fuerte, además de permitir atender apremiantes necesidades sociales, es también, como lo fue para los países desarrollistas asiáticos, con gran espíritu nacionalista que mencioné, la verdadera fortaleza que nos permita afrontar los retos y riesgos provenientes del exterior, ¡en particular del Sr. Trump!

## Anexo 1

*“Una Política Macroeconómica y una Banca Central para y por el 1%”*

*“Un tema central es la **batalla de las ideas**, sobre qué políticas son mejores para la mayoría de los ciudadanos... En ella se pretende convencer que lo bueno para el “1%”, es bueno para todos: bajar las tasas más altas de impuestos, reducir el déficit y comprimir el gobierno...”*

*...Así como la Gran Recesión llamó la atención sobre la creciente desigualdad de Estados Unidos... también destruyó otros 2 mitos, (uno) que el énfasis sobre la inflación era la base de la prosperidad económica y... (dos) que la mejor forma de asegurar la estabilidad económica era un Banco Central independiente...*

El énfasis de la política macroeconómica y monetaria universal es sobre la inflación. Mantener la inflación baja y estable, proporciona las condiciones bajo las cuales una economía de mercado prospera...

*...La mayor contribución de los Bancos Centrales a la desigualdad, es el fracaso para imponer una adecuada regulación y aplicar eficazmente la que existe... La desregulación tuvo 2 consecuencias: primero, la creciente financialización de la economía... segundo, permitir la explotación por los bancos del resto de la sociedad: crédito predatorio, comisiones de tarjetas de crédito abusivos, etc... (¿algún parecido?).*

*...Una tesis central del pensamiento convencional actual es que la razón a favor de la independencia de los bancos es que, si se sujetan a fuerzas políticas, los políticos manipularán la política monetaria para sus beneficios de corto plazo, frente a los costos de largo... Pero los Bancos Centrales de Estados Unidos y Europa no actuaron particularmente bien en la última crisis. Ciertamente su comportamiento fue bastante más pobre, que bancos menos independientes, como el de China e India. Los Bancos Centrales de Europa y Estados Unidos habían sido capturados por sus sectores financieros...”*

Esto es precisamente lo que sucedió inicialmente con las reformas que estrenaron el mono-objetivo antiinflacionario y la

autonomía del Banco Central en 1991. La súbita desregulación y la supervisión laxa, condujeron a la mayor crisis bancaria de la historia de México, con un costo de 20% del PIB. Vale la pena reflexionar sobre esto. ¡Yo pienso que en las condiciones actuales, el Banco Central no debe ser ya mono-objetivo, pero sí autónomo, aunque no divorciado de los grandes objetivos y políticas del gobierno, y sujetarse a escrutinio democrático!

## BIBLIOGRAFÍA:

- <sup>1</sup> OXFAM (Enero 2018); *Reward Work, Not Wealth. To end the inequality crisis, we must build an economy for ordinary working people, not the rich and powerful*. OXFAM International.
- <sup>2</sup> Esquivel Hernández, Gerardo (Junio 2015); “*Desigualdad Extrema en México*. Concentración del Poder Económico y Político”. OXFAM México.
- <sup>3</sup> OECD (29 Mayo 2015); “*Desigualdades y Crecimiento Incluyente en México*”. Todo mundo a bordo: Lograr el crecimiento incluyente.
- <sup>4</sup> Stiglitz, Joseph E. (2012); *The Price of Inequality. How today's divided Society Endangers our Future*. W.W. Norton & Company, Inc., USA.
- <sup>5</sup> Ros Bosch, Jaime (2015); “*Grandes Problemas. ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*”; y, (2014); “*Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México. Grandes problemas de México*”. El Colegio de México, A. C. y UNAM. México.



Francisco Suárez Dávila dictando la Conferencia  
“Crecimiento y desigualdad. Las grandes cuestiones ignoradas”



Asistentes atentos a la Conferencia



Francisco Suárez Dávila dictando la Conferencia  
“Crecimiento y desigualdad. Las grandes cuestiones ignoradas”



Asistentes atentos a la Conferencia

# **COMENTARIOS A LA CONFERENCIA**



## **Tomás Miklos** **Profesor del INAP**

Más que sorprendente, resultó extraordinaria la breve exposición que nos aportó Francisco Suárez Dávila el pasado 25 de enero de este año 2018 ante un selecto grupo de académicos del Instituto Nacional de Administración Pública de México. Representó una verdadera tesis, casi doctoral, sobre un asunto de particular relevancia, no sólo coyuntural sino dramáticamente tendencial y amenazante: “Crecimiento y desigualdad. Las grandes cuestiones ignoradas”. Representó para mí en lo personal un gran honor y un supremo placer escucharle, recordar, aprender y concientizar la esencia preocupante de sus análisis, planteamientos y recomendaciones.

A través de estas líneas, procuraré sintetizarlas y comentarlas para el lector: Comenzó por recordar con sensibilidad y añoranza el crecimiento de 6% anual de nuestra economía nacional durante los once años transcurridos entre 1935 y 1946, cuando, según palabras del entonces Ministro de Hacienda de México Eduardo Suárez, se buscaba elevar tanto el ingreso nacional como la renta per cápita y una mejor distribución del ingreso.

En contraste, comentó el ponente, dada la encrucijada de relativo estancamiento por la que atraviesa actualmente nuestro país (y sus tendencias, agregaría yo), resulta tan importante acelerar el crecimiento económico, (por cierto incluyente y sostenible), como recuperar la seguridad y abatir la corrupción. Se trata claramente de, al mismo tiempo, reducir la pobreza, la desigualdad y preservar el medio ambiente.

Después de comentar brevemente las ausencias y las contradicciones sobre esta materia (tanto por parte del Gobierno como de los Partidos Políticos en etapa preelectoral), analizó con asertiva puntualidad el estancamiento estabilizador que ha vivido el país durante los últimos diecisiete años (2000-2017),

destacando la transición acontecida entre la experiencia histórica de “desarrollismo con crecimiento” y el actual “neoliberalismo con estancamiento” (o “estancamiento estabilizador”) con un crecimiento mediocre de 2% anual. Arropó su planteamiento crítico con una extraordinaria cantidad de cifras, datos, información y referencias documentales cuya inclusión desbordaría las dimensiones de este breve artículo. Comenta, eso sí, que “México experimenta un aumento (yo agregaría acelerado) en la desigualdad, mientras la economía se mantiene estancada. ¡Los más ricos capturan la mayor parte de los beneficios del pobre crecimiento!”

Para apoyar aún más su análisis, el ponente describió con atinado detalle la época del “desarrollismo mexicano” (1933-1973), el así calificado “Milagro mexicano”, y, finalmente, el despilfarro de la riqueza petrolera, la explosión de la deuda y la nacionalización bancaria. ¡Una verdadera catástrofe!

Más adelante presentó una muy docta y rica secuencia de posicionamientos financieros y políticos de funcionarios y académicos importantes, casos relevantes de otros países e instancias y organismos internacionales. Entre estos últimos citó particularmente CEPAL, OXFAM, OCDE, Foro de Davos, Consenso de Washington, FMI y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Analizó brevemente las así ahora denominadas Reformas Estructurales y definió con particular claridad los grandes conceptos de política macroeconómica, de política industrial (incluida la cuarta revolución industrial), colocando a México dentro de ese marco analítico.

Para finalizar, si bien con una visión que algunos de los asistentes (entre ellos yo mismo), consideramos optimista, el ponente propuso lograr para un futuro no lejano crecer entre 5% y 7% anual, convertir a México en la séptima economía mundial y duplicar el ingreso per cápita para alcanzar a las economías del

primer mundo, para lo cual sugiere “voltear de cabeza algunos elementos de la actual política económica.” En fin, un cambio estratégico de paradigma: la conquista del mejor de los futuros posibles (“futurible”) a través del mejor de los caminos factibles (“estrategia”). Para ello, planteó y argumentó con minucioso detalle los ocho instrumentos siguientes:

- 1) Aumento de la inversión pública
- 2) Reforma fiscal integral
- 3) Sistema financiero que sustente el crecimiento (desarrollo)
- 4) Objetivo dual: crecimiento-empleo y estabilidad
- 5) Política industrial y de innovación “hacia adentro”
- 6) Políticas de desarrollo regional y urbano equilibrado
- 7) Política comercial estratégica
- 8) Reformas estructurales de segunda generación (orientadas a lo social y con énfasis tecnológico y científico)

En fin, una extraordinaria ponencia (tesis) de gran riqueza histórico-analítica y de naturaleza proactiva y nacionalista, de un ponente que emana conocimiento y compromiso, a quien debemos felicitar y aprovechar.

¡Bravo por ello!

## **Gerardo Gil Valdivia** **Secretario del INAP**

El autor, mi querido y distinguido amigo Francisco Suárez Dávila, toca un aspecto fundamental de la realidad económica global y de México de las últimas décadas: El crecimiento económico y la desigualdad, las grandes cuestiones ignoradas. Señala que en el caso de México nuestro objetivo debe ser acelerar el crecimiento económico el cual debe ser incluyente y sostenible, esto es, buscar simultáneamente reducir la pobreza y la desigualdad, así como preservar el medio ambiente.

Nuestro expositor contrasta el “desarrollismo con crecimiento” en contraposición del “neoliberalismo con estancamiento”. Destaca como ejemplos a seguir a los países emergentes exitosos principalmente del área del Asia-Pacífico y no las economías maduras con elevados niveles de bienestar, como es el caso de Alemania, muy preocupada por la estabilidad.

Suárez Dávila documenta ampliamente la creciente desigualdad económica en el país, cita como caso de éxito el desarrollismo experimentado por la economía mexicana en el periodo 1933 – 1973, que logró tasas del 6% de incremento del PIB anual que estimuló los procesos de industrialización y urbanización, así como de fuerte incremento de la clase media.

Esta política logró armonizar crecimiento con estabilidad especialmente entre 1940 y 1970. Retoma el gran debate histórico que se dio en México entre los “desarrollistas keynesianos y los liberales estabilizadores”. Además, analiza el pensamiento de la CEPAL en la materia.

Recomienda, siguiendo en buena medida al actual pensamiento de la CEPAL, aumentar la inversión pública particularmente en infraestructura; una reforma fiscal integral; requerimos un sistema financiero que debe sustentar el crecimiento y revivir a la banca

de desarrollo; la banca privada debe fomentar el ahorro, no sólo el consumo y las utilidades de sus matrices. Además, el Banco de México, como la Reserva Federal estadounidense, debe perseguir el objetivo dual: crecimiento-empleo y estabilidad; la política industrial y de innovación debe adquirir la centralidad que le asigna la CEPAL, impulsando el mercado interno y articulando cadenas de producción hacia afuera y hacia adentro; una política de desarrollo regional y urbano que reduzca la brecha entre los estados del Norte y los del Sur; una política comercial diferente que se vincule a la estrategia del desarrollo; requerimos reformas estructurales de segunda generación, pero ahora orientadas a lo social, como el sistema de salud universal, reformas al sistema de pensiones, educación con énfasis en lo científico y tecnológico, entre otras medidas necesarias para estimular el desarrollo.

En suma, celebro enormemente la brillante exposición de Francisco Suárez Dávila y simplemente quiero hacer cuatro breves comentarios:

1. En primer término es importante tomar en cuenta el aspecto demográfico y sus perspectivas. México, al igual que el resto del mundo, enfrenta retos inéditos en su historia derivado de varios aspectos, uno de ellos es el demográfico. En 1900 México tenía 13 millones de habitantes, en 2018 somos cerca de 130 millones de personas y en 2050 seremos casi 160 millones, en un escenario conservador, con un importante envejecimiento de la población y una creciente urbanización. Cabe aclarar que lo mismo sucede a nivel mundial. En 1900 éramos un poco más de 2 mil millones de personas, ahora en 2018 somos casi 7 mil 600 millones y en 2050 seremos 10 mil millones de seres humanos en el planeta.
2. Estamos viviendo, a nivel global, el proceso más acelerado de destrucción de la naturaleza que ha conocido la humanidad. Hemos rebasado todos los “límites naturales del planeta”, entre los que el cambio climático es sólo uno de

ellos. De ahora en adelante el crecimiento económico debe efectuarse con pleno respeto de la naturaleza.

3. Toda la política del desarrollo debe estar basada en el más estricto cumplimiento de la legalidad. Esto es, con pleno respeto al Estado social y democrático de Derecho.
4. Es fundamental revisar toda nuestra forma de pensar. Recordemos que todas nuestras teorías sociales y económicas, así como todas nuestras creencias fueron formuladas para un mundo vacío, que ya no existe, ahora vivimos en un mundo saturado.

Muchas gracias.



Tomás Miklos emitiendo sus comentarios a la Conferencia



Mauricio de María y Campos y Beatriz Pagés atentos a la conferencia.

**PRAXIS 177**  
**Conferencia**  
**“Crecimiento y desigualdad. Las grandes cuestiones ignoradas”**  
**Francisco Suárez Dávila**  
**25 de enero de 2018**

Se terminó de imprimir en  
Abril de 2018, en los talleres de:

Impresos Tega, S.A. de C.V.  
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.  
impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP





SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.