

La izquierda y la agenda económica pendiente

VIDAL LLERENAS MORALES
AGOSTO 2014

- La crisis financiera global que ha dado marco al inicio del siglo XXI pone de manifiesto el vacío en materia de política económica desde una visión progresista, la cual ofrezca alternativas, claras, concretas y de gran escala, de políticas e instituciones públicas capaces de reducir las brechas de desigualdad.
- La política económica de México ha seguido el conjunto de reformas dictadas por la ortodoxia y de profunda inspiración neoliberal. El resultado ha sido un conjunto de reformas que no sólo no han generado el crecimiento económico esperado; han abierto aún más la brecha de desigualdad de ingreso y de oportunidades.
- En este escenario es menester un cambio de paradigma de la política económica dominante y del andamiaje del sistema político, hacia la generación de nuevas ideas de políticas públicas que ayuden a superar las falacias de las políticas ortodoxas y otorguen un papel más activo al Estado en todas las esferas de la vida productiva y distributiva de México.



Introducción

El presente texto pretende reflexionar respecto a los términos del debate que debe promover la izquierda en relación a la política económica del país. Es una discusión indispensable en un contexto en el que por un lado la economía nacional registra años de muy bajo crecimiento, acompañado por desigualdad y pobreza, y, por el otro, se insiste en que la única respuesta es profundizar las reformas enfocadas a liberalizar mercados. La pregunta de fondo acerca la dirección de la política económica nacional debe cuestionar qué es lo que la política estatal realmente puede hacer en un contexto en el que los mercados han prometido mucho más eficiencia de la que han sido capaces de otorgar (Moreno-Brid y Ros, 2009). La discusión económica mexicana ha dejado de considerar con seriedad aspectos como el nuevo rol que debe asumir el Estado para compensar fallas de mercado y servir de promotor del desarrollo; la necesidad de construir instituciones públicas capaces de reducir las brechas de desigualdad, así como agencias gubernamentales eficaces facultadas para desarrollar con éxito políticas complejas.

La magnitud de la crisis financiera internacional y las reflexiones que han surgido con respecto a sus causas y consecuencias, nos ofrecen un nuevo marco para pensar y plantear ideas y reformas heterodoxas ante la necesidad de acelerar el crecimiento y generar los canales para su pertinente distribución. El texto aquí presentado esboza algunas ideas cuyo objetivo es impulsar una discusión que si bien no aspira en lo inmediato a la construcción de una agenda de política económica de la que se desprendan propuestas concretas de reformas, sí busca establecer las bases hacia la construcción de nuevos motores de desarrollo, que no solamente se basen en liberalizar mercados y que se proponga como objetivo prioritario la reducción de la desigualdad. De la crisis que vive hoy la economía mundial no necesariamente surge un conjunto coherente de nuevas ideas progresistas de política económica, sin embargo, en el diagnóstico de la crisis sí se señala a la excesiva desregulación (no el tamaño de los Estados de Bienestar) como una de las causas, sino la primordial, pero no establece medidas claras de corte progresista para retomar el crecimiento. En México ha

pasado lo mismo; se advierte que el bajo crecimiento es crónico, que no hay un mejoramiento de la distribución de la riqueza, y sin embargo, las fuerzas progresistas no se articulan en torno a un proyecto de desarrollo alternativo.

México, tanta reforma para tan poco crecimiento

México es el país que más reformas ortodoxas ha realizado en las últimas décadas, de las que los resultados no han sido los deseados: el crecimiento es muy bajo, no ha mejorado la distribución del ingreso y no ha reducido la pobreza. La pregunta en México hoy, como hace ya varias décadas, continúa siendo el qué hacer para crecer y para mejorar la distribución del ingreso. Una vez alcanzada la estabilidad macroeconómica, el país ha tenido que retomar la discusión en torno a las tareas pendientes en una economía sin dinamismo. Sin embargo, en lugar de buscar explorar nuevos caminos, la única propuesta de política económica ha sido reincidir en el tipo de reformas de mercado que se iniciaron desde la década de 1980. En este respecto, hemos hecho todo como manda la teoría. Si la ortodoxia sirviera, México tendría ya un crecimiento económico acelerado. Al no ser así, la labor de la izquierda es reorientar el debate hacia la construcción de una propuesta que trascienda la idea de que la única receta para obtener el crecimiento esperado es el sólo cumplimiento de una lista de cambios orientados a flexibilizar mercados.

Una propuesta progresista demanda que la misma sea abordada desde dos grandes consideraciones. La primera es el replanteamiento del papel del Estado en la política económica; éste no debe limitarse a garantizar los derechos de propiedad y a regular mercados. Su intervención directa es necesaria para alcanzar un crecimiento sostenido y mayor equidad. El Estado tiene que jugar un rol activo para fomentar el desarrollo tecnológico o una política industrial basada en generar mecanismos de coordinación efectivos, por nombrar algunos temas pendientes. La segunda es la importancia de repensar la agenda de reformas: su secuencia, su correlación y, sobre todo, la capacidad de cada una para generar crecimiento.



Si bien se puede partir de que existen objetivos universales para acceder a la estabilidad y el crecimiento, los contextos nacionales son diversos y, por lo tanto, es pertinente cuestionar la existencia de un único camino para reformar con éxito. El mayor acierto económico parece actualizarse en las reformas que responden a los contextos locales y revisan un abanico de opciones más amplio del habitual. Se requiere buscar alternativas más sensibles y creativas, que otorguen al Estado un papel más relevante y profundo, hacia la generación de prosperidad que la ortodoxia—no cuestionada—nos ha negado.

Por otro lado, dos temas no han sido prioritarios en la agenda de reformas o no se han considerado como cambios institucionales necesarios para generar desarrollo. El primero de ellos es la ausencia de una política cuyo objetivo primordial y claramente explícito sea la reducción de las brechas de desigualdad. El combate a la desigualdad no puede ser visto como una consecuencia “natural” de los procesos de modernización económica. No bastan las políticas de combate a la pobreza o las que pretenden “igualar” las oportunidades para todos. Urgen medidas progresistas que garanticen mayores ingresos y la generación de capacidades para la población marginada. La reducción de las brechas de desigualdad es un objetivo en sí mismo y es una condición indispensable para hacer crecer el mercado interno y absorber el valor del desarrollo tecnológico.

El segundo tema pendiente es la reforma que debe estar encaminada a rediseñar las instituciones políticas hacia una mejor representación de los intereses de las mayorías y de esa manera, hacer más inclusivas las acciones de política económica y dotar al Estado de fortaleza institucional y capacidad de gestión. Hoy, más que nunca, el sistema político y las instituciones del Estado deben ser capaces de incluir todas las voces en las decisiones políticas y mantener el rumbo de manera eficaz. La baja capacidad institucional y el déficit en la calidad de la democracia constituyen obstáculos para el crecimiento sostenido.

La izquierda, o al menos una parte, participó en el proceso de reformas económicas promovidas por

el actual Presidente Enrique Peña. La idea nodal fue contribuir a un gran acuerdo nacional con la finalidad de que las ideas progresistas contribuyeran en la definición de la agenda nacional. El resultado no parece haber sido el esperado, a saber:

- La reforma fiscal tiene un componente interesante al generalizar el impuesto sobre la renta, sin embargo, la contribución de las grandes empresas no supera el 10% de la recaudación adicional. Además, la reforma permite solamente recaudar alrededor de un punto adicional del producto y, de acuerdo con las propias autoridades federales, no apoyarán cambios adicionales en materia tributaria. Es decir, la reforma sirvió para mantener el ritmo de gasto del gobierno en el mediano plazo, pero definitivamente no garantiza que esos recursos públicos se dispondrán para abonar al desarrollo. De hecho, la reforma fiscal reciente representa la renuncia del gobierno mexicano a financiar políticas que puedan tener un amplio efecto igualador. Asimismo, se excluyeron las discusiones sobre el gasto público y los mecanismos necesarios para evaluarlo y ejercerlo mejor. A pesar de la tímida reforma fiscal, el Estado mexicano no está dotado de los recursos necesarios para hacer de la inversión pública en infraestructura un factor de crecimiento (Ros, 2014).
- No se concretó hasta ahora una reforma a la seguridad social, ni la relativa a la pensión universal. Tampoco se discutieron responsablemente el seguro de desempleo, la ampliación del sistema universal de salud ni la cobertura universal en educación media superior; no se avanza en la construcción de un Estado de Bienestar. Los cambios en materia financiera consideran la concentración del sistema bancario como una característica inherente a la naturaleza del propio régimen, por lo que no se facilita la entrada y el crecimiento de nuevos actores. No democratiza ni el ahorro ni el crédito. Los cambios constitucionales en materia de telecomunicaciones efectivamente pueden detonar crecimiento e inversión, pero no necesariamente con la legislación secundaria que se propone. El Instituto Federal de Telecomunicaciones y la nueva Comisión son



órganos más sólidos y autónomos; se fortalece la capacidad de regulación, pero no la de hacer política social de la mano de las agencias públicas.

- La reforma educativa se basa en el necesario instrumento de la evaluación, sin embargo, esta enfrenta enormes dificultades de implementación y falla en fortalecer la capacidad docente. La reforma omite las gravísimas carencias económicas e institucionales que explican, de manera estructural, el bajo logro educativo. No se desarrollan mecanismos para facilitar el uso y la absorción de la tecnología, tampoco para desarrollar habilidades útiles para el trabajo ni para re-entrenar trabajadores.

La intervención de la izquierda en el acuerdo político nacional y su proceso de definición de reformas, sirvió para mejorar la calidad de la legislación y proteger los intereses públicos. No obstante, faltó incluir otras prioridades en la agenda y, sobre todo, que se cuestionaran los planteamientos de fondo. Faltó que se retomara al Estado como un actor de mayor peso en la política económica, que se introdujeran estrategias innovadoras y que se sentaran las bases para la construcción del Estado de Bienestar. El acuerdo político nacional tampoco consolida las instituciones de gobierno—no solamente como organismos de Estado independientes—que ostenten la capacidad de desarrollar políticas públicas eficaces. No se discutió, pues, el famoso “cambio de modelo”. Las reformas no generarán crecimiento en el corto plazo—no están diseñadas para eso—y apostar al largo plazo sólo es sensato si se construyen las instituciones adecuadas para su implementación.

Revalorando el papel del Estado

El *thatcherismo* básicamente proponía dejar a un lado el conceso posterior a la Segunda Guerra Mundial que otorgaba al Estado un rol preponderante en la promoción del crecimiento económico y reducción de la desigualdad. Esta propuesta fue seguida claramente por Reagan, Bush, Gorbachov, Salinas y Menem, pero también por Schroeder, Blair, Clinton, Zapatero y Obama (Judt, 2010). La idea *thatcherista* señalaba que el Estado era el principal

generador de ineficiencias en la economía y el responsable de quedarse con los recursos de los agentes privados para mal gastarlos, en lugar de financiar actividades productivas. Liberalizar, para facilitar la acción de los privados era la condición necesaria para la prosperidad. En la construcción de dicha bonanza se tendría que renunciar a ciertos objetivos sociales como la seguridad económica de los ciudadanos. Incluso, para los proponentes de las “terceras vías”, las soluciones a los problemas públicos tienen que ser básicamente “de mercado”, escapar de la burocracia gubernamental y generar igualdad de oportunidades y no necesariamente igualdad en el ingreso.

El resultado fue, para el caso de los Estados Unidos, que los niveles de concentración del ingreso de la primera década de este siglo retrocedieron a los niveles anteriores a la Segunda Guerra (Piketty, 2014). La otra secuela fue una brutal crisis financiera, producto de la desregulación de las instituciones financieras, toda vez que se perdió la noción de la necesidad de balancear la innovación privada con el control público; secuela con un efecto negativo en el crecimiento de alrededor de una década.

En México, la brutalidad de las crisis fiscales de las décadas de 1980 y 1990 tuvo como resultado que las políticas basadas en liberalizar mercados, reducir al Estado y abrir la economía, no pudieran ser objetadas ni siquiera discutidas. La estabilización y las reformas económicas mexicanas redujeron los déficits fiscales y abrieron la economía, pero no cambiaron las instituciones públicas. No se construyeron ni adecuaron instituciones para desarrollar las nuevas políticas e instituciones públicas, ni para conservar las que ya existían, como las de protección social. Se estableció una estrategia para reducir el déficit, no para reformar al Estado. Se diseñaron políticas sociales para contener las pérdidas sociales ocasionadas por la reformas, con miras a ganar margen de acción, no para reducir la desigualdad.

Como ahora algunos señalan al tamaño del Estado de Bienestar o los altos niveles de endeudamiento público como las causas de la crisis financiera mundial—y por lo tanto, la austeridad es la solución—se llegó a la conclusión de que las principales causantes de la crisis de la



década de 1980 fueron el tamaño del Estado y el tipo de política industrial que prevaleció. Como consecuencia, el proyecto futuro del país tendría necesariamente que basarse en adelgazar a toda costa lo gubernamental, reducir su rol y abandonar toda política encaminada a proteger empresas. En esa vorágine, no existió el espacio para valorar la pertinencia de las instituciones que ya se habían construido y cómo se tenían que reformar para que el Estado interviniera de manera más efectiva en la economía. Desde ese momento, las reformas se limitaron a liberalizar mercados, no ha cambiar el Estado.

El *thatcherismo* sigue siendo la filosofía que inspira la política pública en México. El diagnóstico desde esta óptica, y del que deviene la estrategia, señala que en materia económica el problema reside en las insuficientes reformas de mercado y, por lo tanto, no hay crecimiento. México ha logrado buena parte de lo que se propuso con las reformas: apertura comercial, mercados laborales flexibles, baja relación deuda-ingreso, etc., sin embargo, estos cambios no se han traducido en crecimiento. Es evidente que se requiere un cambio de paradigma, sin negar muchos de los aprendizajes de las últimas décadas. Es cierto que las fallas de gobierno existen y pueden ser muy costosas, pero eso no cancela la necesidad de estrategias eficaces para subsanar las fallas de mercado. El país tiene que beneficiarse de la discusión que marca el fin del paradigma *thatcherista*, para trascender la idea de que el Estado no es la solución, sino el problema. Del otro lado de la balanza, la idea fundamental que debe introducirse en el debate económico nacional, es aquella de que el gobierno puede ser una fuerza positiva para generar crecimiento e igualdad. Las políticas gubernamentales no son necesariamente producto de agentes maximizadores de rentas burocráticas, sino que existen arreglos institucionales y sistemas de incentivos que pueden reducir la corrupción gubernamental y generar intervenciones estatales eficaces y relevantes en más áreas de política económica de las que normalmente pensamos.

Inflación, incrementos a tasas tributarias, excesiva regulación, corrupción pública, rigidez del mercado

laboral, etc., se han señalado como los principales obstáculos al crecimiento desde el enfoque conocido como fallas del Estado, el cual se centra en la incapacidad del mercado de producir los niveles de capital humano, infraestructura, aprendizaje y generación de tecnología que se requieren para que la economía supere un equilibrio de bajo nivel. Hay dos tipos de fallas de gobierno, las que se generan por lo que hace mal el gobierno y las que surgen por la retirada del mismo. Una economía con ambos tipos de ineficiencias impide que los recursos se aprovechen al máximo. Cuando la economía no produce los niveles de aprendizaje óptimos, porque no se internaliza o por las estructuras de costos, entonces la economía no se diversifica hacia líneas no tradicionales. En ese caso el Estado tiene que subsidiar para producir los niveles de aprendizaje necesarios. Por otro lado, existen fallas relacionadas con los propios mercados, por problemas de capital humano o por información asimétrica (Rodrik, 2010).

El Estado es capaz, por ejemplo, de hacer política industrial sin que necesariamente sus acciones estén capturadas por intereses particulares. En todo caso, la agenda de apertura comercial—así como la de los esquemas proteccionistas—también puede ser capturada, por ejemplo, por quienes comercian los bienes importados. Lo mismo sucede en las privatizaciones. Es decir, la posibilidad de falla del Estado ocurre tanto cuando se liberan mercados como cuando se sobre-regulan o protegen.

Es posible diseñar mecanismos relativamente eficientes para seleccionar y apoyar las áreas de la economía con mayor potencial. También se pueden construir espacios eficaces y legítimos para generar sinergias entre actores económicos que sirvan para desarrollar una industria. La adaptación de las tecnologías existentes y la innovación para desarrollar nuevas tecnologías son los tipos de aprendizaje pertinentes para generar crecimiento. El papel de la política industrial no ha de limitarse a la sola identificación de fallas, para que el gobierno las subsidie y regule con la finalidad de subsanarlas, sino que ha de establecer relaciones productivas de cooperación con los actores privados hacia la determinación de mejores intervenciones (Rodrik, 2010).



El requerimiento más importante para crecer en el siglo XXI, es que las economías aprendan a capitalizar el conocimiento (Stiglitz y Greenwald, 2014). Su generación y aprovechamiento ha tenido un mayor impacto en la calidad de vida de las sociedades que las ganancias que se derivan por hacer los mercados más eficientes. El cambio tecnológico es un claro determinante del crecimiento económico, y para el caso de los países en desarrollo, la difusión del conocimiento es total para las actividades productivas. Sin embargo, las reformas que buscan hacer más eficiente los mercados no necesariamente son las que nos acercan a una sociedad del conocimiento. De hecho, los mercados, por sí mismos, no producen innovación; el conocimiento se convierte en un bien público que genera externalidades positivas, pero las compañías privadas no siempre tienen los incentivos para generar el tipo de innovación que las sociedades requieren. En este caso, puede ser pertinente establecer subsidios fiscales para las industrias que sean más elásticas al factor tecnológico.

El Estado ha de tener un papel más activo para asegurar que los procesos de apertura comercial generen mayores beneficios que costos. La apertura comercial no es un fin en sí mismo, es un prerrequisito para el crecimiento sostenido, pues solamente crecen aquellas economías que tienen grandes flujos comerciales. Hace falta, por otro lado, generar ventajas competitivas de manera endógena, maximizar las oportunidades de exportación y reducir los costos de los productores internos generados por las importaciones.

Si Corea del Sur hubiera decidido abrir su economía solamente para aprovechar sus ventajas comparativas históricas, entonces hoy sería un exportador de arroz (Stiglitz y Greenwald, 2014). Es necesario desarrollar procesos de difusión y absorción de la tecnología que generen externalidades positivas, que se repliquen de tal forma que el mero concepto de ventaja comparativa sea dinámico. Adicionalmente, es menester repensar el concepto de las industrias infantiles como aquellas industrias que enfrentan fuertes barreras de entrada en una primera fase, y posteriormente y con el debido apoyo, hacen frente a una fase de aprendizaje después de la cual logran consolidarse. Ese fue el caso de la biotecnología o

el internet. El éxito está en identificar y superar las fallas de mercado que, por ejemplo, no permiten acceder a financiamiento, lo cual constituye una fase inicial del desarrollo de una industria con posibilidades de consolidarse.

México puede especializarse en sectores más dinámicos, de mayor valor agregado, por medio de la construcción de ventajas comparativas obtenidas a través del mejoramiento de procesos de logística, sistemas, manejo de recursos humanos y de servicios financieros para la industria en cuestión. Criterios que pueden aplicarse a sectores que requieren más investigación y desarrollo, y que incluso pueden tener externalidades positivas en otros sectores, como la agricultura.

Se requiere también un reconocimiento tácito de los efectos adversos que, efectivamente, tiene la apertura para minimizar sus costos. Mayor apertura puede significar también grandes pérdidas de empleos y el deterioro del tejido social de las comunidades. En la reciente discusión sobre los efectos en la economía del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por ejemplo, queda claro que a pesar del impresionante incremento de los flujos comerciales, persisten enormes oportunidades para integrar a más regiones del país a la dinámica exportadora, hacer mayor inversión en infraestructura, armonizar una agenda de derechos laborales y ambientales que utilice fondos regionales para detonar el desarrollo, y avanzar en la agenda de movilidad de las personas en la región América del Norte (Heredia, 2014).

Si el consenso de Washington funcionara, México estaría creciendo (parafraseando a Rodrik)

Las reformas económicas del país han buscado alcanzar las metas correctas: estabilidad macroeconómica, mercados eficientes, derechos de propiedad definidos, presupuestos equilibrados, redes de protección social. Se trata de objetivos que efectivamente explican el éxito económico y que pueden ser principios universales a seguir. El problema es que no existen estrategias universalmente exitosas para alcanzar dichos objetivos. El paquete de políticas económicas es



mucho más amplio que las que se han pretendido postular como receta original y su éxito depende, en buena medida, de su adaptación a circunstancias y necesidades locales. Lo que vemos es un elegante conjunto de recomendaciones de política que no pueden ser implementadas con éxito sin considerar el contexto (Rodrik, 2010).

Las ideas centrales del Consenso de Washington fueron la de liberar mercados, el sistema financiero y el comercio, privatizar, así como evitar el déficit. La llamada segunda generación recomendaba mejorar la gobernanza, combatir la corrupción, flexibilizar los mercados laborales, seguir las reglas comerciales internacionales, independizar los bancos centrales y desarrollar nuevos programas de combate a la pobreza y mecanismos de protección social. En el fondo había un reconocimiento de la necesidad de reformar instituciones como condición primigenia para que las reformas funcionaran y sus efectos negativos menguaran. Sin embargo, persiste la desconfianza de lo estatal; se hace énfasis en la necesidad de construir órganos independientes como la única alternativa para regular las principales áreas de política económica y atender temas de combate a la pobreza al menor costo posible.

El problema con ambos consensos es que definen correctamente los fines, pero no reconocen que existen muchos caminos y definiciones de política para alcanzarlos. No existe un consenso para responder las preguntas particulares de la economía, como la que cuestiona el tamaño del Estado, si los sistemas de pensiones son públicos o privados, el grado de regulación que requieren los sistemas financieros, la naturaleza de la independencia del banco central o qué tan flexibles deben ser los mercados laborales (Rodrik, 2010). Todas estas preguntas deben de ser contestadas en cada economía, dependiendo de sus características y circunstancias.

Es contradictorio el número de reformas alcanzadas en México en relación con el bajo crecimiento. El problema aquí no es que se hayan emprendido pocas reformas, sino que no generan desarrollo. Atendimos a las propuestas de la primera y la segunda generación, esperamos el tiempo suficiente

para que maduraran, pero la economía nada más no despunta. Las agendas ortodoxas no bastaron; se requieren medidas más ingeniosas como el apoyo a exportaciones no tradicionales, tipos de cambio que no tiendan a sobrevalorarse, el uso de los fondos de pensiones y de recursos fiscales constantes para financiar infraestructura o límites a flujos de capitales especulativos. El éxito parece estar en la combinación de políticas estándar y no estándar. Los países que abrieron su economía y crecieron mantuvieron elementos de política heterodoxos, como la propiedad estatal de firmas que exportan recursos naturales, subsidios a exportadores y control de capitales en los flujos financieros; políticas heterodoxas con las que pudieron crecer más. El intervencionismo estatal parece ser un factor para explicar el crecimiento después de la apertura en varias naciones (Rodrik, 2010).

La estrategia mexicana que busca realizar cualquier reforma de liberalización de mercados que en un momento determinado sea viable o políticamente factible, puede tener resultados contraproducentes aunque en un principio generaran eficiencia. La apertura comercial de un sector puede tener resultados contraproducentes si no se realizan antes otras reformas, como la del mercado crediticio, por ejemplo. Las privatizaciones, por poner otro ejemplo, generaron enormes monopolios debido a que no se construyeron de manera paralela agencias estatales de control. Una alternativa es centrar las reformas en objetivos que van a potenciar el crecimiento, como la atracción de inversión privada, las que permitan incrementos importantes en la productividad o las de mayor inversión en infraestructura. El problema de las reformas económicas en México es que la pregunta central fue cómo hacer más eficiente la economía, no cómo hacerla crecer.

México tiene un riesgo país bajo dadas las pocas probabilidades de una crisis bancaria (al contrario, el problema es cómo hacer que la banca preste a más agentes económicos) o de finanzas públicas, por lo que el costo de tener financiamiento externo para la inversión es bajo, dado los bajos niveles de riesgo. México tampoco enfrenta tasas de interés altas ni riesgos de expropiación, aun cuando se requieren reducir costos de transacción y mejorar el ambiente



de negocios. El país tampoco tiene problemas para ofrecer proyectos y actividades atractivas en cuanto a su rentabilidad para la inversión, dado el tamaño de su población, nivel de ingreso, posición geográfica y el marco institucional actual. El problema de México no parece ser fundamentalmente el marco para el desarrollo de los negocios, sino la falta de motores que impulsen el crecimiento.

México, por otro lado, sí tiene un problema de ahorro interno, de penetración del sistema financiero y de financiamiento nacional a los proyectos productivos. El sistema bancario posterior a la crisis de 1994 se basa en grandes ganancias que no se sustentan en su actividad como financiador. El sistema bancario tiene pocos incentivos para prestar a proyectos productivos que impliquen cierto nivel de riesgo, aun cuando sean viables, debido a que la mayor parte del ahorro que capta se destina al financiamiento de la deuda pública gubernamental. Como el sistema está concentrado, arroja altos rendimientos por actividades no relacionadas con el financiamiento—como comisiones—y las exigencias en materia de reservas son mayores a los estándares internacionales. Así, la oferta de crédito es muy baja, como lo es también el interés en ofrecer servicios financieros a la población de menores ingresos. Las reformas recientes en materia financiera refuerzan esta tendencia y parece que solamente se detonará mayor crédito de naturaleza prendaria (automotriz, de vivienda, de nómina). El costo del financiamiento de la actividad privada se vuelve muy alto, lo que dificulta, por ejemplo, incorporar a las empresas a la formalidad, donde los costos fijos son altos y los marginales bajos.

El carácter ortodoxo del Banco Central, que tiene como propósito único controlar la inflación, ha sido señalado como una importante razón que ha detenido el crecimiento y restado competitividad como país exportador (Suárez, 2013). La sobrevaluación del peso ha sido vista como un factor que impide que empresas mexicanas con capacidades y ventajas reales para competir no lo puedan hacer ante la fortaleza de la moneda. Es probable que una economía tan abierta como la mexicana tenga que discutir el objetivo de estabilidad de su banco central y plantear la necesidad de una política cambiaria

que genere crecimiento a través de la reducción del valor de la moneda.

México no tiene un problema de tributación excesiva, por el contrario, su nivel de recaudación es tan bajo que el verdadero problema reside en un Estado que no provee los servicios públicos necesarios. Esto no significa necesariamente que algunos tributos deban de ser rediseñados, pero definitivamente persisten áreas en las que la carga fiscal es muy reducida—especialmente para las empresas de mayor tamaño—capaces de abusar de las facilidades fiscales, y en impuestos que normalmente son de naturaleza local, como los de propiedad o el cobro de agua. La baja recaudación y las fallas de las agencias públicas han impedido que el gasto productivo en infraestructura sea un factor real de crecimiento, que genere ventajas comparativas endógenas y sirva como mecanismo para contrarrestar la parte baja del ciclo económico (Ros, 2014). Durante la crisis iniciada en 2008, por ejemplo, el gasto en infraestructura no fue utilizado para reactivar la economía, a pesar de que el endeudamiento relativamente bajo del país lo hubiera permitido. Asimismo, el gasto público no tuvo resultados visibles en la activación de la economía por las propias dificultades del gobierno para gastar, pero también, porque la estrategia gubernamental fue aceptar el choque externo, no tomar riesgos y esperar a la recuperación internacional. Igualmente, el resultado poco eficaz del gasto público se debió a la tendencia a fragmentar el gasto en proyectos de poco impacto.

La falacia del crecimiento contra la distribución

Existe otra premisa *thatcherista* que es urgente combatir: la falsa disyuntiva entre mercados libres que generen crecimiento y Estados intervencionistas que generen bienestar (Judt, 2010). Es falso que sea necesario que los países tengan que sufrir una etapa de mayor desigualdad—producto de reformas que van a liberalizar los mercados—para luego crecer y entonces distribuir. Es, en todo caso, más fácil crecer y hacer eficiente la economía cuando se construyen mecanismos para que la distribución del ingreso mejore. Más todavía, la reducción de la desigualdad



tiene que ser la meta de una sociedad que reconoce que se tiende a la desigualdad.

Las políticas liberales permitieron recuperar la estabilidad financiera del país, lo que tuvo como consecuencia niveles de inflación similares a los de las economías desarrolladas. Así, se eliminó uno de los impuestos más costosos para la población de menores recursos. Sin embargo, debido a que esta reducción se funda en un bajo gasto público, las personas de menores ingresos reciben pocos servicios públicos y de baja calidad. Menos inflación protegió a los más pobres, con menos posibilidades de ahorrar y de mantener el valor real de sus activos. En adición, dada la ausencia de recursos fiscales y un gasto público de baja calidad, la población de menores recursos no recibió los servicios requeridos para cambiar de manera estructural su situación de pobreza. Además, las políticas de ajuste no tuvieron mayores consideraciones distributivas. El objetivo fue reducir el déficit, por lo que no se definieron áreas del gasto público que tenían que ser conservadas para reducir los efectos en la desigualdad. El índice de GINI (Esquivel *et. al*, 2013) pasó de 0.49 en los ochentas, a más de 0.52 en la segunda década de este siglo, nivel en el que parece haberse estancado.

Combatir la pobreza ha sido un objetivo en sí mismo, por un lado para ofrecer oportunidades de desarrollo a las personas de menores ingresos, pero también como una herramienta política para reducir las reacciones a las reformas liberalizadoras. La política social fue primero un instrumento para evitar el disgusto social frente a las reformas y después un mecanismo para transferir recursos a los más pobres y evitar así el crecimiento de la pobreza en regiones aisladas del resto de la economía.

Programas como Oportunidades transfieren de manera eficiente recursos a los más pobres. También, debido a que cuentan con un ingreso seguro, las personas en situación de pobreza pueden alimentarse mejor, ahorrar y enviar a sus hijos e hijas a la educación básica. Sin embargo, los servicios de salud y educación que reciben son de muy baja calidad, o simplemente no están a su alcance, como la educación secundaria, preparatoria o universitaria, o los servicios médicos son de tercer

nivel. Además, las políticas sociales mexicanas no se enfocan en desarrollar a las comunidades donde viven las personas más pobres, por lo que no cuentan con mayores oportunidades de empleo o emprendimiento. Las reformas han sido insuficientes porque no se han enfocado en construir en los más pobres las capacidades necesarias para participar de la economía moderna, lo que constituye un obstáculo al crecimiento debido a que dificulta la absorción de tecnología útil para las actividades productivas. Tampoco les ofrecieron mejores salarios en actividades que requieren menores cualificaciones ni una red amplia de protección y servicios sociales ni servicios financieros de acuerdo a sus necesidades.

El extender la formación de capacidades y habilidades de conocimiento entre países y personas es determinante para mejorar la distribución del ingreso (Piketty, 2014), solamente una política social que lo haga posible permitirá reducir las brechas de desigualdad. Esa política es también la que puede generar los niveles de capital humano que se requieren para mantener el crecimiento sostenido de la economía y para diseminar el conocimiento capaz de generar nuevas industrias competitivas y nuevas ventajas comparativas. Se requiere invertir y transformar el sistema educativo para que los estudiantes incorporen la tecnología a sus procesos de aprendizaje, definir y trabajar mejor en las habilidades que éstos deben formar para ser productivos, acercar las instituciones de enseñanza a la industria y establecer metas concretas y ambiciosas en temas como cobertura universal en preparatoria y la expansión de la educación superior.

Sistema político

Otro problema de las reformas ha sido su implementación. Es posible que los déficits democráticos del sistema político y de las instituciones y agencias del Estado sean obstáculos mayores a la hora de aterrizar las reformas. Los sistemas políticos participativos son mejores para procesar y acumular conocimientos locales. Lo que ha prevalecido es la puesta en marcha de complejos procesos de cambio en los que la participación de todos los actores relevantes ha sido escasa. Algunos actores, como



los sindicatos, por ejemplo, han desaparecido del proceso de toma de decisiones. Eso ha tenido dos vértices: los actores que, supuestamente, se van a beneficiar con la modernización y que cuentan con la información relevante para que la reforma tenga éxito, no participan en las fases relevantes de la política. Segundo, las consideraciones sobre los efectos distributivos de los procesos de cambio desaparecen cuando los representantes de los actores son excluidos. Por otro lado, las políticas de ajuste, cuyo objetivo era la reducción del déficit, no consideraron como una prioridad la consolidación de agencias públicas con la capacidad de realizar con éxito acciones de política pública complejas, como las de planeación de infraestructura, desarrollo tecnológico, evaluación del gasto, promoción industrial, etc. Bajo la visión *thatcherista* el problema, básicamente, era el propio Estado, bastaba entonces reducirlo para tener enormes ganancias en eficiencia.

Durante buena parte del siglo xx México construyó una relación corporativa con los actores económicos. Esta relación permitió la estabilidad económica y el crecimiento. Sin embargo, también ayudó a mantener la desigualdad, ya que solamente los actores que eran relevantes para el acuerdo político estaban representados en la mesa. Es por eso que las políticas sociales e industriales no correspondían, necesariamente, a criterios de equidad social o competitividad, sino a la lógica del sistema político. Durante el ajuste se utilizó lo que quedaba del sistema corporativo para tomar las medidas de emergencia, pero no se construyó una nueva relación con los actores productivos que sirviera para modernizar la economía. Los empresarios fueron consultados en los procesos de negociación como los del TLCAN, pero no en la construcción de una nueva política industrial acorde a las necesidades de una economía abierta. Un ambiente democrático es lo que más fácilmente conduce a una sociedad del conocimiento: los sindicatos envejecieron al morir el sistema político y no evolucionaron a formas más modernas de representación, lo que ha dificultado los procesos de absorción tecnológica y capacitación para el trabajo.

La mejora institucional no se puede limitar a la protección de los derechos de propiedad, ni a la

regulación de actividades específicas por medio de órganos autónomos. Las instituciones de calidad pueden tener muchas formas; no existe una única forma de buena gobernanza como el Consenso de Washington sugería. La crisis financiera reveló que no siempre instituciones como los bancos centrales independientes son los mejor preparados para enfrentar las crisis. Por un lado, los órganos autónomos en la administración de los temas económicos tienen que rendir cuentas de manera efectiva a los ciudadanos con respecto a su labor. En el ámbito de influencia de instituciones como el banco central, en la intención de aislarlo completamente de lo político, no están las inquietudes e intereses de la mayoría de los ciudadanos. Prevalen las fuerzas que prefieren la estabilidad sobre aquellas de explorar políticas que promuevan el crecimiento. El interés de los procesos de reforma del Estado ha sido el crear este tipo de órganos como solución única a los requerimientos de regulación. Ante la desconfianza de lo público se abusa de las agencias de Estado y no se fortalece la capacidad de gestión del gobierno, el cual es, finalmente, el responsable de traducir el mandato de los ciudadanos a políticas públicas.

La naturaleza del régimen político, especialmente si permite o no que sean exigibles los derechos de las personas, determina en buena medida las posibilidades de construcción de políticas que reduzcan las brechas de desigualdad. Lo que se requiere son agencias de gobierno que rindan cuentas a los ciudadanos y que sean capaces de implementar políticas eficaces para distribuir el ingreso, generar ventajas competitivas y capacidades en las personas, así como desarrollar y usar tecnología relevante para la sociedad y las actividades tecnológicas. Todo lo planteado no se puede lograr con agencias aisladas de la sociedad y de lo político, sino que deben ser mecanismos eficientes precisamente para dar las mejores respuestas posibles a las demandas de la sociedad, que se expresen por medio de un sistema político responsivo.

Reflexión final

La reflexión que la izquierda tiene que hacer con respecto a una economía que no crece y que no distribuye, a pesar del enorme esfuerzo de reforma



realizado para hacer eficientes los mercados, debe basarse en el cuestionamiento de las reformas—aunque no necesariamente en sus objetivos—y en la falta de políticas específicamente encaminadas a detonar crecimiento. Tenemos que pensar en el Estado y su rol para invertir, suavizar los ciclos económicos, formar capital y capacidades humanas, desarrollar y absorber tecnología, implementar políticas industriales que generen ventajas comparativas endógenas, asegurar mínimos de ingresos y coberturas universales de servicios, regular excesos, pero al mismo tiempo detonar servicios financieros para el ahorro y el crédito, utilizar la banca de desarrollo como mecanismo para consolidar empresas medianas. Todo esto solamente se puede lograr si se construye una relación de colaboración productiva con los agentes privados, si las instituciones estatales son eficaces, sólidas y capaces de desarrollar políticas públicas inteligentes, si el gasto público es eficaz y si las instituciones gubernamentales y el sistema político son capaces de procesar las demandas ciudadanas, responder a ellas e implementar las políticas de la mano de la sociedad.



Fuentes

Basu, K. (2013), *Más allá de la mano invisible*, México: Fondo de Cultura Económica.

Blyth, M. (2013), *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford: University Press.

Esquivel, G., López-Calva, L. y Lustig N. (2011), “Un decenio de reducción de la desigualdad en México. ¿Fuerzas del mercado o acción del Estado?” en López-Calva, L. y Lustig N. (ed.), *La disminución de la desigualdad en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

Heredia, C. (2013), “Más allá del TLCAN”, en González G. y Pellicer, O. (coords.), *La política exterior de México, metas y obstáculos*, México: ITAM-Siglo XXI.

Judt, T. (2010), *Algo va mal*, México: Taurus

Mangabeira, R. (2011), *La reinvencción del libre comercio*, México: Fondo de Cultura Económica.

Moreno-Brid, J. C. y Ros, J. (2009), *Development and Growth in the Mexican Economy: An Historical Perspective*. Nueva York: Oxford University Press.

Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge: Harvard University Press

Rodrik, D. (2011), *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*, (Azanza, K. y McDougall, B., trad.), México: Fondo de Cultura Económica.

Ros, J. (2014), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México: COLMEX y UNAM.

Stiglitz, J. y Greenwald, B. (2014). “Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress”, en *Kenneth J. Arrow Lecture Series*, Nueva York: Columbia University Press.

Stiglitz, J. (2012), *The Price of Inequality*, Nueva York: Norton.

Suárez, F. (2013), *Crecer o no crecer*, México: Taurus.





Autor

Vidal Llerenas Morales

Es licenciado en economía, maestro en Política y Gestión Pública por la Universidad de Essex y doctor en Administración y Gerencia Pública por la Universidad de York, ambas en Reino Unido. Fue director de la Contraloría Social en la Secretaría de la Función Pública Federal y Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Actualmente es diputado local de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la cual es presidente de la Comisión Especial de Estudios Legislativos y miembro de nueve comisiones más.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en México
Yautepec 55 | Col. Condesa
06140 | México, DF | México

Responsable

Dr. Thomas Manz | Representante en México
Teléfono +52 (55) 5553 5302
Fax +52 (55) 5254 1554
www.fesmex.org

Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

En México, la FES inició sus actividades en 1969 buscando contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas mexicanas, apoyando a aquellos agentes comprometidos con el respeto a la democracia, la justicia social y el entendimiento internacional. Actualmente la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres de fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político y de políticas.

Se permite, previa autorización escrita, la reproducción sin fines comerciales de los textos, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia de la publicación a la oficina correspondiente de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN 978-607-7833-59-8