

*Francisco Suárez Dávila**

Del “Estancamiento Estabilizador” al “Crecimiento Redistributivo” **

SUMARIO: I. Introducción. II. Elementos hacia una nueva estrategia de política económica de “crecimiento redistributivo” para sustituir el estancamiento estabilizador. III. Conclusiones. IV. Bibliografía.

I. Introducción

La primera versión del libro *“La Responsabilidad del Porvenir”*, se editó antes de la elección del 2012 para contribuir al debate de ideas hacia las políticas del nuevo gobierno. Ahora a mitad del camino de un gobierno, cuando ya se inició la competencia por la sucesión presidencial, se da esta nueva valiosa iniciativa. ¿Qué tanto se ha avanzado?

Estamos en una encrucijada, un punto de inflexión no sólo nacional, sino mundial, plagada de riesgos y peligros:

— La economía mundial todavía no se recupera de la Gran Recesión de 2008-2009. Pero ya estamos en el borde de una seria recaída: China sufre agudos

* Ex Embajador de México en Canadá y experto en temas económicos.

** Este ensayo es una versión actualizada y revisada de las Conclusiones de mi Libro *Cre- cer o no Crecer del Estancamiento Estabilizador al Nuevo Desarrollo*, publicada por Taurus en 2013.

problemas estructurales, su economía se desacelera; tiene un elevado e insostenible apalancamiento, ¡el aterrizaje puede ser suave o brusco! La economía japonés está plana. En la Unión Europea están socavados sus cimientos por la masiva migración de refugiados. Entre sus “estrellas”: en Alemania el liderazgo de Merkel está comprometido; Inglaterra amenazada por el Brexit; España con crisis gubernamental; ataques terroristas en Francia y Bélgica. En Sudamérica, Venezuela va hacia un derrumbe económico; Brasil con crisis política y aguda recesión. Entre los Brics sólo sobrevive India. Grandes incertidumbres y riesgos derivados del proceso electoral en los Estados Unidos.

- Hay además serios retos sistémicos: rechazo generalizado de las elites: los gobiernos, los políticos, la gran empresa, los bancos; el “establishment”. Surgen populismos de extrema derecha e izquierda propiciadas por el miedo, la incertidumbre, el rápido cambio tecnológico, el desempleo de los jóvenes, el rechazo a los migrantes; surgen expresiones de racismo y xenofobia. La reacción contra el aumento es la desigualdad, la riqueza del 1 por ciento.
- El ambiente es propicio a cambios dramáticos de políticas: rechazo al libre comercio y particularmente a los tratados, al austericismo fiscal, llamado también austerocracia, desprestigio del “neoliberalismo”.
- En el proceso electoral de Estados Unidos, aun cuando hay bajas probabilidades de que gane Trump; las otras opciones no parecen mejores. Gane quien gane, la Agenda ya se desplazó hacia temas que no nos favorecen: proteccionismo, políticas anti-migratorias. México y China son los más evidentes flancos de ataque por la nueva retórica.

La situación de México es de claros y oscuros, del vaso medio lleno y medio vacío. Hay sin duda razonables fundamentos macroeconómicos: estabilidad de precios, situación fiscal, bancaria y de deuda, relativamente sanas, sobre todo ante comparaciones internacionales, ¡pero no tanto como se dice!; hay crecimiento bajo (alrededor del 2%), pero positivo; auge del comercio en Norte América; nuevas cadenas productivas continentales, que han evolucionado de simples flujos de exportaciones e importaciones; ventajas (y dependencia) de grandes flujos de remesas; incrementos en el turismo: más de 20 millones; fuerte inversión en los sectores automotriz y aeroespacial; éxito relativo en algunas reformas: la energética y la de PEMEX, y telecomunicaciones que pueden propiciar inversiones foráneas, ambicioso; programas de infraestructura; inicio de la Reforma Educativa; el consumo y la masa salarial aumenta algo.

Por otra parte, finanzas públicas con déficit primario negativo; aumento de la deuda pública; inversión pública muy baja; productividad insuficiente a dos velocidades; educación mediocre; gasto en investigación y desarrollo muy bajo, menos de 1% del PIB; extrema desigualdad y la mitad de la población, en diferentes zonas de pobreza.

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

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

El análisis de la experiencia del desarrollo económico de México, frente a este estancamiento estabilizador y su crecimiento de 2%, muestra valiosas experiencias. Durante la etapa de 1933 a 1973, 40 años, se dio crecimiento promedio de 6%, inicialmente con algo de inflación. Luego, de 1958 a 1970 se produjo el “desarrollo estabilizador”, ¡crecimiento con estabilidad! Vale la pena extraer algunas lecciones de esa experiencia, la llamada estrategia del “desarrollismo”. Este fue el enfoque exitoso de política, no sólo en México, sino de países asiáticos como China, Corea, Japón, otros; europeos, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, Francia y España; y en América Latina. Posteriormente el modelo se adaptó a las nuevas circunstancias en el “nuevo desarrollismo”, seguido por algunos países asiáticos. También Brasil, con su “nuevo milagro” bajo Fernando Henrique Cardoso e inicialmente Lula. Luego se desvirtuó.¹

Me llamó la atención que en un muy reciente éxito de librería: *“La Economía Concreta: el enfoque de Hamilton ante la política económica y el crecimiento”*, dos destacados profesores y editorialistas de la Universidad de Berkeley, Stephen Cohen y Bradford de Long argumentan que desde el principio de los 80’s, ¡los Estados Unidos han errado en su política económica! y para su necesario redise-

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

ño acude a las enseñanzas históricas. Así, resucitan el concepto del “Estado desarrollista” que Hamilton, como pionero, inició en Estados Unidos, de allí se transmitió vía Federico Lizst a la Alemania de Bismarck a finales del siglo XIX, y luego se trasplantó al Este de Asia por Japón, adaptado por Corea, y luego con cambios significativos por China. “Este modelo de desarrollo del Sudeste de Asia ha producido un rápido crecimiento sin precedente y un desarrollo transformador”. Argumentan cómo ha sido el Gobierno Federal quien ha transformado la economía americana, a partir del diseño fundacional de Hamilton, con posteriores etapas decisivas, de renovación creativa, con el progresismo de Teodoro Roosevelt, el Nuevo Trato de Franklin Roosevelt y el Mundo de la Postguerra a partir del Gobierno de Eisenhower (Cohen, Stephen y Bradford, 2016).

Así pues, Soplan vientos de cambio mundiales para modificar el modelo neoliberal. El austericismo, en Europa, ¿no fue parte de la solución, sino del problema! Puede haber cambios sensatos para evitar caer en populismos extremos de izquierda o de derecha... México no es inmune a estos vientos.

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

II. Elementos hacia una nueva estrategia de política económica de “crecimiento redistributivo” para sustituir el estancamiento estabilizador

Se necesita una gran motivación nacional

Puede ser pasar del Tercer Mundo al Primero, como lo propuso Lee Kuan Yew para Singapur. Consolidarnos como potencia intermedia. Fortalecer nuestra economía como camino para recobrar el prestigio nacional e internacional perdido. Convertirnos en la 5ª-7ª economía mundial con niveles de ingresos de país avanzado, superiores a los \$30,000 per cápita. Establecer un compromiso de bienestar social hacia todos los mexicanos, que supone corregir la desigualdad y abatir la pobreza.

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

Elaborar una estrategia nacional de desarrollo con elementos institucionales de respaldo

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

El Plan debe sustentarse en un Programa de Inversiones Públicas estratégicas, cuya responsabilidad se ubique en la Presidencia, con los grandes proyectos detonadores de cambio a nivel nacional. La coordinación y ejecución también será responsabilidad del Ejecutivo, a través de esta Oficina de Planeación Estratégica. En México funcionó bien la Comisión Nacional de Inversiones, situada en la Presidencia de la República, fue además un semillero de funcionarios.

Para tener fuerza, el Plan Nacional de Desarrollo debe ser discutida, aprobada por el Congreso en sus líneas generales, no en el detalle, y evaluada cada año.

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

Agencia gubernamental piloto, líder de la estrategia dentro del gabinete

Debe haber una “Agencia Piloto”, un ministerio líder dentro del gabinete gubernamental (en lo económico) como eje fundamental de la ejecución de la Estrate-

gia Nacional de Desarrollo y en apoyo de la Presidencia y su Oficina de Planeación Estratégica. Éste es el papel que, jugó el MITI en Japón, apoyado por el MOF (Ministerio de Hacienda), o por la Oficina de Planeación de Corea.

En México, este papel de “líder piloto”, en la época de las políticas desarrollistas, lo jugó eficazmente la entonces poderosa Secretaría de Hacienda. Dejó de jugarlo cuando, bajo el neoliberalismo, se convirtió en guardián de la estabilidad, junto con los grilletes impuestos por la Ley del Banco de México.

Hacienda puede volver a jugar ese rol si asume como la principal prioridad de su política la maximización del crecimiento, no la estabilidad. Para ello, cuenta con los 3 instrumentos más poderosos: el Presupuesto Federal, los bancos de desarrollo, convertidos en verdaderos bancos de política (“policy banks”), como los asiáticos y, el Banco de México, como su principal auxiliar y, con la banca privada, actuando bajo lineamientos generales para la asignación del crédito, como antes.

Un papel complementario importante lo debe desempeñar la Secretaría de Economía, convertida en la Secretaría de Desarrollo Económico, como la antigua Secretaria de Fomento del Porfiriato y el MITI Japonés. Tendría funciones muy importantes, pues tendría a su cargo la política industrial y del comercio exterior, fuertemente vinculado para impulsar un proceso de reindustrialización con tecnologías de punta.

La estructura actual de la Administración Pública Federal, aparte de excesiva, no responde ya en su conformación básica a las necesidades del mundo actual. No se ha modificado desde los 80’s y requiere una “reingeniería”. Al hacerse una revisión de ella con vistas a eliminar exceso de gasto corriente, debe racionalizarse y modernizarse. El esquema desarrollista diseñado por los países asiáticos fue proclive a crear o reajustar instituciones orientadas desde su nombre a la realización de objetivos y la solución de problemas. Así, para un nuevo problema se creaba una institución. Sería útil considerar un modelo similar generando “conjuntos de política”, articulados entorno a un Ministerio eje. Como ejemplo, ahora no significa nada la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En cambio podría concebirse como la Secretaría de la Infraestructura, orientada a cumplir ese gran objetivo, tendría su Presupuesto, su legislación y se complementarían con un Banco de Desarrollo, que sería BANOBRAS, orientado a financiar y dar apoyo general a la actividad, dándole más margen de recursos.

Tendría que diseñarse un programa de formación de cuadros en el campo económico-administrativo y en el científico-técnico. En el primero, podría pensarse algo semejante al esquema que existe en Francia y en España de “Inspectores de Finanzas” o economistas del Estado. Aquí ha funcionado bien la selección que ha hecho BANXICO y Hacienda de candidatos de postgrado en las áreas

más importantes de política, con becas del Banco de México. ¡El País requiere un sistema de administración pública “meritocrática”! ¡Se requiere mejor administración y menos legislación!

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

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

Pero esto es difícil de lograr en un entorno internacional adverso, si se mantiene una década de estancamiento en el mundo industrial, con recesión y crisis en Europa, bajo crecimiento en Estados Unidos y desaceleración en los países emergentes BRICS. Sería necesario inicialmente políticas compensatorias anticíclicas eficaces para mantener niveles mínimos de crecimiento. Se puede aprovechar el periodo para eliminar obstáculos, “cuello de botella” que haría que un crecimiento dinámico abortara. Sí se puede con políticas adecuadas tener tasas mínimas de 3-4 por ciento.

En el célebre debate entre los Ministros de Hacienda Alberto J. Pani y Suárez en los 50's, éste último le dice:

“No Señor Ingeniero Pani, el problema supremo de México no está en lograr la estabilidad. El problema de México, en el terreno económico, consiste en lograr la elevación del ingreso nacional y la elevación de la renta per cápita, alcanzándose hasta donde eso es posible, una mejor distribución de dicho ingreso (Suarez Aranzolo, 1977).

El tema general del empleo está vinculado de manera general al crecimiento, a través, por ejemplo, de programas de obras públicas, particularmente en infraestructura y vivienda, que demandan mucha mano de obra, pero también programas específicos de contenido regional o sectorial, como pueden ser las zonas económicas especiales; programas fronterizos, apoyos integrales a la micro y pequeñas empresas. Es importante tener como meta, generar los empleos necesarios. Supervisar el cumplimiento de metas desde la Presidencia de la República.

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

Actualmente nuestros niveles de inversión en infraestructura son muy bajos, alrededor de 3%. Ésta se debe duplicar. Ello detonaría una importante inversión privada y con las Asociaciones Públicas Privadas. Debe estar asociado a un ejercicio de una planeación regional del territorio que permita articular las redes de comunicación y atacar el problema de rezagos de zonas marginadas, como en los estados del Pacífico Sur y Sureste donde florece el narcotráfico.

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

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

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

El Sector Energético con una Nueva “Agenda Verde” y el de Telecomunicaciones, que deben ser Motores del Crecimiento.

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

generador de energía eléctrica, pública y privada, al uso de gas limpio y barato, tendrán un efecto multiplicador.

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

Como prerrequisito debe completarse una reforma fiscal que libere a PEMEX de ser “caja” del Gobierno. Requiere nuevamente una carátula financiera sólida indispensable para acceder mercados financieros, inclusive emitir acciones privadas minoritarias con o sin voto. Liberaría un gran monto de recursos para inversión propia.

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

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

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

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

México requiere una política industrial moderna. México conformó en los 90's un modelo “liderado por las exportaciones” que no ha generado suficiente crecimiento. La frase de Ros y Moreno Brid es apropiada: “*Export led growth with no growth*”, crecimiento liderado por las exportaciones sin crecimiento (Moreno Brid, 2009, p. 227). No pueden desconocerse las ventajas que Nafta proporcionó en crecimiento de las exportaciones y cambios en la estructura productiva y de empleo, la creación de cadenas productivas transnacionales, como por ejemplo, en la industria automotriz y aeroespacial. Pero también nos convirtió en una

gran maquiladora, que no ha generado cadenas productivas internas, ni tampoco entre empresas grandes y chicas. Se generó una gran concentración con grandes empresas productivas y luego un número muy grande de pequeñas y micro-empresas de baja productividad con pocas empresas medianas. El país se desindustrializó y se generó un sector servicios de “changarros”. Una política industrial debe servir para reindustrializar al país. El objetivo es transitar hacia la economía del conocimiento.

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

Desde luego, hay que avanzar en el sector servicios, obviamente el turismo, donde tenemos claras ventajas competitivas, pero también en los servicios médicos e informáticos, como lo hizo la India. Hay que prepararse en los campos de la nanotecnología y la biomédica.²

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

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

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

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

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

En cambio, la Secretaría de Educación tiene tarea más que suficiente con ocuparse de la básica primaria y secundaria. Actuar aquí “de abajo hacia arriba”. El magisterio debe sumarse a un verdadero cambio, que parte de su propia reforma, del mejoramiento de las Escuelas Normales y su evaluación por resultados. México no puede seguir a la “cola” en pruebas de comprensión de la lectura, matemáticas y ciencia en las comparaciones internacionales (la llamada prueba PISA). Debe establecer metas ambiciosas en esas comparaciones. La reforma educativa iniciada que genera una educación de calidad amplia en un componente esencial.

Transformación del sector rural para lograr seguridad alimentaria

El sector rural ha recibido, como la educación, cuantiosos recursos y subsidios, algunos regresivos, con pocos resultados. Hay 60 ó 70 programas clientelares, desarticulados, en que no se evalúan resultados o no los tienen: la agricultura mantiene un mercado de carácter dual: la comercial exportadora próspera y la de subsistencia. Ha sido víctima de desastres naturales, sequías e inundaciones, con poca prevención de los riesgos y “seguros” casi inexistentes.

Se requiere aumentar la productividad de la agricultura de temporal, lo cual requiere una política integral de crédito, seguros, acceso a insumos como fertilizantes, almacenamiento y comercialización, educación, asistencia técnica y transferencia de tecnología. La certidumbre en la tenencia de la tierra y una mejor organización de productores minifundistas es fundamental. El crédito es un

componente básico y, por ello, se necesita transformar la Financiera Rural en un Banco pleno, no sólo agencia, integrándole los fideicomisos de apoyo financiero dispersos. Establecer reglas generales para que los bancos privados canalicen más recursos.

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

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

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

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

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

México en la actualidad sufre con la mitad de la población en distintos niveles de pobreza, sea patrimonial, de capacidades o alimentaria y alrededor de 20% en pobreza extrema. El 10% de la población de más altos ingresos, detenta el 45% del ingreso nacional y el 20% superior, el 60%. En cambio, el 20% más pobre tiene el 3% de ingreso y, el 50% más pobre, el 15%. Significa que en la práctica, para efectos económicos, somos “medio país”. Producen y consumen en nuestro mercado interno realmente sólo 50 millones de más de 100 millones de mexicanos.

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

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

También resurge la idea de que está en el interés de los empresarios, generar mayor demanda a través de una política salarial ilustrada que compense plenamente la productividad, cosa que no ha sucedido. El factor trabajo y salario se ha mantenido muy bajo por décadas como proporción del ingreso nacional, alrededor del 30%. Se beneficia el capital y las utilidades de las empresas. Puede considerarse, por ejemplo, una política más agresiva de salarios mínimos. Otro instrumento poderoso es la seguridad social, que se menciona a continuación.

Reforma integral a la seguridad social para fortalecer capacidades humanas

La nueva estrategia debe adjetivarse para incluir, no sólo crecimiento-redistribución, sino avances en bienestar e igualdad social. Dos de las políticas que ahora todavía funcionan, aún con deficiencias, provienen del antiguo régimen, el sistema de financiamiento a la vivienda y el Seguro Social. Éste proviene también del desarrollismo de los 40's, se “parchó”, se desvirtuó totalmente y se quebró. Las reservas se dilapidaron en teatros y equipos de fútbol. No se ajustaron

las reglas. La política social se ha convertido en una “maraña” de programas clientelares, asistenciales, que se duplican, ocurrencias mediáticas que no producen resultados y son fuentes de corrupción. Hay más de 1,000 programas de ataque a la pobreza.

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

El hilo conductor debe ser una “Red de Protección Social” que con enfoque integral se aproxime gradualmente *a hacer efectivos los derechos sociales constitucionales para todos los mexicanos por el hecho de serlo y que sea financiable*. Esta política social debe descansar en el largo plazo en: 1) Programas específicos de empleo, 2) Programas de desarrollo para jóvenes y mujeres, 3) una reforma educativa de amplia cobertura y de calidad, 4) una reforma en la seguridad social, incluyendo salud y pensiones, 6) un seguro de desempleo temporal, acotado y, 7) consolidar los programas focalizados de ataque a la pobreza, con Oportunidades como base. El Seguro Popular cumplió su objetivo de “cobertura” temporal. Se ha distorsionado como fuente de financiamiento en que los Estados desvían recursos para otros fines y es un mecanismo que fomenta la informalidad. ¡Debe desaparecer!

Un primer esfuerzo debe concentrarse hacia un sistema nacional de salud de cobertura universal. Se requiere realizar un gradual proceso de convergencia y homologación de servicios de los diferentes sistemas de salud, particularmente IMSS, que debe ser el eje, e ISSSTE. Tema complejo por tener diferentes sindicatos y calidad de servicios. Deben eliminarse las actuales duplicidades, en que frecuentemente hay 2 hospitales cercanos de diferentes sistemas con equipamiento caro subutilizado.

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

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

Oportunidades puede evolucionar hacia un sistema que dé una renta básica alimenticia.

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

Programa Nacional de Atención a Jóvenes

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

Se requiere un programa específico para atender a los jóvenes. En la Gran Depresión de 1929, Roosevelt, con su “Nuevo Trato”, aplicó 2 programas: uno, el Civilian Conservation Corps (Cuerpo de Conservación Civil), reclutando jóvenes para atacar aspectos ambientales, rescate de recursos naturales y de reforestación, y sobre todo, la National Youth Administration (Administración Nacional de Jóvenes). Se requiere pensar en algo similar en México. Existe formalmente en el Presupuesto, un Anexo 24 llamado “Recursos para la Atención de Niños y Adolescentes”. Son 75 programas. Gran dispersión, duplicidad y escasa evaluación por resultados.

La verdad es que el “pulpo” de la educación básica absorbe todos los recursos. Se le ha dado baja prioridad a programas que vinculan la educación técnica, de habilidades con la empresa y el trabajo productivo. Tal es el caso de programas como CONALEP para capacitar jóvenes, que ha caído en desuso. Un programa de jóvenes debe fortalecer la educación a todos los niveles, aumentando la cobertura de la población joven en la educación media, media superior y

superior. Debe corregirse el sesgo y desbalance actual entre los colegios técnicos y la atención preferente al bachillerato, revisarse la relevancia para la actividad productiva de los programas de estudios y ciertamente vinculando más la empresa con los centros educativos. Los programas de becas son muy importantes, tanto en el país, como enviar jóvenes al extranjero, como lo han hecho masivamente los chinos o Brasil. Debe aumentarse significativamente el tiempo dedicado a los aspectos culturales y deportivos. Ello también requiere inversiones en centros culturales, campos deportivos planeados que satisfagan esta demanda de los jóvenes. Es un objetivo económico, social y de seguridad nacional. Este programa debe tener metas específicas y con responsabilidad de su coordinación.

Sistema Financiero Orientado al Desarrollo Nacional

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

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

Banca de Desarrollo, Sustento de Políticas Sectoriales

Un tema prioritario es volver a hacer de la Banca de Desarrollo, lo que su nombre indica, de “fomento”. Eso significa dejar de ser principalmente garante o

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

Nacional Financiera, apoyo de la política industrial, desarrollaría programas para reindustrializar al país, realizar un programa fronterizo al Norte y al Sur, crear polos de desarrollo; BANCOMEXT, sería eje de la política para diversificar nuestras relaciones con el exterior, financiando exportadores y sus compradores, asegurándolos, y apoyando a las empresas mexicanas que invierten en el exterior; BANOBRAS, para impulsar ese gran programa de infraestructura y desarrollar a los municipios. Transformar Financiera Rural en un Banco, eje del financiamiento a todo el sector primario, como grupo financiero, que incluya el Seguro Agrícola y fideicomisos dispersos. En general, deben integrarse al Banco de Desarrollo correspondiente los fondos mal ubicados en secretarías de Estado. Caso particular es el Fondo PYME, ubicado en la Secretaría de Economía, no en NAFINSA, como debiera. Frecuentemente caso de escándalos clientelares.

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

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

El primer paso, ya planteado por Guillermo Ortiz, es que la banca extranjera venda acciones en la Bolsa Mexicana como ocurre en otros países. Deben las autoridades estar alertas e inducir oportunidades para adquirir bancos extranjeros emproblemados en sus países de origen, ¡hay ahora varios! Perdimos la oportunidad legal para readquirir BANAMEX, cuando el gobierno americano compró parte de Citigroup, que nuestra legislación prohíbe. Antonio Ortiz

Mena, como Secretario de Hacienda, presionó las oportunidades de mexicanización. Deben inducirse fusiones de instituciones nacionales como se hizo con IXE y BANORTE!

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

Otra forma de “mexicanizar” es que el ahorro de los mexicanos se oriente mediante directrices generales de política de las autoridades financieras, no mediante los antiguos “cajones” rígidos, a los fines prioritarios de nuestro desarrollo. Inducir que orienten mayores volúmenes de crédito a la industria, el campo, el turismo y a regiones del país, que requieren impulso. México aporta un muy bajo nivel de crédito a la actividad productiva, alrededor del 20% del PIB, lugar cercano al 100° a nivel mundial, alrededor de la tercera parte de Chile y Brasil. Las Afiores, gran veta de ahorro, deben financiar infraestructura, vivienda, energía, como lo hace Singapur, obviamente en proyectos viables y rentables.

Al hablarse de la Banca, por ejemplo en las Convenciones Bancarias, en los medios se dice que su rentabilidad es muy buena; sus índices de capitalización son altos; su nivel de cartera vencida bajo pero poco de la orientación del crédito a nivel regional y sectorial. ¡Muy poco crédito a la agricultura, mucho al consumo! Con relativamente bajo coeficiente de otorgamiento de crédito, tienen altos niveles de utilidades. BBVA-Bancomer es el que más utilidades genera del grupo 1, cubre por ejemplo los malos resultados de España.

Banco de México orientado a la Estabilidad y al Crecimiento

El Banco de México se reformó para dar las batallas de los 80's y 90's contra la inflación, no las del siglo XXI, que son impulsar el crecimiento y combatir la Recesión. Debe volver (como lo fue antes) a ser un Banco que persiga, no sólo preservar la estabilidad de precios y proteger la solidez del sistema financiero, sino aumentar el crecimiento y el empleo. Ello implica también tener una política cambiaria estratégica para impulsar el crecimiento y la exportación, y no ser más bien proclive a ser ancla antinflacionaria. Debe poder financiar al gobierno y la Banca de Desarrollo en circunstancias especiales. La Reserva Federal persigue el doble objetivo, estabilidad de precios y empleo. Jugó a través de la política monetaria, y las diferentes “QE” (quantitative easing), un papel fundamental para combatir la recesión, incluyendo el apoyo a sectores.

Sistema Financiero al Servicio de Toda la Población

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

Reforma Fiscal: La “Madre de todas las Reformas”

“La cuestión vital de México ha sido desde el establecimiento de su independencia, la hacienda... Ella constituye un mal crónico, que a muchos ha parecido incurable, y se ha visto como la gangrena que deberá acabar por carcomer y destruir la nacionalidad mexicana. En el fondo de la importante cuestión hacendaria, y como la causa principal que dificulta su solución, se ve el hecho de que nuestro erario tiene las necesidades de una nación de ocho millones de habitantes, con la riqueza y producción de un pueblo que apenas llega dos millones” (Matías Romero, 1870. Suárez Dávila Francisco, 1988, p. 343.)

El Estado desarrollista exitoso requiere una política hacendaria que asigne eficazmente los recursos presupuestales hacia los fines planteados y que genere los ingresos necesarios para hacerla sustentable. Éste ha sido uno de los “talones de Aquiles” de las políticas económicas “descarriladas”. Así le pasó a México en los 70s y 80s, en que incurrió en déficits fiscales insostenibles y una deuda externa que se colapsó. Por otra parte, el excesivo cuidado por el equilibrio fiscal de los liberales, profundizó la Depresión de 1929 y ha frenado las posibilidades de crecimiento de México en el nuevo Milenio.

La Racionalización del Gasto Público

El Estado que impulsa el “crecimiento redistributivo” debe gastar eficazmente. En la última década se ha aumentado mucho el gasto corriente, inclusive se dilapidó el auge petrolero, derivado de la sobreexplotación de Cantarel a mediados de la década de los 2000. Los recursos se dispersan en muchos programas de contenido

social, que son ineficientes. El gasto educativo es un ejemplo, gastamos alrededor del 8% del PIB, de los más altos de la OCDE, con los peores resultados. La razón es que una parte del gasto se orienta al gasto administrativo de la Secretaría de Educación o del SENTE. Lo mismo ocurre con el gasto en el Sector Agropecuario.

Para racionalizar el gasto, no es suficiente recortar ingreso a la alta burocracia o el gasto en comunicación social. El Estado mexicano requiere una revisión de la arquitectura de las Secretarías de Estado orientadas a objetivos. Hay algunas que pueden desaparecer o fusionarse: La Función Pública, llamada de la "Disfunción Pública". También sobran subsecretarías, direcciones generales, coordinaciones. Un esfuerzo importante es analizar los cientos de programas sociales que se duplican, son asistenciales, clientelares, fruto de ocurrencias mercadotécnicas y no producen resultados. Hay más de 1,000 programas de combate a la pobreza, muchos de estos programas se pueden cancelar, fusionar o reorientar sus recursos.

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

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

El gasto público debe orientarse a la inversión. En el desarrollismo representó la mitad del Presupuesto Federal. Pero también hay fuertes requerimientos de la política social, que puede ser considerada como inversión. Varios analistas coinciden en que la educación media y superior requeriría otro 1% del PIB; avanzar hacia una cobertura universal de salud otro 3%; las pensiones todavía representan un problema de largo plazo. Se necesita un seguro de desempleo limitado, en tiempo y cobertura. La infraestructura ameritaría otro 3%. Con todo lo anterior se llega a la conclusión de que se necesita gasto público adicional del orden de 10% del PIB para ubicarnos a niveles de país avanzado o emergente dinámico. Ello requiere un esfuerzo de mediano plazo, con un considerable esfuerzo tributario.

La Reforma Tributaria

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

A lo largo del México moderno, digamos desde los 30's, sólo hay 2 reformas que merecen el nombre de tal: la de Ramón Beteta, que introduce el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles de 1948; la de Ibarra de 1979, que introduce el IVA y el Sistema actual de Coordinación Fiscal. El coeficiente tributario mexicano ha oscilado sin el petróleo en alrededor del 10% del PIB, uno de los más bajos del mundo. Por supuesto, las finanzas públicas se han petrolizado a todos los niveles y el oro negro agrega otros 6-7%; o sea, 40% de la recaudación.

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

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

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

¿Cómo se puede integrar un “menú fiscal”?

— Pongo en primer lugar al *Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas*, el “impuesto olvidado”. Es el impuesto por excelencia que simultáneamente recauda

y redistribuye. Es en donde México y América Latina tienen la más baja recaudación y el mayor atraso en su diseño y progresividad. Ello está evidentemente relacionado con el hecho de ser América Latina el Continente de la desigualdad, con la peor distribución del ingreso. En México, y en general en América Latina, se recauda alrededor del 2% del PIB, cuando que en Estados Unidos, Canadá, Asia y Europa, es más del 10%. Recaudamos poco porque el ingreso está desigualmente distribuido y porque recaudamos poco de los ricos. En México las últimas medidas fiscales aumentaron algo la tasa máxima y mejoraron la progresividad. La estructura debe revisarse para hacerla más progresiva, gravar más al 1-10% de más altos ingresos y disminuirla para la clase media. En Estados Unidos o Canadá, nuestros socios del TLC, la tasa excede el 40%. Recientemente se ha desatado una corriente mundial, impulsada por millonarios, como Warren Buffett, “para que los grupos de muy altos ingresos millonarios paguen más impuestos”. ¡Existe una corriente mundial para gravar más los ingresos del 1% más rico!

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

- Para que este impuesto se cobre, varios países establecen un Impuesto sobre el Patrimonio, como impuesto de control, a tasas bajas, 1% o menos y acreditable contra el ISR.
- En este campo, durante la crisis, se ha revivido el interés en cobrar un Impuesto sobre Ganancias de Capital (en Bolsa particularmente), que ya se comenzó a gravar en México, y sobre Herencias con niveles de exención para grupos de bajos ingresos, todo ello para corregir la creciente desigualdad.
- *El IVA, la “máquina” Recaudatoria*, el que pagan todos o casi todos, aun los que están en la economía informal. Es el impuesto al consumo generalizado. En México se recauda alrededor del 5% del PIB. En la OCDE o en países como Brasil y Chile se recauda el doble. Esto es así, porque en México sólo se grava la mitad del consumo nacional. Hay tasa “0” para alimentos y medicinas y tasa menor en la frontera.

Hay dos sistemas de IVA: el europeo, en que la tasa básica es de alrededor del 20%. Muchos países para hacer frente a la crisis lo elevaron; España recién

temente al 21%. En este sistema hay tasas diferenciadas para alimentos, libros, medicinas. El otro, es una tasa pareja de 18 ó 19%, como en Chile, o una tasa pareja con una canasta de productos básicos exenta o a tasa “0”, como Sudáfrica.

En México la solución debería ser una tasa básica de 16-18%, con una canasta de los principales productos básicos a tasa “0”. Si bien es cierto que los pobres gastan la mayor parte de su ingreso en alimentos, por lo cual, bajo esta visión, el IVA sobre alimentos es regresivo; la verdad básica es que los grupos de altos ingresos son los que reciben en monto la parte abrumadora del subsidio, 70% en los 2 más altos deciles y los más pobres, sólo 2%. Es decir, eliminando el subsidio a los ricos se puede compensar varias veces a los pobres. En Chile, donde el IVA es alto, el argumento es que sirve para recaudar y luego redistribuir vía gasto social.

- Otras dos fuentes de ingresos han sido reducir el subsidio a las gasolinas, que es “regresivo”, no es equitativo, favorece al propietarios de automóviles, por definición no los más pobres. Tiene, sin embargo, el problema que afecta al transporte público y ajustes grandes afectan a la inflación.
- Adicionalmente, algunos países de América del Sur introdujeron el Impuesto sobre Transacciones Financieras, que con una tasa muy baja, inferior a 1%, recauda mucho, 1% del PIB. ¡En el fondo, mediante el cobro de comisiones, los bancos recaudan un “impuesto” a sus clientes, pero para beneficio propio, no de la comunidad!
- *El Impuesto a las Empresas, apoyo a la competitividad.* Algunas “pseudoreformas” mexicanas recientes han sido para gravar a las empresas, como con el aumento en el ISR (y el IETU a 16% como impuesto de control, que ya afortunadamente se eliminó). En este impuesto sí estamos posicionados muy cerca de niveles internacionales, en que se recauda alrededor del 5% del PIB, en México es cerca del 3%.

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

- *Una Propuesta radical para lograr la Simplificación.* Vale la pena también analizar, como una opción radical, que sí asegura la simplificación, el impuesto

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

— *Un nuevo Pacto Fiscal Federal*. Otra asignatura es reformar el actual Sistema de Coordinación Fiscal, base de nuestro llamado Federalismo Fiscal. Ello requerirá un nuevo Pacto Fiscal con reformas constitucionales. La base del ejercicio es definir o redefinir las obligaciones y responsabilidades de cada orden de gobierno. Tema importante es las responsabilidades educativas. Los Gobiernos Estatales y Municipales reciben mucho dinero y recaudan poco. Para que recauden más una opción sería que tuvieran un impuesto sobre ventas finales, como Estados Unidos, y una sobretasa sobre ISR a las personas. Tema fundamental es que se cobre más el predial y más cuentas de agua en los Municipios. Los gobiernos reciben recursos para gastar sin asumir ningún costo político. El impuesto predial es una forma de impuesto patrimonial, es equitativo, es difícil evadir porque no “se mueve” y es fuente tributaria muy favorecida por los expertos.

Actualmente, el federalismo, incluido el fiscal, es disfuncional frente a la dilapidación de recursos y la corrupción. Si parte de estos recursos se invirtieran bien, aumentaría nuestro crecimiento en 1%.

Ajustar la Política Económica Internacional a los nuevos tiempos

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

Un elemento fundamental de la política económica internacional de los últimos 20 años ha sido el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (AL-

CAN) y la red de tratados de libre comercio con más de 40 países, entre los cuales destacan como importantes: el Acuerdo con Japón, la Alianza Pacífico, el Acuerdo con la Unión Europea y los Acuerdos con CA.

ALCAN alcanzó objetivos importantes convirtiendo a Estados Unidos y Canadá como nuestros principales socios comerciales y multiplicando el comercio. Ha venido evolucionando. Ya no sólo son exportaciones e importaciones, sino que han generado importantes cadenas productivas, como ejemplo en los sectores automotriz y aeroespacial de alto valor agregado. Es un Acuerdo que sin embargo ya se agotó. Tuvo varios problemas: ha aumentado la desigualdad entre regiones, entre tipo de empresarios y trabajadores (calificados y no calificados). Su deficiencia es que no hubo políticas compensatorias, como lo hubo en la Unión Europea. No fue acompañado de una política industrial y regional moderna, de políticas de capacitación. La cooperación educativa y tecnológica no fue tema del Acuerdo y está rezagada frente al comercio.

En el viejo objetivo de la “integración latinoamericana” la Alianza Pacífico muestra elementos positivos, pragmáticos con países homogéneos en sus políticas económicas y del crecimiento más dinámico. Es un “modelo” que permite avanzar por etapas. El Acuerdo Transpacífico, el TPP, podría servir principalmente para modernizar Nafta en temas que no tocó y que renegociarlo sería impensable. ¡Por otra parte, si el TPP no se concluye el comercio que se agrega es muy menor!

Norte América es ahora considerada como una de las regiones económicas más promisorias: sistemas democráticos, fundamentos macroeconómicos razonables, amplio comercio intrazonal, potencias energéticas. México tiene una población joven; Estados Unidos es potencia tecnológica; Canadá tiene amplios recursos naturales. Se aprecia como aún más ventajosa en términos comparativos frente a los serios problemas que enfrentan Asia, Europa y América del Sur. Puede aprovecharse esa situación en forma estratégica. Pero, lo anterior, requiere cambios en las políticas de desarrollo domésticas, como las que se han señalado. El TLCAN fue un Tratado de Libre Comercio y “políticas maniatadas”.

Ahora los tiempos ya han cambiado. En Estados Unidos soplan vientos anti-libre comercio en su proceso electoral. También en Europa con el “Brexit”: el Reino Unido amenazando salirse de la Unión Europea. Hay también un movimiento anti-migrantes en Europa y Estados Unidos. Tendremos que anticiparnos y desarrollar antídotos preventivos de todo tipo.

Parte del problema de la mala imagen del Nafta es que a diferencia de Europa, no hubo esas políticas compensatorias, por ejemplo, de apoyo a sectores dañados y trabajadores que requieren “reentrenamiento”. Nadbank es insuficientemente utilizado; podría apoyar estas políticas de ajuste de manera amplia y no ser un simple banco fronterizo de infraestructura y medio ambiente.

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

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

Necesitan crearse o reforzarse los “think tanks” de impacto con apoyos gubernamentales y del sector privado con esquemas de colaboración con las universidades a quienes les representarían útiles ingresos, como se hace en Francia, Corea, Japón, India y Estados Unidos.

III. Conclusiones

Durante el largo y tortuoso siglo xx y lo que va de este nuevo milenio, ha habido cuatro grandes cambios de paradigmas, cada uno propiciado por una crisis. El primero fue el fin del liberalismo económico, sustentado en la teoría económica neoclásica y el talón oro, que llegó a su fin con la Gran Depresión de 1929, pero antes ya había sido socavado por el triunfo de la Revolución rusa y el surgimiento del Estado Soviético y la Primera Guerra Mundial. El nuevo paradigma fue el de un sistema capitalista con fuerte intervención del Estado, inspirado en los países industriales occidentales por las teorías keynesianas y los en vías de desarrollo de América Latina, y Asia también, por el desarrollismo. Durante los 70's, con la caída del talón oro dólar, la crisis del petróleo y luego la gran crisis de la deuda, iniciada en 1982, se inició el período neoliberal, sustentado en las teorías de Hayek y Friedman e impulsadas políticamente por el Presidente Reagan y la Pri-

mera Ministra Thatcher. También propagado por los organismos internacionales entre los países en desarrollo, sobre todo en América Latina, como lo que se llamó el Consenso de Washington. Con la Gran Depresión de 2007-2009, de la cual todavía no se recupera la economía mundial, se habla de un nuevo cambio de paradigma ante el fracaso de las políticas neoliberales en los países más avanzados y también en desarrollo. Los cambios anteriores fueron acompañados de grandes transformaciones en la estructura de la economía mundial: en el primero, la decadencia del Imperio Británico; en el segundo, el auge de los Estados Unidos y la Unión Soviética; en el tercero, la caída de la Unión Soviética. Ahora nuevamente se están dando cambios que favorecen a los grandes países emergentes, no sólo los BRICS, sino también México, Indonesia, Turquía, Corea.

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

Nuestro objetivo es volver a conformar una Estrategia Nacional de Desarrollo. Ello se logra aprovechando lo que funcionó de nuestra política desarrollista exitosa de 1935 a 1970 y lo que es aplicable ahora.

Este ejercicio histórico y comparativo conduce a la enumeración de sugerencias concretas de política que se ven reflejadas, o en el espejo de la historia, o del presente, que funcionan y que pueden ser aplicables a México. Forman parte de un todo congruente. Es un rechazo a la tesis simplista que el éxito o fracaso de un Gobierno radica en realizar tres reformas estructurales, importantes, como puedan ser en lo individual.

Nuestro recorrido histórico demuestra que lo que ha dominado en países y tiempos, cuando se quiere acelerar el crecimiento (no es economías maduras),

no ha sido la “economía política liberal”, sino la desarrollista con sus variantes. Éste ha funcionado eficazmente con democracia y con autoritarismo, con democracias convencionales y “diferentes”, con sustitución de importaciones o con promoción de exportaciones con apoyo al mercado interno y aprovechamiento de la globalización. Ha demostrado ser una mejor alternativa, que el neoliberalismo, al que debe sustituir.

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

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

IV. Bibliografía

- Bresser Pereira, Luiz Carlos (Enero / Abril 2007), “El Nuevo Desarrollismo y la ortodoxia Convencional”, Revista Economía UNAM.
- Cohen, Stephen y Bradford de Long, J. (2016), “Concrete Economics : The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy”, Harvard Business Review Press.
- Rafi Khan, Shahruf and Christiansen, Jens (Editores) (2011), “The New Developmentalism, Market as Means Rather than Master”, Routledge, London and New York.
- Minns, John, (2006), “The Politics of Developmentalism. The Midas States of Mexico, South Korea and Taiwan”, Palgrave, Mecomillan.
- Woo-Cummings, Meredith, (1999), “The Developmental State”, Cornel University Press.
- Jomo, KS, Fine, Ben, (2006), “The New Development Economics, After the Washington Consensus”, Zed Books.

- Hira, Anil. *"An East Asian Model for Latin American Success"*, The New Path.
- Mercadante, Aloizio, (2013) *"Brazil, De Lula a Dilma 2003-2013, (Consolidación del Nuevo Desarrollismo de Brasil: Potencialidades y Desafíos)"*, Clave Intelectual, Madrid.
- Suárez Dávila, Francisco, (2013), *"Crecer o no Crecer. Del Estancamiento Estabilizador al Nuevo Desarrollo"*, Taurus.
- _____ (1988), p. 343.
- Suárez Aranzolo, Eduardo, (1977). *"Comentarios y Recuerdos (1926-1946"*. México, Porrúa. P 411.
- Moreno Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime, (2009), *"Development and Growth in the Mexican Economy"*, Oxford University Press.
- Montero, Alfredo, (2014), *"Brazil, Reversal of Fortune"*, Polity Press, Cambridge.