



México en su encrucijada:

Hacia una nueva estrategia de desarrollo nacional de largo plazo, un modelo económico desarrollador con inclusión social

Francisco Suárez Dávila



Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, AC

Tenochtitlán 55-Bis,
Barrio de Santo Domingo
Tepoztlán, Morelos
www.centrotepoztlan.org

Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC

Calle Melchor Ocampo 305,
Barrio de Santa Catarina, Coyoacán, CP 04010
Ciudad de México, México
www.foroconsultivo.org.mx
foro@foroconsultivo.org.mx
Teléfono: +52 (55) 5611-8536

Coordinación:

Mauricio de María y Campos
Jorge Máttar
José Franco
José Antonio Esteva Maraboto

Responsables de la edición:

Jorge Máttar
Gabriela Esteva

Autor:

Francisco Suárez Dávila

Diseño:

Francisco Ibraham Meza Blanco
Karina Maldonado Vázquez

DR, Marzo 2018, FCCyT

Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.



Presentación


México vive una de las encrucijadas más complejas de su historia contemporánea. La mayoría de la población sufre un deterioro de su calidad de vida y la expectativa de un futuro mejor se ve amenazada por el estancamiento y desgaste de la economía, las instituciones, el bienestar social, la práctica de la política y el medio ambiente. La situación apunta a la urgencia de transformaciones estructurales que rompan con esta trayectoria, y que encaminen al país en una senda de desarrollo sostenible e incluyente, que abata la pobreza y la desigualdad y traiga prosperidad a la población.

La gravedad de los problemas y la baja efectividad de las soluciones que se han ensayado en las últimas tres décadas deben dar lugar hoy a una estrategia diferente, que ataque los problemas de raíz, que impulse el crecimiento, el empleo y el bienestar social, así como la inversión, la creatividad y la innovación y ofrezca resultados palpables a la población en todas las regiones del país en el corto plazo; pero que también impulse soluciones duraderas y sostenibles en el mediano y largo plazos, que permitan recuperar la confianza, el orgullo y la identidad nacional en la hora global.

El proceso electoral y el inicio de una nueva administración de gobierno representan una nueva oportunidad para construir un mejor país. La difícil coyuntura induce a que la esperanza que se renueva cada seis años, hoy se asiente sobre bases más firmes, con una sociedad dispuesta a ser parte activa de la solución y no un mero testigo pasivo o reactivo de decisiones del poder económico y político. Eliminar la corrupción y la impunidad, fortalecer el estado de derecho y las instituciones democráticas, reconstruir el tejido social e implantar un sistema de desarrollo sostenible, incluyente y más justo, con mayor confianza en su futuro, precisa de una ciudadanía empoderada y con capacidad de diálogo eficaz con su gobierno.

El Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi A. C., espacio de análisis y discusión multidisciplinaria e independiente de los problemas nacionales desde hace cuatro décadas, con el apoyo de El Colegio de México y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, decidió emprender en 2016 el proyecto *México próspero, equitativo e incluyente; construyendo futuros*, que tiene como objetivo formular una propuesta para encarar los grandes desafíos de la nación, a partir del análisis de los problemas actuales con una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo.


El Proyecto se ha nutrido de sesiones de reflexión y diálogo que cada mes realiza el Centro Tepoztlán para contribuir al análisis y solución de los problemas nacionales. Una coyuntura compleja, un futuro incierto y viejos y nuevos desafíos requieren discusiones responsables sobre opciones de trayectorias y propuestas participativas para construir escenarios compartidos de futuro, lo que constituye un propósito central de esta iniciativa.



El informe ha contado con la coordinación técnica de Jorge Máttar, la activa colaboración de Susana Chacón y Javier Matus, la orientación de Francisco Suarez Dávila, Clara Jusidman y Eugenio Anguiano; el respaldo informático de Ulsía Urrea y la entusiasta participación y diálogo de los asociados del Centro Tepoztlán. Reúne a un grupo de expertos nacionales de muy diversas disciplinas y experiencias de vida, públicos y privados, interesados en examinar los principales retos políticos y de gobierno, económicos, sociales, tecnológicos, de seguridad y del entorno internacional que afectan a México actualmente y que pueden incidir de manera significativa en su trayectoria de mediano plazo. Propone, finalmente, opciones de política e iniciativas concretas para superar los desafíos coyunturales y estructurales que enfrenta la nación y la construcción de futuros posibles.

Mauricio de Maria y Campos

Presidente del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi



México en su encrucijada:

Hacia una nueva estrategia de desarrollo nacional de largo plazo, un modelo económico desarrollador con inclusión social

Francisco Suárez Dávila

En una recesión (o crisis), las reglas usuales de la política económica no se aplican: la virtud se convierte en vicio, la cautela es riesgosa y la prudencia es tontería y algunas personas dicen que nuestros problemas económicos son estructurales, para lo cual no hay remedios rápidos, pero yo creo que los únicos obstáculos importantes a la prosperidad mundial son las doctrinas obsoletas que atrofian las mentes de los hombres.

Paul Krugman

I. Los Desafíos

El mundo se encuentra en un momento de grandes transformaciones, que encierran grandes retos y que provocan cambios de paradigma. En México hay preocupación y zozobra, pero no nos damos cuenta que ante estos cambios nosotros también debemos cambiar. Es el verdadero antídoto. Los nuevos problemas no se enfrentan con las mismas visiones y políticas del pasado.

La coyuntura evidencia el fracaso del modelo que ha prevalecido en las últimas dos décadas, “el estancamiento estabilizador”, con su crecimiento de 2% anual. La estabilidad macroeconómica fundamental naufraga; hay presiones inflacionarias; la deuda, que en parte ha sido usada para pagar intereses (es lo que significa déficit primario), aumenta como porcentaje del PIB, agudizado por la baja del propio PIB. Para reducir el déficit se han usado inadecuadas medidas de austeridad del gasto y, en ingresos, la fuente más dinámica ha sido el IEPS sobre las gasolinas (un IVA disfrazado). El aumento del precio de la gasolina resultó un error político, de comunicación y de oportunidad.

El aumento a más de 6% en la tasa de interés, incide sobre el gasto y se ve más difícil alcanzar el equilibrio. Hemos caído en el círculo vicioso del *austericismo* europeo. La inversión en cambio se ha recortado y, en infraestructura, proporcionalmente México es el país que invierte menos en América Latina. Las exportaciones mexicanas pierden dinamismo. Una devaluación del 60% resulta inoperante para corregir ese problema. El TLCAN se convirtió en un eje de la estrategia de desarrollo, pero fue en la práctica un modelo de crecimiento sustentado en las exportaciones, que no ha generado crecimiento, ni convergencia de ingresos con sus socios, ni ha sido aprovechado estratégicamente para reducir pobreza y desigualdad o para mejorar los salarios reales.

2. Hacia un cambio de modelo

El mundo avanza hacia nuevas estrategias de desarrollo, particularmente en los países emergentes más exitosos: China, India, Vietnam, Corea, Taiwán. Frente al neoliberalismo se ha venido construyendo el modelo “neodesarrollista”, que corrige las deficiencias del “desarrollismo”, que mantienen la prioridad del crecimiento. En estos países el crecimiento supera el 5% anual, gracias al impulso del denominado Estado desarrollador o el Estado empresario, como lo llama Mazzucato.¹ La corriente de pensamiento en favor de este nuevo modelo desarrollista es muy importante. Es también una revolución en las ideas y las políticas.²

Esto para México no es nuevo. El periodo más exitoso de su historia económica va de 1934 a 1974, en que creció al 6% anual, con baja inflación. Se sustentó en un modelo

1 Mariana Mazzucato (2011) *The entrepreneurial State*, Demos, London.

2 Bradford Long propone un rediseño de la política económica, y escribe: “El modelo de desarrollo del Este Asiático se inventó en los Estados Unidos. Su elemento central es el concepto del Estado Desarrollador...”. Fueron América y Hamilton que lo inventaron... implementado a finales del siglo XIX por la Alemania de Bismarck, trasplantado a Asia por Japón; adoptado por Corea y, luego China, con variaciones significativas, en gran escala. Este modelo ha generado un crecimiento de una rapidez sin precedentes y un desarrollo transformador. Como subproducto, reformuló la economía americana”. En Brasil, Luis Carlos Bresser Pereira es otro defensor de la estrategia, que en Brasil tuvo su mayor expresión en los años cincuenta-sesenta: Veáanse por ejemplo *Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese* (2016) y “*Models of developmental state*” (2016).

“desarrollista”, que fue históricamente de los primeros en América Latina. En contraste, a partir de mediados de los setenta, el país ha sufrido cinco macro crisis, todas originadas en el sector externo de la economía (1976, 1982, 1988, 1994 y 2008), que han propiciado un crecimiento promedio anual de 2% hasta 2017 y, por habitante, alrededor de 1%.

3. Una nueva estrategia de política económica para enfrentar los desafíos

¿Cuáles son los elementos de una nueva estrategia de desarrollo sostenible e incluyente, que rompa con las políticas de los últimos 30 años?. No es nostalgia del pasado, tampoco requiere de mecanismos autoritarios, como pretenden hacer creer sus críticos liberales, sino de adaptar lo que funcionó bien en México y lo que funciona hoy en otros países. Es un plan de ruta, integral, que debe ejecutarse a lo largo del tiempo en forma consistente. A continuación se enumeran ocho temas centrales.

Privilegiar el crecimiento económico de calidad. Ello requiere una gran motivación nacional, un consenso y un pacto social de Estado, empresa y sociedad, en torno a una visión estratégica comprometida con un crecimiento acelerado, como prioridad nacional, dejando atrás la obsesión por la estabilidad que, ciertamente, debe ser condición necesaria. El objetivo debe ser crecer entre un 4% (descontando el adverso entorno internacional) y un 6%, propiciando mejoras en la calidad del empleo y, por tanto, en las remuneraciones. Se puede lograr efectuando cambios de política, de enfoque y de priorización de objetivos, combinando el impulso al mercado doméstico y la competitividad exterior, logrando cierta desvinculación lesiva con el ciclo económico de Estados Unidos. Ello genera un millón de empleos.

Aumentar la inversión pública, especialmente en infraestructura (el FMI reconoce sus efectos multiplicadores y justifica un déficit); incluyendo fortalecer la infraestructura de la infraestructura (proyectos, técnicos ejecutores) y el desarrollo urbano y municipal (que se está desmoronando). Esto debe impulsar y complementarse con la inversión privada y las alianzas público privadas, con liderazgo del Estado. Ello debe ubicarse en el marco de una política de desarrollo regional para reducir desigualdades entre Estados NAFTA (Norte-Centro del país) y del Sur-Sureste. Las zonas económicas especiales ayudan sólo si el Estado juega un rol principal para eliminar obstáculos y crear masa crítica. El turismo es un sector fundamental que requiere mejor infraestructura y conectividad. BANOBRAS debe ser el banco de impulso a estas políticas.

Una política industrial moderna, que debe promover cadenas productivas hacia adentro, no sólo hacia afuera, generando mayor contenido local y productos de mayor valor agregado, incorporando innovación. Sin esta política, México continua-

rá siendo una gran maquiladora, con elevados contenidos importados en todo el proceso productivo (más del 50% en la manufactura). Se debe articular una mejor estructura industrial, más balanceada regionalmente y entre grandes y medianas empresas. Revisar el papel de la inversión extranjera en el control de las empresas. Recuperar el control de sectores estratégicos, como el energético: gas y energía eléctrica, energías renovables y medio ambiente deben ser motores del crecimiento industrial. NAFINSA debe ser el banco de impulso y facilitación de estas políticas. La política industrial debe sustentarse en un sistema educativo moderno, que permita acceder a la sociedad del conocimiento, mediante el desarrollo tecnológico. Además de elevar la calidad de la educación básica, debe priorizarse la educación técnica para re-entrenar trabajadores en las profesiones modernas, científicos, ingenieros, etc.

Una política comercial para el crecimiento. La política industrial, la comercial y la regional deben ser un triángulo armónico; por ejemplo, con políticas compensatorias para los sectores y regiones perdedores. No se hicieron en México, en 1994 con el TLCAN y se pagó un alto costo; en Inglaterra si, frente al Brexit; en Estados Unidos también es costumbre y se aplicaron exitosamente en la Unión Europea para reducir brechas de ingreso de Irlanda, Portugal, España y Grecia. Otras medidas: acotar la agenda y los tiempos por la incertidumbre de la renegociación del TLCAN; adoptar (fuera del TLCAN) elementos de una política estratégica de comercio, con proteccionismo selectivo, algo que todo el mundo practica, excepto México con su apertura extrema y cándida (no tiene sentido responder con mayor apertura al mayor proteccionismo); diversificar las relaciones económicas y disminuir la dependencia con Estados Unidos; ampliar los recursos de BANCOMEXT e integrarlo, como antes, con Pro México, pues el financiamiento debe ir vinculado con la promoción; impulsar la cooperación económica, social y política con Centroamérica y el Caribe, a través del fortalecimiento de la Agencia Mexicana de Cooperación, que ha tenido muy escasos resultados.

Una reforma en la política monetaria y crediticia para ampliar su propio margen de acción y el de la política fiscal. El Banco de México debe retomar el objetivo dual de estimular crecimiento y empleo, como lo hizo en el pasado y como lo hacen hoy la Reserva Federal y bancos centrales de países avanzados y emergentes. La banca de desarrollo debe apoyar las políticas de su sector, con programas, elaborando y evaluando proyectos detonadores, recuperando la capacidad de evaluar proyectos; consolidar fideicomisos dispersos en secretarías de Estado, a veces fuentes de desviaciones. Garantizar que la banca comercial y las AFORES usen parte del ahorro para complementar a la banca de desarrollo en el crédito industrial, agrícola, de exportación, energía, medio ambiente e infraestructura. Cuidar con una supervisión eficaz a una gran proliferación de bancos chicos e instituciones financieras no bancarias de dudosa calidad y alto riesgo.

Una reforma fiscal para crecer más y distribuir mejor requiere acción en varios frentes: más inversión, gasto social eficaz y menos gasto corriente administrativo,

mediante la reducción de estructuras del Estado: desapareciendo o consolidando secretarías, subsecretarías, organismos, fondos y fideicomisos, que afectaría costosas estructuras superiores, pero respetando a los trabajadores de base; reducir el exceso de comisiones autónomas, capturados en algunos casos por cuotas políticas y grupos de interés que atomizan facultades del Estado, y cancelar programas clientelares sin resultados. El menú tributario debe incluir:

- Una progresividad mayor en ISR a personas físicas, tanto para generar recursos como para redistribuir el ingreso, como se logró en Europa, bajando el índice de desigualdad.
- Reducir ISR de personas morales al 20% para inducir la inversión privada.
- Aumentar el IVA parejo, con solo una verdadera canasta básica de productos, justificado para financiar la mayor inversión y la seguridad social, no la deuda.
- Impuesto inferior al 1% sobre transacciones financieras, mecanismos que en la práctica imponen los bancos para beneficio propio vía comisiones leoninas. Aquí es para un fin social. En países de América del Sur, generó 1% del PIB.

El Pacto Fiscal Federal establecido en la *Ley de Coordinación Fiscal* ha degenerado en un feudalismo fiscal y debe reformarse. Representa el 60% del presupuesto federal y su falta de control y rendición de cuentas explica corrupción, despilfarro y menor crecimiento. Se debe negociar que los Estados sean corresponsables de la recaudación, no sólo el predial, y pactar y verificar que los recursos se canalicen a un mayor gasto de inversión eficaz.

Una política de seguridad social integral, con cobertura universal de salud y pensiones, avanzando hacia la convergencia de los sistemas del IMSS e ISSSTE. Integrar y desaparecer el paliativo temporal que fue el Seguro Popular, que se ha convertido en otra caja chica de algunos gobernadores. La propia generación de empleo, derivada del crecimiento, propicia el aumento de ingresos y un sistema de salud sustentable. Estas reformas son un buen objetivo para una reforma fiscal, no la recaudación. Fortalecer el papel de las AFORES como grandes generadores de ahorro con aumento de cuotas.

La reducción de la pobreza y la desigualdad es esencial por razones de ética, pero también para eliminar uno de los mayores obstáculos para el crecimiento y uno de los grandes factores de riesgo social; por ello, el nuevo desarrollismo debe ser redistributivo e incluyente. Avances en este campo debe ser primordialmente resultado de las políticas generales antes de inversión pública, empleo, educación y seguridad social, más que de programas asistenciales, poco eficaces, que generan despilfarro y corrupción, como en los más de 1,000 programas de combate a la pobreza, las decenas de programas de apoyo al campo, que a veces son regresivos y consumen ingentes recursos sin generar resultados, por lo que deben suprimirse o consolidarse. Hay que destacar cuatro políticas:

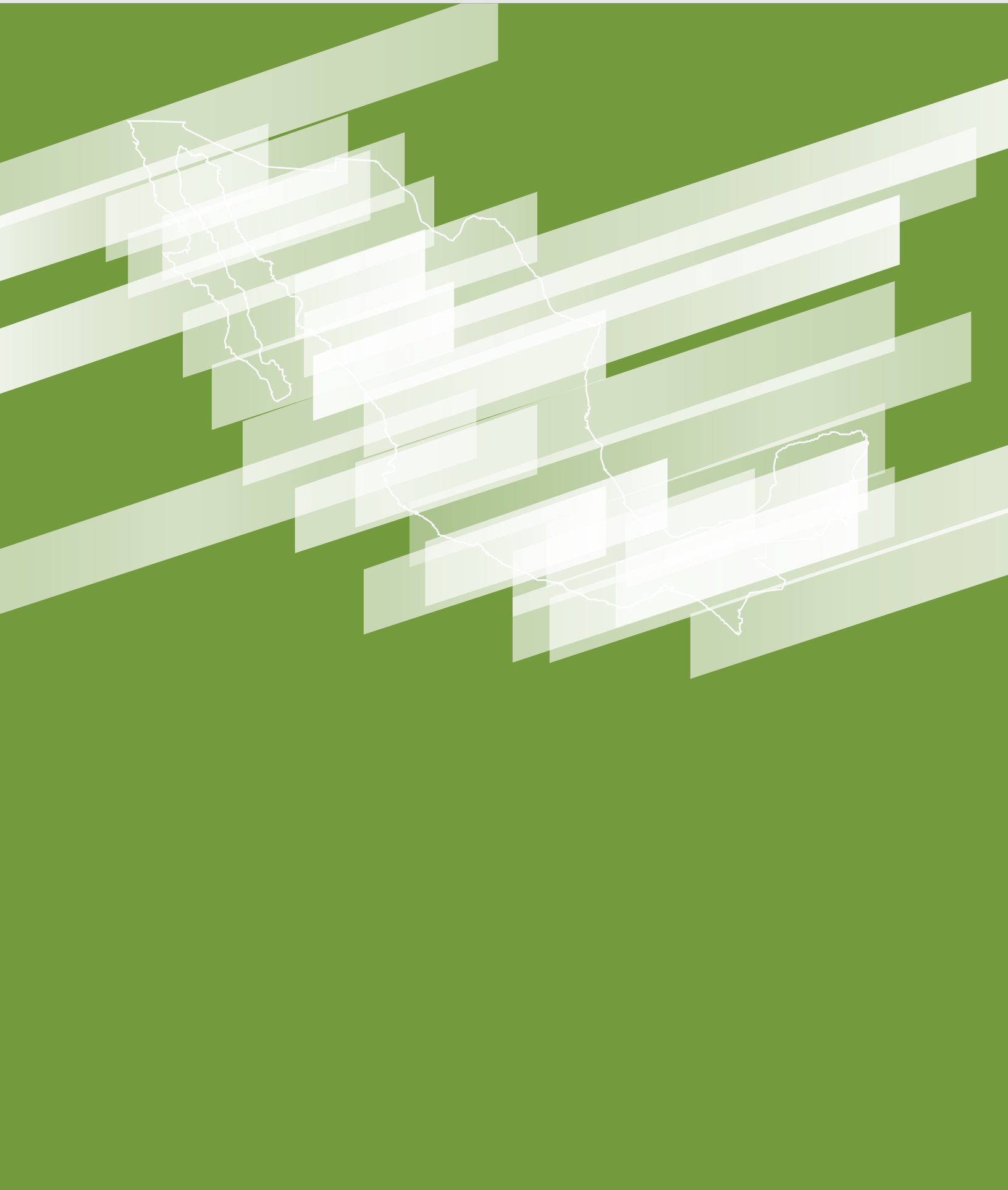
- Mantener los programas sociales focalizados que han probado su eficacia.
- Mantener apoyo al campo, principalmente en zonas de temporal y en las regiones más rezagadas, para reducir vulnerabilidades en granos básicos, como el maíz.
- Estudiar la implementación de una política de salarios mínimos efectiva o sustituir programas dispersos por una renta básica, gradualmente y con cautela financiera.
- Un programa nacional de apoyo a jóvenes, particularmente los millones que no tienen educación, ni empleo.

4. Conclusión

Son enormes los obstáculos y resistencias para introducir estas propuestas en el momento actual; es una visión que requiere formar nuevos consensos sociales y políticas, y ejecutarse sostenidamente en un tiempo largo; pero el cambio de modelo de desarrollo, además de las razones apuntadas, cuenta con el acicate de las serias amenazas y retos provenientes del exterior: el reto Trump puede ser oportunidad de cambio con un Estado fortalecido y renovado y con una sociedad que le acompañe al ejercer su liderazgo con una visión y motivación compartida. No es suficiente invocar el optimismo si no va acompañado de un programa de acciones concretas, amplio y creíble.

Esa fortaleza nacional debe sustentarse en un dinámico crecimiento, generador de empleos, **no** en la estabilidad de precios; **sí** en la reindustrialización, basada en el mercado doméstico y las exportaciones competitivas, **no** en más tratados de libre comercio; **sí** en una mayor inversión en infraestructura, **no** en el despilfarro del gasto corriente; **sí** en una reforma de la seguridad social de alcances universales, financiada por una verdadera reforma fiscal, **no** en sistemas asistenciales y clientelares; **sí** en una banca de desarrollo y comercial, que apoyan a los sectores productivos, **no** una banca que privilegia el consumo y el apoyo a sus matrices; **sí** a una educación de calidad para trabajadores y profesionistas productivos que **no** tengan que salir a ser vejados en el exterior; **sí** a la autosuficiencia alimentaria y la autosuficiencia energética para superar vulnerabilidades evidentes; **sí** a corregir desigualdades regionales de miseria en el sur-sureste, además del **sí** al freno a la corrupción e implantación de un Estado de derecho. Ello es lo que nos dará la posibilidad de negociar desde posiciones de fuerza. La negociación externa debe buscarse en la fortaleza interna. Se debe avanzar hacia un verdadero acuerdo de unidad nacional, sustentado en una plataforma de políticas concretas.

México en su encrucijada: hacia una nueva estrategia de desarrollo nacional de largo plazo, un modelo económico desarrollador con inclusión social





Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

DR, Marzo 2018, FCCyT

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.