





# La crisis Inacabada



# La crisis Inacabada

David Ibarra

Universidad Nacional Autónoma de México

José Narro Robles	<i>Rector</i>
Eduardo Bárzana García	<i>Secretario General</i>
Leopoldo Silva Gutiérrez	<i>Secretario Administrativo</i>
Francisco José Trigo Tavera	<i>Secretaria de Desarrollo Institucional</i>
Miguel Robles Bárcena	<i>Secretario de Servicios a la Comunidad Universitaria</i>
Luis Raúl González Pérez	<i>Abogado General</i>

Facultad de Economía

Leonardo Lomelí Vanegas	<i>Director</i>
Eduardo Vega López	<i>Secretario General</i>
Javier Urbietta Zavala	<i>Secretario Administrativo</i>
Ricardo Iglesias Flores	<i>Coordinador de Publicaciones</i>

Diseño de portada: Marusia Ochoa Ramírez

Primera edición, 19 de marzo de 2013.

D.R. © 2013, Universidad Nacional Autónoma de México,

Facultad de Economía, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

ISBN 978-607-02-4195-6

Impreso y hecho en México

“Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales”

## CONTENIDO

<b>1. Introducción</b>	<b>11</b>
<b>2. El hombre superfluo</b>	<b>17</b>
<b>3. Mercado de trabajo y protección social</b>	<b>23</b>
<b>4. Trabas en una economía endeble</b>	<b>43</b>
<b>5. La rezagada reforma tributaria</b>	<b>51</b>
<b>6. La fragmentación de las Políticas Públicas en México</b>	<b>57</b>
<b>7. Comentarios finales</b>	<b>77</b>
<b>8. Bibliografía</b>	<b>81</b>



*A Paulina y a mis hijos  
Susana, Arturo, Gabriela,  
Ricardo y Rodrigo*



# 1 Introducción

Este pequeño libro comenzó como una serie de ensayos independientes aunque íntimamente relacionados. Por eso contiene algunas reiteraciones imposibles de suprimir sin romper el sentido de la argumentación. Sea como sea se reseñan algunos problemas vivos de la sociedad mexicana. Unos nacen de las demandas exigentes de acomodo al orden económico internacional instaurado en el último cuarto del siglo pasado. Otros son de nuestra propia manufactura al abandonar el fomento a la producción y los alcances de la política social a los dictados del mercado. Ambos hechos se han combinado para producir una prolongada crisis, expresada no sólo en insuficiencia del ritmo de desarrollo nacional, sino en pobreza, carencias sociales y falta de representatividad política de amplios grupos de la población.

La sociedad mexicana difícilmente podría haberse incorporado a plenitud a la cultura de la competencia abierta sin contar con sus ingredientes atemperadores, esto es, sin una democracia plenamente participativa y sin el imperio generalizado de los derechos humanos.

Y menos haberlo hecho sin rupturas, con sus propios recursos políticos, siguiendo modalidades congruentes con la historia, las instituciones y los valores sociales compartidos en el país.

En particular, la aceptación de los postulados neoliberales no tuvo el freno de los valores y lazos colectivos que amalgaman a las poblaciones de Asia, ni una visión de largo plazo del desarrollo, complemento o sustituto del cortoplacismo del mercado. Corea, Taiwán, la India o China, nunca aceptaron a plenitud los axiomas de *laissez-faire*, más bien los sometieron a la rectoría estatal -incluso autoritaria- que les ha permitido, no sin costos, sacar partido de la globalización y mejorar el bienestar de sus poblaciones.

La lógica del neoliberalismo y la interdependencia global nos hacen susceptibles a contagios que pueden ser negativos. En el mundo retroceden los derechos sociales de las poblaciones tanto como la legislación protectora de pobres y trabajadores, pierden peso político las mayorías ciudadanas, mientras lo cobran los grupos adinerados y las corporaciones transnacionales, desquiciando la equidad distributiva y la estabilidad del empleo y el crecimiento.

Una globalización desregulada y el predominio de paradigmas que abrazan el individualismo extremo y satanizan la acción colectiva, propician crisis morales de grandes proporciones que dividen, cuando no paralizan, a las sociedades y a sus economías. Gobiernos de países formalmente democráticos, con elecciones, leyes protectoras de la propiedad y mercados abiertos, resultan incapaces de asumir la indispensable responsabilidad social frente a todos sus ciudadanos, al concentrarse en servir a pequeños grupos de elite.

De las consideraciones previas surge el primer ensayo de este pequeño volumen: “El hombre superfluo”, ayuno de peso político, discriminado cuando no empobrecido por el predominio del economicismo y el olvido de apremios sociales evidentes. Una parte de ese problema se origina en la peculiar organización globalizada de las economías, la descentralización ademocrática del poder político afuera de los países y el auge de las finanzas transnacionales como el actor dominante. El vuelco a los servicios, en especial el ascenso de los servicios financieros y su falta correlativa de regulación en el Primer Mundo, explican mucho de las burbujas especulativas, de la crisis global de 2008-2009 y de los agudos desequilibrios comerciales, productivos y financieros entre los diversos países.

Globalización, financialización, cambios tecnológicos o demográficos, son las fuerzas que simultáneamente han derrumbado buena parte de las funciones de los mercados de trabajo en tanto organización protectora de los trabajadores y equilibradora lo mismo de las fuerzas políticas que de la distribución de los frutos económicos entre los distintos estratos sociales de cada país. Ese es el tema del segundo ensayo “Mercado de trabajo y protección social”.

En los hechos ha ocurrido desplazamiento de los viejos objetivos del crecimiento, el empleo y la formación de capital, por los de ganar competitividad internacional a toda costa, en condiciones de estabilidad de precios. Y más que competitividad asociada a mayor productividad real, con demasiada frecuencia se opta por sucedáneos, desde la frecuentísima depreciación salarial directa, hasta la manipulación de los tipos de cambio. Como consecuencia, los estados de bienestar se erosionan, grandes

grupos de las poblaciones pierden voz en las decisiones nacionales. Remodelar los mercados de trabajo conforme a cánones anteriores parece en extremo arduo y lo es debido a múltiples causas: los efectos del “outsourcing”, del desplazamiento geográfico de las manufacturas y de la desindustrialización del primer mundo; las hondas transformaciones institucionales, tecnológicas y demográficas; la movilidad y las libertades ganadas por las finanzas y los capitales, frente a la inmovilidad y falta de organización transnacional de los trabajadores; el desempleo ya crónico del primer mundo y la informalidad en América Latina, África y porciones de Asia. En consecuencia, la validación de la ética democrática de la igualdad, poco a poco tendría que transformar los derechos laborales a la protección social en derechos ciudadanos exigibles, financiados con impuestos generales, como el núcleo medular de la responsabilidad de los estados.

En México, junto a la asimilación de los impactos de la reorganización del orden económico internacional -desde la esfera macroeconómica, hasta la de los mercados de trabajo-, el desarrollo nacional tropieza con dislocaciones estructurales y financieras propias que acentúan los efectos negativos y atenúan los positivos de aquellos fenómenos universales. Así se observan fallas en la esfera productiva nacional, asociadas, unas, a la renuncia al uso, sin reemplazo, de los instrumentos anteriores de apoyo -políticas macroeconómicas, industriales y financieras- y, otras, al estrangulamiento del crédito a la producción al orientársele hacia los préstamos al consumo y al gobierno. A lo anterior, se añade la penuria de las finanzas públicas atribuibles a la debilidad crónica de las recaudaciones impositivas, parcialmente compensadas con la exacción de ingresos excesivos a Pemex.

Así se han combinado factores externos e internos para afectar doblemente al mercado de trabajo y al crecimiento, como se puntualiza en el tercer ensayo “Trabas de una economía endeble”.

Como se aprecia, son muchas las reformas a instrumentar, pero si alguna reorientación de las políticas públicas es decisiva a los propósitos de destrabar el crecimiento y paliar los abrumadores déficit sociales, es la reforma impositiva. Tal problema se examina en el cuarto ensayo “La rezagada reforma tributaria”.

El quinto y último ensayo “La fragmentación de las políticas públicas” alude a la dispersión desordenada de las acciones estatales de los últimos treinta años, sin visión o planeación de conjunto, sin rigor en las prelaiciones, sin resolver oposiciones, ni reforzamientos mutuos. Esos hechos han dejado truncas, incompletas, tanto las políticas macroeconómicas de empleo, crecimiento y protección social, como las de aliento a la producción. En particular, siguen vivos el estrangulamiento de la balanza de pagos, la desarticulación manufacturera, la insuficiente inversión (pública o privada), explicativas primarias del lento y oscilante desarrollo nacional. Por su parte, el resquebrajamiento del mercado de trabajo, ha nulificado muchos de los esfuerzos microsociales para ensanchar los servicios públicos básicos (salud, educación, pensiones) que ya son incapaces de atenuar y menos de resolver pobreza y otras agudas carencias sociales.

Deseo, por último, manifestar mi reconocimiento a los miembros del Grupo Central formado con los auspicios de la Universidad Nacional Autónoma de México (Eugenio Anguiano, Ariel Buirá, Cuauhtémoc Cárdenas, Rolando Cordera, Saúl Escobar, Gerardo Esquivel, Car-

los Heredia, Leonardo Lomelí, Mauricio de María y Campos, Ciro Murayama, Jorge Eduardo Navarrete, Jaime Ross, Norma Samaniego, Jesús Silvia Herzog, Francisco Suárez, Carlos Tello y Enrique del Val) con quienes tuve oportunidad de discutir y enriquecer las ideas del texto que presento. Asimismo, expreso mi gratitud al doctor Leonardo Lomelí Vanegas, director de la Facultad de Economía de la UNAM.

Vaya también nota de agradecimiento a mis secretarías Margarita Vargas y Estela Durán quienes con disciplina casi monacal prepararon y criticaron las múltiples versiones del trabajo. También estoy en deuda con Eladio Periañez y su excelente equipo, que cuidan de la edición de mis trabajos.

## 2 El hombre superfluo

En casi cualquier latitud se observan grandes grupos de la población que no encuentran cobijo, que son parias distributivos que, por una razón u otra, han de vivir en la pobreza, en el desamparo, carecer de voz política cuando paradójicamente el mundo reconoce más que nunca los derechos humanos y cuando los avances de la tecnología podrían asegurar el bienestar de todos. Más de 200 millones desempleados y casi 2000 millones de pobres, configuran la dramática situación del mundo.<sup>1</sup>

La larga historia de su exclusión y pobreza se agrava hoy por dislocaciones derivadas de la matriz de cambios socioeconómicos que no acaban de asentarse desde su instauración en el último cuarto del siglo pasado y que constituyen la raíz de la crisis universal de 2008-2009.

---

<sup>1</sup> Véanse, J. Sachs (2011), *The Price of Civilization*, Random House, N. York; Atkinson, H. y T. Piketty (2010), *Top Incomes: A Global Perspective*, Oxford University Press, Oxford; ILO (varios números), *Global Employment Trends*, Ginebra; D. Ibarra (2007), "Derechos humanos y realidades sociales" en *Derechos humanos económicos sociales y culturales*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.

Unido al conservadurismo del primer mundo, las soberanías se debilitan al ceder el paso a normas extraterritoriales que frecuentemente violentan el sentir democrático de los países. América Latina quizá no hubiese experimentado con la misma intensidad la década perdida de los años ochenta, si junto a la corrección de desajustes propios, no se hubiese sumado la aceptación acrítica de los dictados del Consenso de Washington. Asimismo, los draconianos acomodos recientes de Grecia, Irlanda, Portugal o España, no habrían cobrado su actual hondura antidemocrática sin las presiones externas de Bruselas, Alemania y del Fondo Monetario Internacional (FMI) que ya han derribado a varios gobiernos electos con independencia de su afiliación política.

El nuevo orden económico altera de raíz la vieja división internacional del trabajo. China, India o Indonesia merced a la amplitud de sus mercados, la baratura de la mano de obra y la afluencia del capital extranjero de consorcios transnacionales atraen y concentran la inversión, la producción y el empleo del mundo.<sup>2</sup> China ya es el primer productor industrial y energético; con Alemania toma primacía en materia de exportaciones y alcanza ritmos de desarrollo que son envidia universal. En contraste, la generalidad de los países del primer mundo, experimentan crecimiento bajo, acumulan balanzas de pagos deficitarias, se desindustrializan y dedican sus esfuerzos a impulsar algunos servicios, como los financieros, a los que asignan altas remuneraciones, altos valores agregados y enorme poder económico. Tales hechos están detrás de burbujas especulativas y crisis globales y nacionales que difícilmente podrían resistirse de manera indefinida.

---

<sup>2</sup> Véase, D. Ibarra (2006), *La Reconfiguración económica internacional*, UNAM, Facultad de Economía, México; H. Maddison (2003), *Globalization in Historical Perspective*, NBER, The University of Chicago Press, Chicago.

De ahí se derivan también desajustes comerciales enormes con acrecentamiento de las deudas de los países deficitarios;<sup>3</sup> problema que algunos resuelven depreciando el tipo de cambio y, otros, impedidos de hacerlo, por pertenecer a zonas de integración, devalúan internamente precios, salarios y demanda interna, tal como ocurre en la periferia de Europa. La contrapartida, se expresa en la acumulación de reservas en los países exportadores emergentes -sólo China (2011) posee divisas 6 veces mayores a las tenencias conjuntas de Estados Unidos y de Europa- que poco a poco los transformarán en potencias productivas y luego en financieras, haciendo peligrar el papel del dólar como principal moneda de reserva. En tales circunstancias y sin cambio de políticas, el mercado interno del Primer Mundo perderá vigor o seguirá deprimido por cuanto a raíz de la crisis de 2009, familias y empresas seguirán intentando desendeudarse, encaran desempleo, incertidumbre y enfrentan escasas oportunidades de inversión. Más aún, la masa de ahorros del Primer Mundo crece poco y se reducirá en términos relativos al prevalecer tasas de interés bajísimas o incluso negativas.

Los desajustes del orden internacional, generan serias dislocaciones en los mercados de trabajo y el poder relativo de las fuerzas políticas de los países. Se hace competir de golpe a los trabajadores de todas las naciones, existiendo notorias diferencias salariales, en las di-

---

<sup>3</sup> La zona del euro de 17 países entre 2008 y 2011 ha visto ascender la deuda de los gobiernos de 56 a 76% del producto. El acervo de la deuda externa de los países del G-7 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Inglaterra y Estados Unidos) ha crecido a razón de 5.2% anual entre 2006 y 2011 hasta situarse en 42.5 trillones anglosajones de dólares. Sólo la deuda externa norteamericana subió en los periodos de 11.2 a 15.5 trillones (véase, Banco Mundial, 2013), *International Debt Statistics*, Washington.

mensionen de las reservas de mano de obra, en las legislaciones protectoras del trabajo. En términos globales, ello eleva las utilidades, reduce los costos de producción, amplía la ocupación de pocas economías (China) y la suerte de empresas transnacionales. Sin embargo, en otras latitudes, desgrana a las instituciones laborales y las organizaciones obreras, crea desocupación e informalidad, debilita la negociación colectiva e induce a la pérdida de derechos adquiridos vía la flexibilización de las normas incorporadas a las reformas laborales. Como resultado, se erosiona la fuerza política de los trabajadores, se debilitan los estados benefactores, se violan los pactos sociales, mientras se refuerza a los consorcios empresariales, singularmente los financieros.

Varios hechos destacan en la evolución de los mercados de trabajo. De un lado está el desempleo crónico, alto, recrudecido por la crisis en el Primer Mundo que alcanza alrededor de 8 a 12% de la mano de obra y que se sostendrá con alta probabilidad en niveles cercanos hasta el 2016.<sup>4</sup> De otra parte, surgen fuertes presiones migratorias y de la informalidad en América Latina, África y otras naciones tercermundistas, como expresión de la insuficiente demanda de trabajo, de la declinación de los salarios y, sobre todo, del acrecentamiento de los grupos excluidos del ámbito protector de las leyes laborales.

En muchos países, el trabajo se ha tornado precario e inestable. Los salarios y los ingresos de las clases medias se rezagan con respecto a la productividad. Crece el desempleo crónico de trabajadores y se multiplican los contratos de trabajo parcial o temporal. A la par se relajen las regulaciones laborales y ascienden los gravámenes a la mano de obra. Aquí también gravitan los

---

<sup>4</sup> ILO (2012), *Global Employment Trends*, Ginebra.

procesos de desindustrialización, de cambio tecnológico y educación de la mano de obra. Obsérvese en particular, que la ocupación industrial del Primer Mundo ha caído el 14% en el periodo 2000-2011, mientras ascendió 43% en el oriente y sur asiáticos. En América Latina, privan circunstancias semejantes: la recuperación del empleo postcrisis ha sido incompleta e incapaz de reducir decididamente la informalidad (entre 35 y 40% de la fuerza de trabajo). En México, por ejemplo, la ocupación en la industria de transformación ha caído 10% en números absolutos entre 2000 y 2010, mientras el sector informal ya absorbe a 60% de la fuerza de trabajo.

Corolario de lo anterior, son los altos índices de concentración del ingreso, aún en países que han reducido la pobreza. A título ilustrativo en México y Chile, el ingreso de 20% de la población más rica con respecto a igual porcentaje de la más pobre, suma trece veces en el primer caso y dieciséis veces, en el segundo. En los Estados Unidos y China, ese mismo coeficiente sube de 5.9 a 8.4 veces y de 7.1 a 12.2 veces, respectivamente entre 1980 y 2000.<sup>5</sup>

En suma, el proceso desregulado de la globalización ha conducido al descuido de los seres humanos y de sus derechos en desmedro de la estabilidad política de los países. Aún más, el desarrollo económico ha cesado de contribuir como antaño al bienestar general, dado que en altísima proporción los beneficios se concentran en 1% de los ciudadanos más afortunados, mientras los salarios retroceden o se estancan. Asimismo, se observa que la orientación de las políticas anticrisis, no suelen dirigirse a resolver las angustias ciudadanas, sino a sos-

---

<sup>5</sup> Véanse, PNUD (varios números), *Informe sobre el Desarrollo Humano*, N. York; CEPAL (varios números), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile; Atkinson, A. y T. Piketty, *op. cit.*

tener, aún en contra de la salud fiscal de los gobiernos, los privilegios de las elites financieras. El salvamento y la ayuda a las instituciones financieras han significado la socialización de sus pérdidas y la transformación de deudas privadas, en endeudamiento gubernamental que explica el desajuste de las cuentas públicas del Primer Mundo. Esto último conduce a implantar severas medidas de austeridad, a castigar la demanda interna con desempleo, recortes al gasto público, alza de impuestos y otras medidas deshumanizadas para combatir la crisis por la vía paradójica de borrar cuanto antes los déficits fiscales. Más y más, el hombre, el ciudadano común, parece ocupar un papel residual en las realidades del mundo.

# 3 Mercado de trabajo y protección social

## Antecedentes

A raíz de los graves trastornos sociales causados por la Revolución Industrial de los siglos XVIII y XIX el gran acomodo político consistió en reinsertar, domesticando, a la economía en la sociedad mediante la edificación de los estados benefactores, de las instituciones corporativistas y de las políticas sociales implantadas desde el sector público. Se trataba simultáneamente de sostener el liberalismo económico y de aliviar la situación de los campesinos desplazados de sus tierras y llevados a las fábricas sin mayor protección ni derechos. El arreglo suponía el juego de tres actores centrales: los trabajadores y empleados de un lado, los empresarios o empleadores del otro, así como de un Estado nacional, regulador, que aseguraba la paz política, equilibrando las fuerzas de los dos primeros, humanizando el juego de las fuerzas del mercado.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Es abundante la bibliografía sobre el Estado de Bienestar. Enseguida

Desde luego, otros factores históricos jugaron un papel decisivo. Las secuelas de la crisis financiera de 1890, el ascenso del socialismo con la Revolución Rusa y su ideología rival del capitalismo, mucho contribuyeron a la edificación de los estados benefactores de Europa. Luego, la salida a la gran debacle económica de los años treinta, la planeación de la producción desde el Estado de la Segunda Guerra Mundial y la “Guerra Fría”, abrieron la puerta a la macroeconomía centralizada del keynesianismo y al poder de los trabajadores, manifiesto en el ascenso de la política social, en tanto instrumento de paz ciudadana y de contención del comunismo.

El meollo del acuerdo consistió en abrir las puertas de la seguridad social y en conceder beneficios estatales y privados a la mano de obra a cambio de su inserción obligada en el mercado de trabajo, de aceptar la disciplina de las empresas y de comprometer lealtad a las mismas. De ese modo, se aliviaron, sin erradicar los sesgos polarizadores del mercado. Al efecto, poco a poco se forjaron instituciones protectoras del trabajo, los sindicatos, la negociación colectiva y la legislación laboral que a la par de evitar disparidades distributivas extremas, se

---

se mencionan algunos de los títulos consultados: M. Katz (1986), *In the Shadow of the Poorhouse*, Basic Books, N. York; G. Esping-Andersen (1985), *Politics against Markets*, Princeton University Press, Princeton; E. Evans (1978), *Social Policy 1830-1914, Individualism, Collectivism and the Origins of the Welfare State*, Routledge and Kegan, Londres; D. Farser (1973), *The Evolution of the Welfare State*, Macmillan, Londres; R. Titmus (1963), *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, Londres; S. Webb y B. Webb (1910), *English Local Government: English Poor Law History*, Longmans, Green, Londres; H. Ullman (1981), *German Industry and Bismarck's Social Security System*, Croom Helm, Londres; P. Swenson (2002), *Capitalism against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford University Press, Oxford; K. Polanyi (1944), *The Great Transformation*, Rinehart, N. York; D. Ibarra (2007), *Derechos Humanos y Realidades Sociales*, UNAM, Facultad de Economía, México; D. Fraser (1981), *The English Poor Law and the Origins of the British Welfare State*, Macmillan, London.

desdoblaron en protección social, financiada con contribuciones bipartitas o tripartitas.

Otros resguardos institucionales al consenso aludido, podrían resumirse como sigue: las políticas nacionales suponían estados autónomos comprometidos con el objetivo medular del empleo, sin mayor restricción externa, pilares innegables del proteccionismo. La fuente principal de demanda laboral residía en las manufacturas y los trabajadores se concentraban en las plantas industriales. La división internacional del trabajo, consistía esencialmente en la especialización manufacturera del primer mundo y la producción de materias primas de los países en desarrollo. En el ámbito de las empresas, el poder descansaba en administradores interesados en ampliar producción y formación de capital, dejando a los sectores financieros la tarea subordinada de facilitar esos cometidos. Las familias constituían uno de los principales bastiones de la protección social, el empleo se concebía predominantemente como masculino, quedando las mujeres sin remuneración pecuniaria a cargo de los hogares. En los sistemas de pensiones predominaba el derecho a recibir beneficios definidos sobre el sistema más actual de aportes definidos –ahorro forzoso– de los trabajadores.

## **La ruptura**

Al igual que el orden económico internacional de Bretton Woods, todo ese andamiaje comienza a derrumbarse luego de haber configurado hasta bien entrado el siglo xx, el papel vertebrador del mercado de trabajo en el mundo de la política,<sup>7</sup> de la economía y de la seguridad social.

<sup>7</sup> Véanse, G. Standing (2009), *Work After Globalization*, E. Elgar, Inglaterra; H. Arendt (1958), *The Human Condition*, University of Chicago

Juntos, en sus efectos, la globalización, la ideología neoliberal y el cambio de circunstancias alteran radicalmente las instituciones y el funcionamiento de ese mercado hasta tornarlo inoperante y, con ello, los mismos consensos políticos anteriores.

Al proclamarse la abolición de fronteras, los objetivos económicos medulares se desplazaron al logro de la estabilidad de precios y, singularmente, al de ganar capacidad competitiva internacional. Tanto la generación de ocupaciones, como los equilibrios distributivos, pasaron a ocupar posiciones secundarias en tanto criterios rectores de la política social anterior. Los objetivos de empleo pleno en los países industrializados o de la incorporación de los grupos marginados a la economía en las naciones en desarrollo, debieron descontinuarse con erosión de la influencia de sindicatos y trabajadores en la vida política de los países. Salvo contadas excepciones, el equilibrio del mercado de trabajo dejó de constituir preocupación obligada en el manejo macroeconómico teórico y práctico. En ese último terreno, los gobiernos admitieron desajustes graves, crónicos o persistentes,

---

Press, Chicago; L. Beneria, *et al* (2003), *Global Tension: Challenges and Opportunities in the World Economy*, Routledge, N. York; E. Thompson (1966), *The Making of the English Working Class*, Dodd Mead, N. York; G. Therborn (2004), *Between Sex and Power., Family in the World 1900-2000*, Routledge, Londres; K. Stone (1981) "The Post-War Paradigm in American Labor Law", *The Yale Law Journal* (Vol. 90, núm. 7), pp. 1509-1580; J. Rifkin (1995), *The End of Work*, Putnam, N. York; G. Esping-Andersen (1990), *The Three World's Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton; D. Bell (1976), *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books, N. York; E. Evans (1978), *Social Policy, 1830-1914*, Routledge and Kegan, P. Londres; Korpi, W. (1987), *Class, Power and Class Struggle*, Routledge and Kegan Paul, Londres; S. Melman (1951) "The Rise of Administrative Overhead in the Manufacturing Industries in the United States, 1899-1947", *Oxford Economic Papers*, vol. 3, pp. 61-112, Oxford University Press, Oxford; A. Maddison (1982), *Phases of Capitalist Development*, Oxford University Press, Oxford.

mientras cuidaban escrupulosamente los equilibrios del presupuesto, de la balanza de pagos o de los precios. En el mismo sentido influye el derrumbe del Imperio Soviético al suprimir la contienda ideológica entre socialismo y capitalismo, restando influencia a las fuerzas políticas progresistas. Entonces, las pinzas económicas y las políticas se unen para restringir o empobrecer la acción social de los gobiernos occidentales.

Transformaciones de profundidad análoga ocurren en el gobierno de las empresas sobre todo de las grandes corporaciones. Los administradores poco a poco ceden el poder a las instituciones financieras, interesadas más en elevar al máximo el valor de corto plazo de las acciones y en repartir dividendos que en favorecer la reinversión y la productividad.<sup>8</sup>

En las burocracias, el espíritu del servicio público atento a los intereses generales de las sociedades es desplazado en algún grado por el utilitarismo individualista que poco a poco inclina la atención de los gobiernos a cuidar de las demandas de empresas y mercados.<sup>9</sup>

La transferencia de poder del Estado equilibrador a los mercados origina serios desbalances entre las fuerzas sociales. De ahí el repliegue universal de las garantías sociales y de los estados benefactores. La prueba irrefu-

<sup>8</sup> Véanse, D. Ibarra (2008), "Gobierno y Poder en las Empresas", en la *Degradación de las Utopías*, UNAM, Facultad de Economía, México; J. Galbraith (1974), *The New Industrial State*, Penguin Books, N. York; M. Aglietta y A. Raberiousse (2005), *Corporate Governance Adrift*, The Saint-Gobain Center of Economic Studies, E. Elgar, Londres; M. Porter (1997), "Capital Choices: Changing, The Way American Invests in Industry", en *Studies in International Corporate Finance and Governance Systems*, Oxford University Press, Oxford.

<sup>9</sup> Véanse, W. Wriston (1992), *The Twilight of Sovereignty*, Macmillan, N. York; P. Bobbitt (2002), *The Shield of Achilles*, Penguin, Londres; M. Crozier, S. Huntington y J. Watanuki (1977), *The Crisis of Democracy*, N. York University Press, N. York; J. Buchanan (2000), *Politics as Public Choice*, Liberty Fund, Indianapolis, Estados Unidos.

table de ese fenómeno se encuentra no tanto en factores tecnológicos, presupuestarios o en el acotamiento de los derechos sociales, sino en el ascenso inmisericorde, disciplinario, de la desocupación o de la informalidad en el grueso de los países desarrollados o en desarrollo.

Las tendencias esbozadas reflejan al impacto de innumerables cambios en las políticas y las circunstancias. En primer término destaca la inviabilidad de implantar a escala nacional políticas keynesianas de sostenimiento de la demanda frente a las inevitables filtraciones al exterior, creadas por la supresión de las barreras al comercio y al movimiento de capitales. Hay aquí cesión de soberanía a los imperativos de la globalización sobre todo de los estados más fieles a los dictados del Consenso de Washington.

A su vez, la división internacional del trabajo se altera radicalmente. La industria y las capacidades exportadoras se desplazan masivamente a ciertas zonas periféricas sobre todo asiáticas. Y otro tanto ocurre con el poder financiero real dado por la acumulación de reservas internacionales precisamente en los países en desarrollo (77% del total, en 2010). El mercado de trabajo asume connotaciones -que no regulaciones- globales y el empleo pasa a depender del acierto de cada país al insertarse en encadenamientos productivos e inversiones transnacionalizados o del acierto en conservar alguna autonomía para atemperar las fluctuaciones de la economía internacional. Así, hay naciones que languidecen, mientras otras incorporan a numerosísimos contingentes de trabajadores (China, India, entre otros) a paso y medida que la producción manufacturera mundial -o de servicios- se desplaza hacia donde predomina la combinación de salarios ba-

jos y alto crecimiento interno, fenómenos hoy ausentes en el primer mundo.<sup>10</sup>

Con mayor o menor rapidez, el viejo sistema Fordista de la producción en masa, comienza a debilitarse por la diferenciación de productos -conforme a preferencias específicas de los compradores-, por la proliferación del trabajo individual separado de las fábricas, por el efecto del avance tecnológico y por el ascenso de los servicios. Los establecimientos fabriles poco a poco dejan de ser el núcleo vertebral del trabajo y de la legislación protectora del mismo.

### *Efectos de la ruptura*

En Europa el mercado de trabajo se segmenta, resguarda privilegios a los trabajadores amparados por el viejo Estado benefactor, mientras relega a los jóvenes y descuida el desempleo que, al hacerse crónico, absorbe fracciones importantes de la mano de obra. En Estados Unidos con mayor flexibilidad laboral, los fenómenos se expresan en ampliación de la pobreza, en erosión de las coberturas sociales y, unido a la crisis de 2008, en desempleo alto (8 a 10% de la fuerza de trabajo). En general, los estados benefactores del primer mundo se retraen ante la incapacidad de atender la demanda de empleos frescos, enfrentar los nuevos riesgos sociales y sostener las remuneraciones extraordinarias del sector financiero.

El regreso a la especialización en la venta de materias primas, acompañada de alguna desindustrialización

---

<sup>10</sup> Véanse, A. Maddison (2003), *The World Economy, A Millennial Perspective*, OCDE, Paris; M. Bardo, et al. compiladores (2003), *Globalization in Historical Perspective*, NBER, The University of Chicago Press, Chicago; D. Ibarra (2006), *La Reconfiguración Económica Internacional*, UNAM, Facultad de Economía, México.

y del mal holandés en los países más prósperos, marca el desarrollo latinoamericano reciente. Hay, sin embargo, incapacidad generalizada de las economías de la región para crear ocupaciones a ritmo comparable con el ascenso de la oferta de la mano de obra, dando origen al resquebrajamiento por partida triple del mercado de trabajo, expreso en la explosión del trabajo informal, la diáspora migratoria y el alto desempleo. Con pocas excepciones, la desigualdad social lejos de contraerse se expande o se hace crónica.

Cobran carta de naturalización empleos precarios, temporales, contratos individuales, mientras declina o se hace irrelevante la negociación colectiva –salarios, condiciones de trabajo, contratos-ley– y se implantan regímenes laborales flexibles, congruentes no con los derechos adquiridos, sino con las exigencias descarnadas de la competitividad. El “outsourcing” y el “offshoring” se diseminan como reguero de pólvora para abatir presiones salariales y aprovechar los costos bajos de los países con excedentes de mano de obra, añadiendo inseguridad en el trabajo, debilitando el empleo en los sectores modernos de muchas economías. A ello, se suma la proliferación de empresas subsidiarias, formalmente empleadores, en realidad evasores de las responsabilidades laborales y fiscales de las matrices.<sup>11</sup>

El paradigma de la competitividad lleva a desgravar en casi todas las latitudes los impuestos directos a las corporaciones y hasta a las personas, en medio de crisis fiscales que comprimen el gasto social forzando más y más a la focalización ahorradora de las erogaciones pú-

---

<sup>11</sup> Véase, G. Standing (2009), *Work After Globalization*, E. Elgar, Inglaterra; ILO (2012), *Global Employment Trends*, Ginebra.

blicas.<sup>12</sup> Pareciera que la desigualdad, la concentración del ingreso, hubiesen dejado de preocupar, mientras el interés gubernamental se concentra cuando más en paliar la pobreza ante los riesgos políticos asociados a su difusión extrema. Hoy por hoy, dada la hondura lacerante de las desigualdades distributivas, programas de combate a la pobreza, como “Progres-a-Oportunidades” de México no debieran, ni pueden, políticamente discontinuarse. Sin embargo, ello no quita su carácter de medicina de emergencia, ni justifica situarlos en el centro de las prelacones de la política social.

De su lado, el fenómeno universal de la privatización de las empresas y servicios públicos quita poder a las agrupaciones obreras e incluso suprime liderazgos salariales equilibradores del mercado de trabajo. Las ganancias económicas en productividad quedan más asociadas a la reducción de remuneraciones y de empleo que a aumentos genuinos de eficiencia.<sup>13</sup> Por su parte, los fondos privados destinados a privatizar en vez de crear fuentes nuevas de trabajo, sustituyen con dificultad a las estatales. Eso mismo, exacerba la segmentación de servicios públicos fundamentales (salud, educación) entre los que precariamente se ofrecen al grueso de la población y los que atienden a los grupos de elite.<sup>14</sup> Por tanto, la prestación de servicios de calidad queda desvirtuada, acentuándose la estratificación de clases sociales y su permanencia transgeneracional.

<sup>12</sup> Véase, W. Vermeend, *et al* (2008), *Taxes and the Economy*, E. Elgar, Inglaterra.

<sup>13</sup> Véase, M. Florio (2004), *The Great Divestiture*, MIT Press, Londres.

<sup>14</sup> Véanse, CEPAL (varios números), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile; E. Hernández-Laos (2003), *Globalización, Desigualdad y Pobreza*, Plaza y Valdéz, México; Coneval (varios números), *La evolución de la pobreza en México*, México; D. Ibarra (2007), “Limitantes a los Servicios Nacionales de Salud”, en *Derechos Humanos y Realidades Sociales*, UNAM, Facultad de Economía, México.

### ***Los riesgos sociales emergentes***

Transformaciones socio-económicas, demográficas y crisis crean nuevas demandas sociales, multiplicando las obligaciones de los estados y las tensiones presupuestarias. Eso explica, sin justificar, la adopción de medidas adversas al empleo, como son las jubilaciones anticipadas y el acrecentamiento de la tributación al trabajo; proliferan riesgos y requerimientos insatisfechos de grupos subrepresentados políticamente que escinden a la sociedad y a las clases medias. Destacan entre ellos la desocupación juvenil que ya se transforma en problema de dimensión mundial. Pero también están los que plantean las mujeres, las madres solteras, los viejos des-cuidados, los migrantes, los grupos étnicos marginados y los ecologistas.<sup>15</sup>

El ascenso de los divorcios, de incorporación de la mujer al trabajo y la feminización de la educación, cambian para bien o para mal la vieja estructura de las familias, pero acentúan paradójicamente las insuficiencias estructurales de los mercados laborales.<sup>16</sup> En el mismo sentido influye el cambio tecnológico al reducir las necesidades de mano de obra por unidad de producción o alterar las estructuras distributivas a favor de los trabajadores mejor educados. Por lo menos en el primer mundo, la terciarización de las economías impulsa el éxodo de trabajadores de las industrias a los servicios, reproduciendo en otra dimensión los trastornos del traslado del empleo agrícola al manufacturero en siglos pasados, pero ahora

---

<sup>15</sup> Véase, G. Esping-Andersen (2004), "After the Golden Age?, Welfare Dilemmas in a Global Economy", en *Welfare States in Transition*, Sage Publications, Londres.

<sup>16</sup> Véase, G. Esping-Andersen (2009), *The Incomplete Revolution*, Polity Press, Inglaterra.

con menguadas esperanzas de mejorar las condiciones generales del trabajo.

Los intentos de alcanzar la recuperación económica todavía no finiquitada de la crisis de 2008, siguen enfocados en el mundo a salvar a instituciones financieras y banqueros más que a trabajadores, pensionistas, clases medias o desplazados. En esas condiciones, la política social no encuentra o los gobiernos se resisten a aplicar fórmulas de contrarrestar los daños al grueso de los ciudadanos aparejados a la crisis y luego a la intensa volatilidad de los mercados financieros globales.<sup>17</sup>

En suma, con el desbarajuste de los mercados de trabajo, los tres pilares fundamentales de la protección ciudadana –gobierno, empresas, familias– se han debilitado simultáneamente. La competencia ha transformado en costos los beneficios sociales antes otorgados por las empresas. Al volcarse las políticas a favor de los mercados y las finanzas globalizadas, el mal menor ha consistido en permitir la erosión de las políticas sociales, aduciendo razones ideológicas o económico-presupuestarias. Las familias frente al acoso del desempleo, la informalidad o los efectos desintegradores de los cambios económicos y demográficos, dejan de constituir el refugio de última instancia de la protección social y del consumo interno. Como consecuencia, los gobiernos pierden legitimidad a paso acelerado e incluso ante la prevalencia de desequilibrios económicos suelen perder el favor del electorado, independientemente de su inclinación ideológica, tal como se observa nítidamente en la crisis europea.

---

<sup>17</sup> Véase, D. Ibarra (2011) “¿Crisis Incurable?”, *El Universal*, 5 de noviembre, México.

### *Implicaciones y conclusiones*

Es inescapable la urgencia de adaptar las políticas sociales conforme a las circunstancias reales prevalentes y ordenarlas en formulaciones paradigmáticas nuevas. Quiérase o no, la debilidad de los mercados de trabajo cercena la influencia de grandes segmentos de la población y es causa de desequilibrios políticos en los países. Ya la política social ha dado en diseñarse en negociaciones supraestatales –como se observó en América Latina durante la década de los ochenta o como se da en la Europa actual en los casos de Grecia, Portugal, Irlanda, España– o entre los gobiernos y actores privilegiados, segregando ademocráticamente a los ciudadanos más necesitados y numerosos. Avanza o se mantiene alta la concentración del ingreso, mientras se estancan, deterioran o se hacen inseguras las remuneraciones a la mano de obra con merma de su participación en el producto. Proporciones abrumadoras de trabajadores se ubican fuera de los mercados de trabajo y, consecuentemente, de la protección de las leyes laborales. La membresía sindical se derrumba, mientras dominan los intereses de los grandes consorcios empresariales. Según la OIT, esas fallas estructurales y una crisis todavía no resuelta ya llevan el desempleo mundial a 200 millones de personas. La protesta social, casi desprovista de cauces institucionales, apenas encuentra expresión en los movimientos de los llamados “indignados” que surgen en los más diversos lugares.

En consecuencia, el remozamiento a los mercados de trabajo como centro integrador de la política, de las garantías sociales y de la equidad distributiva parece una tarea casi inalcanzable. En efecto, ello implicaría re-

gular y, en el extremo, detener la marcha de la globalización, o bien, crear una especie de Estado equilibrador de alcance universal. De otra suerte, el predominio de las tendencias polarizadoras y el riesgo de la repetición de la crisis resultarían casi inevitables y, en el mejor de los casos, la corrección final de los desequilibrios sociales habría de esperar a que el desarrollo torne cara o escasa la mano de obra excedente –por ejemplo, de China o la India–, que culmine la incorporación femenina a los mercados de trabajo, que se deshagan los agudos desajustes económicos y financieros entre naciones, que las elites acepten alguna redistribución de sus privilegios.

Los cambios estructurales derivados de la integración económica universal, del auge de los servicios -o de la declinación de las manufacturas como centro obligado de la actividad productiva- y de las innovaciones tecnológicas en las comunicaciones, tanto como los fenómenos ya crónicos del desempleo o la informalidad de la mano de obra, erosionan a tal punto las funciones reguladoras de los mercados nacionales de trabajo y de la legislación laboral que en el futuro acaso resulte difícil o imposible, restablecerlas. En tal tesitura, habrá que encontrar caminos distintos de armonizar la vida económica moderna con políticas públicas creadoras de derechos garantes de la armonía social. Una senda que ya comienza tímidamente a desbrozarse consiste en la transformación paradigmática de la protección social a través del mercado de trabajo, por un sistema de ingresos y garantías exigibles a favor de toda la población ciudadana como parte de las libertades y derechos humanos.

En México, aunque no sea con esos alcances, la acción correctora apremia ante la quiebra inocultable del mercado mexicano de trabajo y lo pausado de los cam-

bios favorables del entorno internacional: la informalidad absorbe cerca de 60% de la fuerza de trabajo, conforme a las definiciones de la OIT;<sup>18</sup> los derecho-habientes de los regímenes de seguridad social no protegen a más de 40% de la población; la mitad de los habitantes son pobres, principalmente por falta de trabajo; no se ha instituido seguro de desempleo y el grueso de la población vieja (70%) carece de pensiones; en Estados Unidos viven alrededor de 10 millones de mexicanos indocumentados; siete millones de jóvenes no estudian ni trabajan; más de 15 millones de personas con estudios superiores se ocupan o subocupan en empleos no profesionales; la privatización del sistema de jubilaciones transfiere los riesgos de mercados financieros volátiles a las familias y reduce las pensiones en la medida que Afores y Siefors obtienen ganancias y cargan comisiones; los nuevos riesgos creados por el cambio demográfico y la volatilidad de los mercados, casi no encuentran respuesta en las fórmulas vigentes de protección social; jóvenes, viejos, informales y desempleados carecen casi por entero de representación política colectiva; el vacío en el cuidado de los hogares, creado por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, no se ha llenado con la organización de servicios sociales ad-hoc; la Constitución consagra muchos derechos sociales que no se validan por falta de legislación secundaria; los proyectos e iniciativas de reforma laboral se inclinan a favorecer a los empresarios, más que a modernizar las garantías sociales y corregir disparidades distributivas ostensibles.

De emprenderse una reforma sustancial a favor del empleo habría que comenzar por la remodelación de la

---

<sup>18</sup> Véase, N. Samaniego (2010), *El empleo, lecciones que ha dejado la crisis*, Grupo Central UNAM, Inédito, México; N. Samaniego (2011), *Empleo, Salarios y Mercado Interno*, Grupo Central, Inédito, México.

política macroeconómica y la reorganización de las instituciones de seguridad social. En cuanto a lo primero, habría de recuperarse la primacía del crecimiento en la jerarquización de las acciones estatales y la implantación de políticas decididamente contracíclicas. Requisitos indispensables a ese propósito serían la instrumentación de una reforma fiscal que liberase a las finanzas gubernamentales de restricciones a la inversión pública y a la atención de los nuevos y viejos riesgos sociales; la implantación de una política monetaria sostenedora de un tipo de cambio real que evite la perjudicial sobrevaluación del peso y en alguna medida salvaguarde al país de los flujos especulativos de capitales foráneos; una reforma bancaria que corrija de raíz el enorme, persistente, estrangulamiento del crédito a la producción.

La restructuración de las instituciones de protección social obligaría a ofrecer gradualmente derechos y coberturas uniformes a la población beneficiaria. Hoy por hoy, prevalece multiplicidad de instituciones que brindan servicios y coberturas dispares, duplican costos y burocracia, compiten por los escasos recursos federales o estatales. El “Seguro Popular” es un intento hacia la universalización de los accesos a los servicios de salud, pero padece de connotaciones populistas y su funcionamiento depende de instalaciones, recursos de otras instituciones, a la par de absorber presupuestos que se restan a estas últimas, acentuando duplicaciones del gasto y retrasando la mejora ordenada y unificadora de los servicios.

Al propio tiempo convendría comprometer esfuerzos en recomponer el pacto social fundamental. Una acción relevante consistiría en centrar la reforma de las instituciones y políticas sociales, en hacerles ganar, así

sea paulatinamente, independencia de los mercados de trabajo y en atender los riesgos sociales emergentes. La tarea es enorme y quizá quede fuera de los linderos de la cultura política prevaleciente. En rigor, la legislación laboral del futuro en vez de tejerse en torno al trabajo formal, debiera dar un salto, como se dijo, hacia el establecimiento de derechos humanos y sociales exigibles,<sup>19</sup> como comienza a discutirse y ocurre en algunos países. La seguridad social antes que ser privilegio exclusivo del asalariado del sector moderno de la economía, debiera constituirse en una garantía ciudadana; eso mismo obligaría a financiar los servicios con impuestos generales y progresivos, garantes poco a poco del acceso universal a los mismos.

De igual modo, si el mercado formal de trabajo resultase incapaz de regeneración pronta, fuese estructuralmente excluyente de muchos, o si la proliferación moderna de las ocupaciones por cuenta propia resultase irrefrenable -rompiendo el vínculo tradicional entre empleador y empleado-, habría que tomar rutas distintas o medidas complementarias. Más aún, el sostenimiento de una estrategia de crecimiento con empleo, respaldaría la solución de otorgar un ingreso mínimo garantizado a todos los ciudadanos y, en compensación, suprimir subsidios -populares y empresariales- que se tornarían innecesarios, sin por supuesto, anular la meta del acceso universal a los servicios básicos.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Véanse, G. Pisarello (2007), *Los Derechos Sociales y sus Garantías*, Trotta, Madrid; D. Ibarra (2007), *Derechos Humanos y Realidades Sociales*, Facultad de Economía UNAM, México.

<sup>20</sup> Véanse, V. Abramovich y C. Courtis (2004), *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*, Trotta, Madrid; J. Rawls (1997), *Teoría de la Justicia*, FCE, México; A. Sen (2006), *El Valor de la Democracia*, Viejo Topo, Barcelona; E. Del Val (2011), *Una Propuesta de Ingreso Ciudadano Universal para México*, UNAM, Inédito, México; Pisarello, G. y de Cabo, A. (2006), *La Renta Básica como Nuevo Derecho Ciudadano*, Trotta, Madrid;

A título ilustrativo, podría estimarse en algo más de 4% del producto, el transferir, como derecho, 50% del salario mínimo a 50 millones de personas (cifra equivalente a la población ocupada del país). El costo no es tan alto como podría pensarse, casi quedaría cubierto con la reducción de los gastos fiscales -subsidios y subvenciones- que alcanzan alrededor de 6.5% (2009) del propio producto. Aún sin suprimir todos esos gastos, la brecha resultante podría llenarse mediante un alza moderada del Impuesto sobre la Renta a las personas de alto ingreso, como ocurre en Francia, Estados Unidos para no mencionar la mayoría de los países del norte de Europa. Recuérdese aquí que la carga tributaria mexicana tiene amplísimos márgenes de ajuste por ser ex profeso una de las más reducidas del mundo.<sup>21</sup>

Un esquema algo distinto consistiría en segregar de ese derecho ciudadano a 50% del salario mínimo, una cuarta parte que se destinaría a universalizar los accesos a la salud pública y al fortalecimiento de las finanzas del Instituto Mexicano del Seguro Social. En un país donde el grueso del empleo no está generado por el sector moderno de la economía, financiar la seguridad social con contribuciones bipartitas o tripartitas, torna casi imposible alcanzar el acceso universal a los servicios.

---

C. Offe, *et al* (1996), "Basic Income Guaranteed by the State" en *Modernity and the State*, The MIT Press, Cambridge, Mass.; J. Noguera (2001), *La Renta Básica y el Principio Contributivo*, Ariel, Barcelona.

<sup>21</sup> Aparte de haberse suprimido los gravámenes al comercio exterior, la supuesta competencia internacional en materia impositiva llevó a reducir la tasa máxima del Impuesto sobre la Renta a las personas de 55 a 29 y 30%; y la de empresas de 40 a 30%. Esa reforma neoliberal se justificó como el medio de elevar inversión, ahorro y crecimiento. Poco de eso ocurrió, en cambio se debilitaron las finanzas públicas y se facilitó la concentración del ingreso en pocas manos. Véase, D. Ibarra (2011), *La Tributación en México*, Facultad de Economía, UNAM, México.

Las ventajas de implantar un ingreso mínimo garantizado estarían asociadas al impulso al empleo, al acotamiento de la informalidad y a la liberación de la política social de la incorporación obligada al mercado de trabajo del sector moderno de la economía. Además, la demanda agregada resultaría revitalizada al elevarse de inmediato el consumo de los estratos sociales menos favorecidos de la población ya que los apoyos se canalizarían a las personas, no al empleador real o potencial. Así, en la crisis, se haría nacer un círculo virtuoso al transformar la política social en aliciente al crecimiento y al empleo, sin contar la revitalización de las finanzas de las instituciones como el Seguro Social.

Por último, el régimen de renta básica mínima atenuaría los efectos de la presente volatilidad económica que con frecuencia interrumpe el empleo e ingreso de los trabajadores, que dificultan los accesos expeditos a los servicios sociales y que luego erosiona o hace desaparecer los derechos pensionarios. Todo ello redundaría en respaldar la solidaridad social interna, debilitada por los excesos del individualismo económico.

Una acción complementaria que reduciría los frecuentes rezagos o atascos legislativos de México y otros países, consistiría en integrar -como ocurre en múltiples naciones- consejos económicos y sociales que auxiliaresen a la formación de consensos en la reorientación de las políticas socio-económicas y facilitasen los acuerdos de senadores y diputados. La participación de empresarios, trabajadores y gobierno o dependencias públicas involucradas, permitiría formular recomendaciones con fuerte respaldo ciudadano que allanarían, democratizando, la preparación de los nuevos ordenamientos.<sup>22</sup> Ese

---

<sup>22</sup> Véase, Grupo Central (2010), *Hacia un nuevo curso de Desarrollo*, UNAM, México.

mecanismo podría abrir compuertas que subsanaran el aislamiento de grupos subrepresentados políticamente: trabajadores informales, mujeres, jóvenes y desocupados. También por esa vía podría incorporarse substancia democrática, vigencia ciudadana, al pacto suscrito recientemente –a iniciativa del Presidente Peña Nieto– por los partidos políticos para llevar adelante un conjunto de compromisos compartidos.

Asimismo, otro paso aconsejable consistiría en poner coto a la privatización de los servicios sociales básicos y en procurar paulatinamente cerrar las brechas de calidad entre los prestados por el sector público y los del sector privado. Razones económicas y de equidad lo justifican. En principio, la inversión privada debiera encauzarse a corregir rezagos en el imperfecto entramado productivo de los países, a tomar compromisos nuevos, a crear empleos frescos, más que a sustituir simplemente funciones estatales en actividades sin mayor riesgo. En rigor, sería sano cerrar poco a poco la acentuada diferenciación social sostenida por las brechas del ingreso y de accesos privilegiados a los servicios de la salud y de la educación.

En México, no parece cercana la maduración política que daría impulso a muchas de las transformaciones señaladas en los párrafos precedentes. Y, sin embargo, apremia hacer algo, de otra suerte nuestra pasividad nos condenaría a vivir en un mundo desigual, inseguro, cuasi-estancado, aferrados a la esperanza de que la recomposición de los paradigmas universales algún día subordine lo económico a las exigencias democráticas de las poblaciones, atempere a las elites financieras y conjure el arrinconamiento de las políticas sociales.



# 4 Trabas en una economía endeble

Pese a costosos ensayos, la economía mexicana se debate sin solución de continuidad a mitad de camino entre patrones disímiles de desarrollo y dentro de una prolongada crisis del orden económico internacional. Sin duda, junto a problemas no resueltos sobrevendrán cambios profundos de carácter global e interno, situación que afectará a toda la organización social, a la distribución del poder económico y del político. No se trata de oscilaciones económicas o políticas ordinarias, ni podrían paliarse con alteraciones menores de los instrumentos públicos de acción. La tarea cubre mucho más terreno, abarca desde la reconstrucción de las instituciones políticas y económicas, así como las de la seguridad colectiva hasta llevar la consolidación de un pacto social nuevo que no sólo equilibre con mediana equidad

a las diversas fuerzas, sino que recupere la capacidad nacional de progresar y de imprimir rostro civilizado a ese proceso.

El modelo socioeconómico que aún se trata de implantar en nuestro país -Estado mínimo y mercados libres-, acota participación y debates sustantivos al empobrecer el poder decisorio de gobierno y sociedad. Las reglas del orden económico internacional prescriben la apertura externa, la privatización de empresas públicas y proscriben los subsidios y apoyos de fomento a la política industrial entre muchas otras exigencias que erosionan la soberanía de los gobiernos. La renuncia al uso del viejo y nuevo instrumental desarrollista se perfecciona con la globalización concebida como el proceso de instaurar un orden financiero y productivo supranacional, también más allá de las políticas nacionales. La desconfianza elitista propia y ajena en la democracia, en el gobierno de los hombres, se completa poniendo nuestra fe reverencial en los mercados, como si éstos no fuesen también una imperfecta construcción humana.

Por eso se ha recurrido a trasvasar responsabilidades a los mercados y a erigir a los medios masivos de comunicación privatizados en poder, capaz de informar pero también de ocultar, falsear o convertir en virtud, desequilibrios sociales y políticas inequitativas de ajuste económico. Poca influencia tiene la población y pocos alcances la democracia participativa cuando las políticas desatienden las demandas de 50% de la población pobre, de 60% de los trabajadores del sector informal o de los siete millones de jóvenes que no estudian ni trabajan.

Como resultado, el mercado interno queda constreñido y el ritmo de crecimiento se reduce a la mitad, se torna más volátil, menos propio, de compararse los

períodos 1945-1980 y 1980-2010. El descontento de jóvenes y viejos, va en ascenso. La vulnerabilidad frente a las oscilaciones de la economía internacional queda evidenciada con la década perdida de los ochenta o con las crisis de 1987, de 1995, de 2001 y de 2008-2009. En el ámbito de la economía subsisten errores y desequilibrios que al retroalimentarse mantienen postrada a la producción y al empleo o producen recesos repetitivos. Las principales fallas de las políticas públicas residen en su insuficiencia, aislamiento y falta de congruencia interna, en haber olvidado a lo largo de más de un cuarto de siglo las prioridades del empleo, del crecimiento y de la formación de capital, mediante el expediente de transferir tareas gubernamentales esenciales a los mercados en materia de planeación, asignación de recursos o de protección social a la población.

Así, la macroeconomía queda empobrecida, despojada de sus objetivos e instrumentos medulares. La estabilidad de precios priva sobre el crecimiento; el banco central es independiente y usa el tipo de cambio con fines también estabilizadores. La política fiscal resulta inhibida por la insuficiencia de ingresos tributarios y por la obligación legal de rehuir cualquier déficit presupuestario.

Quizá se ganaron ventajas políticas al desviar a mercados impersonales los reclamos de la sociedad derivados de los ineludibles costos del acomodo al orden económico neoliberal. Sin embargo, la evasión de lo política ha gestado desequilibrios mayúsculos que tienen postrada a la sociedad. Valga mencionar casos conspicuos de carácter económico.

Uno es de orden estructural, se caracteriza por un proceso incompleto de modernización y adaptación de la

planta productiva vernácula al libre comercio que escasamente contribuye al desarrollo. El segundo desequilibrio es financiero y tiene efectos similares. Ante la indiferencia de las autoridades, la banca casi ha abandonado el crédito a la producción y a la formación de capital. El Banco de México cuida de la estabilidad de precios, pero descuida el crecimiento de la economía, así como la regulación apropiada de la banca extranjera o nacional. A la par, la política fiscal quedó empequeñecida, cuando se desgravó sustantivamente el Impuesto sobre la Renta y se suprimieron los gravámenes al comercio exterior, hasta dejar como única salida la expoliación de las finanzas de Pemex en sustitución de una reforma tributaria pospuesta indefinidamente y frente a las restricciones de la Ley de Responsabilidad Hacendaria que obliga al equilibrio presupuestal casi en cualquier circunstancia.<sup>23</sup>

El tercer desajuste es de orden social consiste en la violación ostensible del pacto social y en el resquebrajamiento del mercado de trabajo, en hacer crónica la desigualdad distributiva y en la aglomeración de perdedores en la justa de la competencia. El último desequilibrio se expresa en la segmentación de las fuerzas políticas, nacida de razones ideológicas, pero sobre todo de la cerrada defensa de privilegios elitistas que hasta hoy han impedido fijar prelación, formar acuerdos democráticos sobre los objetivos nacionales, dejando esos temas macroeconómicos esenciales al mercado. La pobreza y carencias sociales del grueso de los ciudadanos, el exilio forzado de millones de indocumentados mexicanos en Estados Unidos, el costoso salvamento y la extranjerización de la banca, reflejan incontrovertiblemente fallas severas de nuestro régimen político que niega influencia a los

---

<sup>23</sup> Véase, D. Ibarra (2011), *La tributación en México*, UNAM, México.

segmentos mayoritarios de la población. Ojalá el pacto firmado por los principales partidos políticos al comienzo de la gestión del presidente Peña, corrija esa lamentable situación.

Entre los desequilibrios resultantes destacan dos -el del sistema financiero y el del mercado de trabajo- por sus efectos generalizados sobre el aparato productivo y el bienestar social. El primero, además de lo dicho, refleja la incapacidad de la política monetaria y bancaria para cumplir funciones indispensables de apoyo financiero a los productores nacionales o a la formación de capital. La reprivatización-extranjerización de la banca comercial y la inhibición al crédito de primer piso a la banca estatal, son causa de la ruptura de nexos entre economía, financiamiento e impulso estatal al crecimiento. La cartera conjunta de la banca comercial y la de desarrollo se ha desplomado de 63 a 21% del producto entre 1995 y 2008, uno de los más bajos coeficientes de intermediación bancaria del mundo. La banca comercial ha disminuido en 33% su cartera real de crédito, particularmente al sector privado a pesar de las garantías y redescuentos que le otorgan los bancos estatales. Por su parte, la transformación de la Banca de Desarrollo en banca de segundo piso, la orilla a renunciar a dos de sus funciones centrales: el crédito directo, competitivo, al sector privado y la preparación de los grandes programas o proyectos nacionales de inversión.<sup>24</sup> Asimismo, la acumulación antiinflacionaria, precautoria o quizá anti-desarrollista de reservas de divisas del Banco de México tiene un alto costo financiero que ya disuelve casi por entero su capital social.

---

<sup>24</sup> Véase, D. Ibarra (2010), *Paradigmas monetarios en México*, Facultad de Economía, UNAM, México.

La erosión universal de los mercados de trabajo, alcanza en México proporciones alarmantes. La población económicamente activa creció 140% entre 1980 y 2008, esto es, a una tasa media anual mayor a 3%. En contraste, más de la mitad de la fuerza de trabajo es informal y el empleo en el sector secundario que podría tomarse como el segmento moderno de la economía de mercado, vio declinar su participación dentro de la población activa en casi 60% entre 1990 y 2008, con evidente desperdicio del llamado bono demográfico.

Como es natural, el costo de la estrategia adoptada creó vulnerabilidades sin cuento. Visto más de cerca, en 1995 el producto cayó más de 6% y, otro tanto, ocurre en 2009. Por supuesto, el consumo privado y la inversión se contrajeron todavía más, arrastrando consigo al bienestar ciudadano. La incierta mejoría macroeconómica postcrisis no es general y menos suficiente, no compensa del todo la caída de 2009 sobre todo en el empleo, cuando ya se perfila una nueva pérdida de dinamismo económico; el consumo y el empleo de la población seguirán deprimidos y por tanto las ramas productivas más afectadas son las que se asocian a la demanda popular y a la inversión, esto es, a la salud intrínseca de los mercados nacionales. Y ello ocurre cuando proliferan vicisitudes internacionales derivadas de la doble recesión europea y de las lentas, difíciles, recuperaciones norteamericana y japonesa que ya parecen arrastrar consigo a las principales economías emergentes, China, la India y Brasil, entre otras.

En México, la apertura de mercados no ha clausurado los desequilibrios externos de pagos por más que se hayan multiplicado los tratados de libre comercio. Las exportaciones han crecido mucho desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero las

importaciones lo han hecho a velocidad análoga o superior. En consecuencia, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y la afluencia del ahorro externo siguen determinando el ritmo máximo asequible de desarrollo.

En suma, junto al estrangulamiento externo, el énfasis en soluciones de mercado, en la estabilidad de precios, en políticas segmentadas y en extremo conservadoras, seguirán produciendo ritmos mediocres de crecimiento, costos ascendentes de sostenibilidad ambiental, mientras toma carta de naturalización la pobreza, el desempleo, el ascenso de la informalidad con cifras de desocupación de los jóvenes peligrosamente altas. De ahí el desprestigio de las llamadas reformas estructurales – reformas en esencia microeconómicas o microsociales– y el descontento manifiesto de la población joven frente a un futuro deteriorado.

Carentes del énfasis en la macroeconomía del empleo, la formación de capital y el crecimiento, proliferan diagnósticos parciales sin mayor base empírica que atribuyen el insuficiente dinamismo económico a multitud de factores –sistema educativo deficiente, organización monopolítica de algunos mercados, debilidad gubernamental para completar la liberación de mercados– que en el fondo resguardan intereses limitativos de la armonización civilizada de tareas entre Estado y mercado.

Haciendo a un lado avances en materia de inflación o de equilibrio presupuestal, cabría concluir que las cuestiones medulares a la salud de la economía y a la protección social reciben atención desordenada o secundaria en la confección de las políticas gubernamentales. En rigor, las prelaciones debieran reorientarse al menos a los siguientes campos; crear mecanismos de formación

de acuerdos democráticos que lleven a reconstruir los pactos sociales y, por ende, clarifiquen el ámbito de las responsabilidades públicas manifiestas en el contenido y ordenamiento de la estrategia macro y microeconómica; fomentar prioritariamente el empleo; propiciar la reconversión deliberada de la planta productiva nacional y la integración del sector exportador al resto de la economía; emprender la reforma fiscal; regular el funcionamiento de la banca comercial y liberar de trabas a la banca de desarrollo; limitar el poder político de los medios masivos de comunicación; establecer derechos sociales exigibles, universales para proteger a los trabajadores y a los grupos sin representación política de la marginación; mejorar al sistema educativo y de investigación básica; y, por último, comenzar por establecer metas mucho mejor equilibradas entre objetivos estabilizadores y los del empleo e ingreso, esto es vertebrar sin contradicciones mayúsculas la política económica con la política social.

## 5 La rezagada reforma tributaria

Durante las dos últimas décadas, los sistemas impositivos latinoamericanos se han fortalecido y auxiliado a los gobiernos al salir de la década perdida de los años ochenta, sanear las finanzas públicas, estabilizar la macroeconomía de los países y ampliar el abasto de bienes públicos. Por supuesto, una parte importante de los avances fiscales es atribuible a recortes presupuestales y a la privatización de servicios públicos. La CEPAL, sin embargo, subraya como el hecho más significativo el que la carga impositiva de América Latina (sin ponderar) a partir de distintos niveles, se ha elevado consistentemente de 13.9 a 19.4% del producto entre 1990 y 2010, si se exceptúa la caída, ojalá temporal, ocasionada por la crisis de 2009.<sup>25</sup>

Las cifras anteriores ocultan una diversidad de situaciones. En Argentina, Perú, Ecuador y Paraguay, los tributos se han duplicado con creces en relación al producto durante ese lapso de 20 años; mientras se elevan

---

<sup>25</sup> Véanse, D. Ibarra (2011), *La tributación en México*, UNAM, México; CEPAL-OCDE-CIAT (2012), *Estadísticas Tributarias en América Latina (1990-2010)*, París, Panamá, Santiago.

entre 20 y 4% en Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Paraguay y Uruguay; crecen menos o se estancan en México, El Salvador y Chile y se reducen en Venezuela. Por igual, la carga tributaria total varía considerablemente entre 34% en Brasil, 11.4% en Venezuela y 12.8 a 12.9% en República Dominicana y México.

Aún así, puede afirmarse que la tributación latinoamericana es pobre comparada con la de los países de la OCDE. Desde luego, ello se asocia al menor grado de desarrollo expresado en recaudaciones bajas de los impuestos directos. Y también se asocia a las reformas neoliberales que llevaron a suprimir los tributos al comercio exterior y a reducir los impuestos directos sobre todo a las empresas, compensándolos imperfectamente con gravámenes al consumo. Por igual, son reducidas las cuotas a la seguridad social dado el atraso de los sistemas de bienestar y protección a la población.

En la región, sin embargo, las naciones de mayor nivel de ingreso, tamaño o tradición democrática suelen alcanzar gravámenes directos substancialmente más elevados que los privativos de México. Así, en Chile, Brasil, Uruguay y Argentina, la carga en relación al producto de los impuestos sobre la renta exceden a los de México entre 44 y 5%. Y lo mismo ocurre con las contribuciones a la seguridad social que son inferiores en México a un tercio del promedio de la OCDE y de las de Brasil, dos y media veces menores a las de Argentina o apenas de 50% con respecto a las de Uruguay. El país tampoco se distingue por gravámenes altos a la propiedad (diez veces menores a los de Argentina, 6 con respecto al Brasil o 5 veces los de Colombia), sin gravar la casi totalidad de las ganancias de capital. Aparte de esas comparaciones regionales, todavía no se han tomado en cuenta las sig-

nificativas alzas en los impuestos directos que se generalizan en el mundo y entre nuestros socios comerciales importantes (Estados Unidos y Francia, por ejemplo).

El rezago también ocurre con los impuestos al consumo. El IVA o su equivalente aporta ingresos al fisco federal de 3.9% (2010) del producto, mientras es cinco veces mayor en la OCDE, tres veces más en Brasil, casi otras tres en Argentina, dos veces en Uruguay y Chile, 70% más en El Salvador, Paraguay y Perú.

En conjunto, México requeriría de una reforma tributaria profunda que elevase la carga fiscal unos diez puntos del producto para acelerar el ritmo de crecimiento, cumplir los compromisos del Pacto Político firmado por todos los partidos, así como facilitar otros avances postpuestos por demasiado tiempo.

Cabría entonces precisar las causas de la milagrosa estabilidad macroeconómica y de las finanzas públicas nacionales ante tan pobre récord recaudatorio. Parte del milagro reside en la implantación de políticas de desarrollo moderado y austeridad durante más de treinta años, sin mayores acciones contracíclicas en las sucesivas crisis (cuatro) de 1987 a 2009 y sin mayor preocupación por el desborde de trabajo informal o el agravamiento de otros problemas sociales. La otra parte de la explicación reside en gravar excesivamente a Pemex hasta lograr que aporte 35% (2010) de los ingresos del Gobierno Federal. Ello se ha hecho a costa de reducir casi en un millón de barriles diarios la extracción de crudo por la subinversión sistemática de la más importante empresa extractiva del país. Los gravámenes petroleros aportan más que el Impuesto sobre la Renta y exceden en 50% la contribución del IVA. Puesto en otros términos, los ingresos de esa fuente no se utilizan, como en Brasil para acrecen-

tar el avance económico, sino para mantener reducida la imposición del país, alta la concentración del ingreso y equilibrar a medias la balanza de pagos.

Los países de la región buscaron y buscan con distinta fortuna encontrar vías de sostener el equilibrio de las finanzas públicas sin deprimir el crecimiento, la inversión y el gasto social ni imposibilitar la política contracíclica. México, hasta ahora, se queda atrás, sigue fiel a la ortodoxia económica al precio de sacrificar su desarrollo frente a la de otros países y sus ciudadanos. En efecto, según el Fondo Monetario Internacional desde 1977 el crecimiento de la economía mexicana apenas iguala al promedio regional en los mejores años, pero quedan por debajo en casi todo el periodo. Entre 1982 y 1991, se expandió a razón de 1.4% anual frente a 1.8% de América Latina; en el periodo 1985-1994, las cifras fueron 2.5 y 3.1%; entre 2004 y 2011, el diferencial de tasas subió al alcanzar la primera apenas 2.7% frente a 5.2% de la segunda. Y por supuesto la caída (-6%) aparejada a la crisis de 2009, fue la peor en América Latina, si se exceptúa a Antigua y Barbados (-10%).<sup>26</sup> Más aún, la baja tributación y las deficiencias en las normas de protección social, en nuestro caso, crean círculos viciosos. En contraste, en varios países latinoamericanos, la recaudación de los impuestos generales al consumo ha podido políticamente -no autoritariamente- subirse al brindar acceso universal a los servicios de salud, seguros de desempleo o jubilaciones mejoradas a los estratos de menor ingreso (Brasil, Uruguay, Argentina, Chile).

En México -aunque se trate de una constante universal- el precio político de cambiar las reglas tributarias, suele relegar al futuro la respuesta a los dilemas imposi-

---

<sup>26</sup> Véanse, FMI (varios números), *World Economic Outlook*, Washington.

tivos, tornándolos más difíciles, onerosos de resolver. La reforma energética sería inútil si no va acompañada de la liberación de la dependencia fiscal de los gravámenes petroleros y, sin ambas cosas, parece remoto reactivar la inversión pública a favor del crecimiento y de atender el déficit social de la aglomeración de la mano de obra (60%) en la informalidad. Por lo demás, recuperar el tiempo perdido en una economía abierta en donde prevalecen hoy condiciones globales recesivas, dificulta el problema y hasta pudiese magnificar las resistencias de los grupos sociales afectados.

Aún así tendrá que avanzarse en atención a las apremiantes necesidades del país y a los compromisos asumidos por el nuevo gobierno. De optarse por una reforma vertebrada en torno al IVA -cuya generalización aportaría apenas algo más de 1% del producto- habría que elevar desproporcionadamente la tarifa actual (16%) para fortalecer de verdad los ingresos fiscales y subsanar la notoria ineficiencia recaudatoria. Desde luego, se gestaría un impacto inflacionario inevitable -que llevaría casi con seguridad al Banco de México a elevar recesivamente las tasas de interés-, a la par de acentuar los sesgos distributivos concentradores. Si se prefiriese acrecentar la progresividad del Impuesto sobre la Renta a las personas o incluso a las empresas, siguiendo tendencias mundiales que se generalizan, se despertaría la oposición de segmentos poderosos de la población, con posible capacidad de inhibir en algún grado los acuerdos políticos o los procesos reales de inversión y empleo. Asimismo, podrían seguirse fórmulas mixtas e incluso aliviar las penurias fiscales mediante otros expedientes (gravámenes a las transacciones financieras, a las ganancias de capital, recorte drástico a las exenciones o a los regímenes

tributarios especiales). Con todo, el rezago estructural de los impuestos (10 puntos o más del producto) y la misma composición defectuosa de los gravámenes, difícilmente podría subsanarse de golpe -como hace suponer el término publicitado de “reforma integral”-, sin causar trastornos costosos de orden económico y político. En rigor, ello debiera formar parte de la reconstrucción de los pactos sociales y políticos e instrumentarse por etapas.

En rigor, la reforma fiscal siendo pieza clave en la renovación económica del país no puede concebirse en el vacío, esto es, sin vertebrar las políticas públicas en torno a los objetivos medulares de la formación de capital y del crecimiento. Así, junto a la liberación paulatina de las finanzas públicas, las políticas monetarias, cambiarias y del crédito, lejos de limitarse a combatir la inflación, de la mano con políticas industriales y del gasto gubernamental, debieran reorientarse a fortalecer inversión, empleo e indirectamente vía crecimiento a las propias recaudaciones tributarias. De otra suerte, las reformas fiscal, energética, del empleo, del crédito, quedarían como esfuerzos aislados, incongruentes entre sí, que no sumarían en la búsqueda del bienestar nacional.

# 6 La fragmentación de las Políticas Públicas en México

## Antecedentes

Comencemos con algo de historia. Diluyéndose poco a poco en el tiempo, las reivindicaciones y cambios revolucionarios dominan claramente la visión política y económica desde los años veinte hasta el séptimo decenio del siglo pasado. La noción de incorporar a la vida política a los campesinos y trabajadores, de afirmar la soberanía nacional, de eliminar los rasgos feudales o concentradores del régimen porfirista, se une a la repulsa al autoritarismo y a las aspiraciones ciudadanas a la democracia. A ello se suman, a escala internacional, las tesis del keynesianismo que hace del empleo compromiso ineludible de los gobiernos, responsabilizándolos de la seguridad y estabilidad del crecimiento, como premisa de la cohesión política de las sociedades.

Así nace el singular milagro desarrollista mexicano que durante casi medio siglo eleva el producto a más de

6% y el ingreso per cápita a 3% por año. La política fiscal y la inversión pública en infraestructura al tiempo que favorecieron los rendimientos privados, se conjugaron con la política industrial del proteccionismo y la acción de los bancos de desarrollo para acompasar dinámicamente oferta y demanda internas. A su vez, la paz y la armonía sociales se fundamentaron en la reforma agraria, la absorción de la mano de obra marginada vía la industrialización, la urbanización, la mayor cobertura del sistema educativo y la creación de instituciones como el Seguro Social, los sistemas de pensiones y las leyes laborales.

Desde luego no todos fueron aciertos convergentes, en lo político como en toda evolución histórica prevalecieron o aparecieron los inconvenientes democráticos del partido único y los excesos del corporativismo obrero y empresarial. También en lo político, la concentración presidencialista del poder inhibió los impulsos democráticos de las legislaturas, la judicatura y de los propios partidos políticos, singularmente del PRI; en lo social, fue alta la movilidad campo-ciudad, como expresión de la igualación de oportunidades, pero no mejoró en medida semejante el reparto de los ingresos sobre todo al ensancharse y consolidarse los intereses empresariales y de las elites emergentes; en lo económico persistió el estrangulamiento de la balanza de pagos y la debilidad de las estrategias de fomento exportador, causantes de crisis cambiarias recurrentes. Luego, el retraso de la reforma fiscal comenzó a crear dependencia riesgosa de los ingresos petroleros y a frenar el gasto de inversión o de orden social del sector público.

## El cambio paradigmático

A partir de 1982, se da el desplazamiento del paradigma revolucionario y del keynesianismo por la nueva ideología de mercados libérrimos y estados mínimos, asentado en fronteras abiertas, privatización, desregulación y la poda de responsabilidades estatales. Todo ello al erradicar la estrategia económica anterior lleva a la implantación de amplios cambios institucionales y de visión política, incluida la supresión, sin reemplazo, de los principales instrumentos públicos de fomento financiero y productivo.

En efecto, se eliminaron casi todos los aranceles y otras medidas del proteccionismo comercial; también los cajones del crédito selectivo buena parte de los fideicomisos de fomento; se suprimió la política industrial; se liberalizaron las regulaciones a las tasas de interés, a las corrientes del capital y al ahorro externos; se privatizaron buena parte de las empresas estatales; se otorgó autonomía al Banco Central con el objetivo único de buscar la estabilidad de precios; se transformó la banca de desarrollo en banca de segundo piso; se reprivatizó y luego se permitió la extranjerización del grueso de la banca; por último, la Ley de Responsabilidad Hacendaria, hizo prevalecer el equilibrio presupuestario como norma casi invariable, restringiendo sustantivamente los alcances de las políticas fiscales de orden desarrollista o contracíclico. En conjunto, se transfirió a los mercados las responsabilidades primarias de alcanzar el desarrollo y el empleo, sin reemplazar o modificar los instrumentos de la acción pública que antes asumían esas responsabilidades.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Véase, D. Ibarra (2005), *Ensayos sobre Economía Mexicana*, FCE, México, en especial "El desvanecimiento de las instituciones e instrumentos de la acción pública" (p. 103).

El nuevo modelo de desarrollo hacia afuera, anclado en los objetivos de la estabilidad de precios y la apertura externa, se justificó persuasivamente como el medio de acentuar el crecimiento, incorporar al país a tecnologías avanzadas y eludir las crisis cambiarias. Los supuestos centrales del cambio estratégico fueron que los mercados prontamente llevarían a identificar, afianzando, las ventajas comparativas del país y que la libertad de fronteras, lejos de causar trastornos productivos mayúsculos, propiciaría las exportaciones, los flujos de ingreso la inversión extranjera y el ascenso de la competitividad de los productores nacionales. En esa creencia, los instrumentos de acción consistieron casi exclusivamente en la supresión del proteccionismo al comercio y al movimiento de capitales, la celebración y multiplicación de los tratados de libre comercio con diversos países y agrupaciones regionales. Al tipo de cambio se le dejó la función complementaria de abatir artificiosamente la inflación cuando necesario y atraer ahorros foráneos de corto plazo.

Sin embargo, son varias las funciones que los mercados liberados no cumplen a satisfacción cuando los estados se inhiben de intervenir en el equilibrio de la vida económica, social y política.<sup>28</sup> Baste señalar aquí dos fallas que parecen centrales: la segmentación incongruente entre los objetivos nacionales declarados y la insuficiencia de los instrumentos de la política económica y social que no suple o provee el mercado. Suelen pasarse por alto esas anomalías pretextando que los problemas de la economía mexicana son conocidos y han sido sobrediagnosticados; pero los análisis los toma aisladamente sin respeto a la lógica de sus interrelaciones. Baste examinar algunos vacíos en la identificación de las

---

<sup>28</sup> Véase, D. Ibarra (2012), "México, una economía endeble", *EconomíaUNAM*, núm. 26, pp. 96-102.

causas de los problemas y en la falta de convergencia no sólo entre objetivos, sino entre las políticas macro y microeconómicas.

Los antiguos compromisos estatales relacionados con el empleo, la reducción de la población marginada y la estabilidad del crecimiento se abandonan al juego de los mercados. La función medular de los gobiernos se orienta a suprimir las trabas al funcionamiento libre de los mercados. La renuncia, consiguiente, a la macroeconomía del desarrollo deja sin brújula a las políticas microeconómicas, hace florecer lagunas en la acción pública o conduce a diagnósticos equivocados sobre los obstáculos a la prosperidad.

Como se desprende de las experiencias exitosas de Asia, la incorporación al mundo de la competencia internacional y al desarrollo sostenido requiere del acompañamiento indispensable de políticas industriales, de promoción de exportaciones y de sustitución eficiente de compras foráneas, esto es, de la construcción deliberada de tejidos productivos nuevos, densos y eficientes dentro de los países, a lo cual paradójicamente se ha renunciado en México.<sup>29</sup> Del mismo modo, cabe reconocer que la igualdad no es meta asequible a través de la meritocracia irrestricta del mercado que favorece a unos -los ganadores-, mientras penaliza sin compensación a muchos otros, lastimando al final de cuentas -si no se le regula el reparto del ingreso, la necesaria cohesión interna de

---

<sup>29</sup> Véanse, R. Devlin y G. Mognillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers*, Banco Mundial y CEPAL, Santiago de Chile; CEPAL (2012), Cambio estructural para la igualdad, Santiago de Chile; W. Peres (2009), "The Slow Return of Industrial Policies in Latin America", en *Industrial Policy and Development*, Cimoli, Dosi y Stiglitz, compiladores, Oxford University Press; D. Ibarra (1994), *¿Es aconsejable una política industrial en México?*, Conferencia dictada en la Escuela Superior de Ingeniería Mexicana y Eléctrica (10 de agosto).

las sociedades y la representatividad ciudadana de los gobiernos.<sup>30</sup>

### La ausencia de la política industrial

El abrupto cambio institucional del proteccionismo al libre cambio, se implantó en ausencia de acciones públicas que hubiesen reducido sus costos y facilitado los acomodos productivos. México, renunció casi de lleno a la intervención del Estado, en cuanto a instrumentar programas de reconversión productiva en auxilio de las empresas y sectores nacionales afectados con la apertura. Al propio tiempo, se abandonó la política industrial, no sólo en sentido proteccionista clásico, sino en el de conciliar directrices y apoyos gubernamentales hacia actividades seleccionadas y calificadas de prioritarias en la nueva estrategia de desarrollo, sea en la producción para el mercado nacional, en el del fomento de líneas exportadoras o en la orientación de la inversión nacional y extranjera.<sup>31</sup>

En tales circunstancias, la apertura desordenó, desarticuló, seriamente las cadenas productivas, redujo la capacidad de arrastre de la industria y del sector exportador con respecto al conjunto de la economía y provocó

<sup>30</sup> Consúltese, R. Cordera, E. Del Val, *et al* (2012), *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*, UNAM, México; J. Galbraith (2012), *Inequality and Instability*, Oxford University Press, Oxford; D. Ibarra (2005), "Derechos sociales exigibles o ilegitimidad política", en *Ensayos sobre Economía Mexicana*, FCE, México.

<sup>31</sup> Véanse, S. Cohen y J. Zysman (1987), "Manufacturing Matters", Basic Books, N. York; R. Reich (1982), *Why the U. S. Needs and Industrial Policy?*, *Harvard Business Review*, enero, febrero; S. Lahiri e Y. Ono (2006), *Trade and Industrial Policy under International Oligopoly*, Cambridge University Press, N. York; D. Ibarra (2005), *Desarrollo y Política Industrial*, inédito, México (una versión abreviada se publicó en *El Universal* (8 de julio de 2005); R. Cordera, E. del Val, *et al* (2012), *México frente a la crisis*, capítulo sobre desarrollo productivo, p. 113, UNAM, México.

simultáneamente un vertiginoso ascenso de la propensión a importar. Las operaciones de maquila de baja tecnología, bajo valor agregado y bajo multiplicador de empleo, constituyen alrededor de 60% de las exportaciones y poco contribuyen a las finanzas públicas al gozar de un régimen impositivo privilegiado. En consecuencia, pese a la apertura y a las esperanzas puestas en la misma, persiste el desequilibrio de la balanza de pagos constituido en restricción fundamental al ritmo asequible del desarrollo, obligando, además, a la acumulación desmesurada de reservas para precaverse de las oscilaciones de la economía internacional.

En conjunto, los tratados de libre comercio o el intercambio internacional con otros países han llevado a dilapidar los ingresos netos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.<sup>32</sup> En 2008 se obtuvo un superávit de casi 80 mil millones de dólares en esa zona de integración, pero los déficit con China, la Unión Europea, Corea y Japón, sumaron 88 mil millones de dólares que explican buena parte del saldo negativo de la balanza comercial. Todavía en 2008 el déficit de las transacciones comerciales ascendió a 17 mil millones de dólares que luego enjugaron transitoriamente los altos precios del petróleo, la baja en las tasas internacionales de interés, las menores importaciones asociados a la crisis (2009 y 2010) y un ascenso moderado de las ventas externas. Aquí el propósito de perfeccionar el libro comercio sin mayor “quid pro quo”, domina a los objetivos nacionalistas de eliminar desajustes de pagos, favorecer a los productores del país y ganar tiempo o grados de flexibilidad en el desarrollo.

---

<sup>32</sup> Véase, D. Ibarra (2005), “El mal holandés invade México”, *El Universal* (25 de noviembre), México; Ibarra, D. (2004), “Comercio Exterior: una locomotora sin vagones”, *El Universal* (20 de septiembre), México.

Del mismo modo, la política cambiaria se utiliza con frecuencia para abatir la inflación o atraer financiamiento externo al costo de abaratar importaciones y quitar competitividad a los productores nacionales. Satisfacer esos propósitos ha llevado a procurar un tipo de cambio ligeramente sobrevaluado y a ofrecer tasas de interés por encima de los estándares internacionales. De esa manera, se desplazan los objetivos del crecimiento interno al tiempo que se debilita la estructura de la balanza de pagos. Quiérase o no, aquí las metas financieras y antiinflacionarias con respecto a las desarrollistas no aparecen conciliadas, sino contrapuestas.<sup>33</sup>

Nótese que los flujos anuales de inversión extranjera en el mercado nacional de dinero (corto plazo) se han multiplicado por seis entre 2004 y 2011, hasta sumar en ese último año 31.6 miles de millones de dólares y un saldo acumulado de 82.3 miles de millones. El propio ahorro extranjero en valores gubernamentales también de corto plazo ha crecido de 900 a 69 800 millones de dólares entre 2000 y 2011. Todo ello plantea riesgos a la estabilidad cambiaria por más que se persista en acumular reservas.<sup>34</sup> Por lo demás, el aporte neto de la inversión extranjera directa ha tendido a exagerarse. Entre 2000 y 2011, esos flujos del ahorro externo representaron en promedio apenas 1.3% del producto. Las corrientes de inversión directa sumaron 276 mil millones de dólares, de los cuales sólo poco más de 50% correspondió al financiamiento fresco de nuevos proyectos -incluidas

---

<sup>33</sup> Véanse, J. Ros (2012), "Junto al epicentro: un estudio comparativo de Canadá y México durante la crisis 2008-2009", de próxima publicación en *EconomíaUNAM*; B. Eichengreen (2008) "The Real Exchange Rate and Growth", Working Paper núm. 4, Commission on Growth and Development, Washington.

<sup>34</sup> Las cifras son del Banco de México (2012), *Informe Anual 2011*, México, en especial los cuadros A61 y A62.

las privatizaciones-, el resto estuvo constituido por re-inversión de utilidades y cuentas entre compañías.<sup>35</sup> Su contribución al desarrollo productivo y tecnológico ha resultado menor y considerable su impacto en la extranjerización de muchas de las mejores empresas públicas y privadas.

A la vez, la precipitada apertura foránea ha dado comienzo a la desindustrialización prematura del país. Entre 2000 y 2010 el empleo creado por la industria de transformación, el corazón del sector moderno de la economía, se redujo en 10% y su contribución al producto cayó de 20% a menos de 14%. Puesto en términos distintos, el modelo de la maquila con apertura no ha resuelto, sino acentuado la debilidad, la heterogeneidad y la desarticulación de las estructuras productivas nacionales, así como su incapacidad de multiplicar el empleo. En este caso, las metas -o mejor dicho, las esperanzas- sobre industrialización y empleo no se compaginaron con las modalidades seleccionadas de desregulación y libertad externa de los mercados.

Un caso análogo se da en el sector agropecuario. Aquí el empleo se reduce lo mismo por efecto de cambios estructurales esperados, cuanto por descuidos en las políticas públicas para asegurar mínimos de seguridad alimentaria. Cualquiera que sea el caso, los trabajadores rurales caen de 27 a 14% de la población ocupada entre 1990 y 2010 y la autosuficiencia alimentaria decrece con el ascenso vertical de las importaciones. Entre 1995 y 2008 las compras externas pasan de 15 a 32% del consumo en el caso del maíz, de 36 a 57% en trigo, en el arroz de 58 a 85% y de 3 a 12% en la carne de bovi-

---

<sup>35</sup> Los datos provienen de la Dirección General de la Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía.

no.<sup>36</sup> Tales hechos, no son ajenos al drástico recorte del crédito real al campo, más de 70% entre 1995 y 2010, así como al descuido crónico a la infraestructura sobre todo de los distritos de riego.<sup>37</sup> El cierre de Banrural, de la Aseguradora Agrícola y los Almacenes Nacionales de Depósito, manifiesta confianza ingenua en la generación inmediata y automática de servicios privados eficientes y competitivos en sustitución de los que antes proveía el sector gubernamental. Así, el desplazamiento de los instrumentos de la acción pública y la falta de respuesta plena de los mercados privados, agravaron y agravan la insuficiencia de la producción nacional, la dependencia alimentaria y, desde luego, la pobreza campesina.

En términos todavía más amplios, la fe en la aptitud desarrollista y no sólo utilitaria de los mercados, unida a la singular pasividad regulatoria de las autoridades financieras explica la aguda y ya crónica escasez de financiamiento a la producción, a la inversión y al empleo. La banca comercial se especializa en el crédito al consumo -con extraordinarias tasas de interés- o a los gobiernos federal y estatales -sin riesgo aparente-, mientras el propio gobierno elimina expreso de la competencia saludable provista antes por la banca estatal. En 1955, la cartera total de la banca ascendía a 62% del producto (43% la comercial y 19% la de desarrollo).

---

<sup>36</sup> Véanse, CEPAL (varios números), *Subregión de América Latina y el Caribe, Información del Sector Agropecuario*, México; A. Acosta y D. Ibarra (2003), "El dilema campesino", *Investigación Económica*, vol. LXII, núm. 245, pp. 151-190; D. Ibarra (2007), "Agricultura y políticas públicas", *El Universal* (7 de febrero).

<sup>37</sup> Hoy en día, la escasez mundial de alimentos centra las opciones estratégicas del país exclusivamente en fomentar la producción interna. La disponibilidad de suministros importados probablemente resulte difícil, además tendrían que adquirirse a precios elevados que deprimen la capacidad de compra de los estratos empobrecidos de la población y alientan a la inflación.

Ya en 2008, esas cifras se habían desplomado a 21% del producto (18% de la comercial y 3% de la de desarrollo). Como se aprecia, el afán lucrativo de una banca liberada prevaleció sobre la provisión esencial de apoyo financiero al crecimiento.<sup>38</sup>

El comercio exterior crece mucho, sobre todo en la década de los noventa, hasta representar (2010) alrededor de 65% del producto [el intercambio exportador (32%) y el importador (33%)] después, las ventas mexicanas se estancan o declinan alrededor de 2% del total mundial. Otro tanto ocurre con la inversión extranjera, sube bastante entre 1993 y 1999; luego comienza a perder fuerza u oscilar al agotarse el proceso de extranjerización de empresas públicas y privadas y resentirse los efectos de las crisis mundiales del 2001 y del 2008.

A mayor abundamiento la desaparición de importantes empresas e instituciones públicas, se ha sustituido con la proliferación de organismos, comisiones, fideicomisos que burocratizan las funciones, engrosan los presupuestos y multiplican el surgimiento de contradicciones entre las acciones del propio gobierno.

En suma, la libertad de mercados no ha sustituido automáticamente a satisfacción, los objetivos sobre crecimiento y empleo, ni ha ordenado con ese propósito a las políticas microeconómicas o de jerarquía inferior. El ascenso del producto y de la producción no sólo se redujo, sino que se hizo volátil. El cambio estructural verdadero requiere de la jerarquización estatal ordenada de objetivos y de instrumentos complementarios (financiamiento, inversión pública, asistencia técnica, incentivos, acceso al crédito), dirigidos a elevar y mejorar las redes interindustriales -más allá de la productividad de las ac-

---

<sup>38</sup> Véase, D. Ibarra (2010), *Paradigmas monetarios en México*, Facultad de Economía, UNAM.

tividades existentes-, imprimirles calidad tecnológica y articularlas entre sí y con el exterior, a fin de multiplicar los incentivos a la inversión y al empleo de salarios altos. La fragmentación interindustrial, tanto como los vacíos y contradicciones entre las políticas públicas, se han erigido en obstáculos al desarrollo del país y a una distribución razonable del ingreso.

En efecto, durante el decenio 2001-2011, según el Foro Económico Mundial, la competitividad mexicana cae del lugar 42 al 58 en el mundo. En la comparación del producto por habitante se pierden diez o más escalones, conforme a cuentas del Fondo Monetario Internacional. En ese lapso, las exportaciones nacionales suben 120%, frente a 200% de las globales. Las corrientes mundiales de inversión extranjera directa ascienden 85%, mientras decrecen 20 a 30% las recibidas por México. En el periodo de la crisis reciente (2008-2011) el producto universal creció 1.5% por año, el de América Latina 3.3% y el de México apenas 1.1%. En 1984 el producto per cápita de México era 31% del norteamericano, en 2008 cayó a 23%. Por último, en lo interno, los empleados informales rebasan en casi tres veces a los del sector moderno de la economía. Todos esos hechos no son fortuitos, en alto grado son derivaciones de errores en las estrategias gubernamentales, entre las cuales destaca, vale repetir, la pérdida del foco de la macroeconomía nacional.

### **Los alcances de la política social**

En las tres o cuatro últimas décadas el mundo ha visto el retroceso de las políticas sociales y una extremosa polarización histórica de los ingresos, semejante en intensidad a la que prevalecía poco antes de la “Gran Crisis”

de los años treinta del siglo pasado. Ello ocurre lo mismo en los países industrializados (Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, España, Portugal) que en desarrollo (Costa Rica, Colombia, México, Lituania, Argentina, Panamá, Filipinas, Namibia, Congo); lo mismo en aquéllos donde se torna crónica o crece la pobreza (El Salvador, México, Guatemala, Haití, Nepal, Camboya, Federación Rusa), que donde se reduce (China, Chile, India).<sup>39</sup>

México no escapa a esos rasgos acompañantes del fenómeno de la globalización y del cambio en los paradigmas económicos universales. La política social mexicana muestra sobradamente la necesidad de integrar en un todo coherente los grandes objetivos nacionales y los instrumentos de política que se utilizan en su cumplimiento. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)<sup>40</sup> consigna un enorme inventario de 273 programas y acciones federales de desarrollo social (2010), que no incorporan a los de las entidades federativas y de municipios. Ello explica, de un lado, la multiplicación e intensidad de demandas sociales insatisfechas que se atienden desordenadamente sin darles respuesta plena; y, de otro, la dispersión de los intentos por enfrentarlas con un instrumental público contradictorio e incompleto. Muchos de los programas como “Progresá-Oportunidades” constituyen medidas de emergencia ante el desamparo de las familias pobres que alimenta la escasa demanda de trabajo del sector moderno de la economía.

---

<sup>39</sup> Véanse, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (varios números), *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, N. York; CEPAL (varios números), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile; B. Milanovic (2007), *Worlds Apart*, Princeton University Press, N. Jersey; A. Atkinson y T. Piketty (2010), *Top Incomes*, Oxford University Press, Oxford; T. Noah (2012), *The Great Divergence*, Bloomsbury Press, N. York.

<sup>40</sup> Véanse los excelentes informes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *el de 2011 y Consideraciones Presupuestales de 2012 del Desarrollo Social*.

Y, sin embargo, la política social ha tratado inútil y aisladamente de esforzarse por mejorar la calidad ciudadana de vida y corregir enormes carencias acumuladas en el tiempo.<sup>41</sup> En términos presupuestales la expresión de tales intentos se traduce en acrecentamiento del gasto social que ya representa (2010) 55% de las erogaciones públicas federales, cuando apenas sumaba 32% en las cercanías de 1990. O visto en relación al producto, dichas erogaciones suben con la presión de la pobreza de 6.5 a 11.3% en el mismo lapso de 20 años, con sacrificio de la inversión y otros programas públicos de fomento económico.<sup>42</sup> En ambos casos, se está llegando a límites infranqueables en tanto la economía y los ingresos gubernamentales no crezcan con mayor dinamismo.

Pese a desbarajustes crónicos, políticos, administrativos y sindicales del sistema nacional de enseñanza, los rezagos educativos, todavía severísimos, han comenzado tímidamente a cerrarse. La cobertura del ciclo de educación básica se ha ensanchado casi a 100% y se ha disminuido el coeficiente de repetición, aunque subsistan serias deficiencias y desigualdades cualitativas y regionales. El número de profesores de tiempo completo en el ramo de educación media, superior y normal creció 32% entre 2002 y 2010. Asimismo, se ha fortalecido la educación para adultos, discapacitados y el otorgamiento de becas, aunque siguen siendo insuficientes.

Con rezagos enormes y duplicación ineficiente de servicios, la seguridad social avanza al reducir los hogares casi por entero desprotegidos de 89 a 40% en el

<sup>41</sup> Véase, D. Ibarra (2007), "Derechos humanos y realidades sociales" en *Los derechos humanos económicos, sociales y culturales*, compiladores L. Orcí, y V. M. Martínez-Bullé, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.

<sup>42</sup> Véanse, CEPAL (varios números), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.

periodo 1992-2010, sobre todo entre los adultos mayores y las familias de escasos recursos. En el ámbito más reducido de la salud ocurre otro tanto, disminuye la población sin cobertura a 32%, merced a programas como los del Seguro Popular, Sesenta y Más, Caravanas de Salud y Comunidades Saludables, a pesar de que la prevención de enfermedades ha quedado un tanto descuidada, como también los apoyos no contributivos a los sistemas de pensiones. Al propio tiempo, se mantiene y ensancha el Programa de Oportunidades; se afinan y amplían los proyectos destinados a paliar las deficiencias alimenticias de la población y los servicios a la vivienda; por último, aumentan muy ligeramente de 15% a 17% los adultos mayores que gozan de jubilación. En términos estructurales, los indicadores de esperanza de vida, mortalidad general e infantil, entre otros, demuestran mejoría de las condiciones generales de bienestar de la población, como reflejo principal de la absorción de avances en las ciencias médicas.

No obstante los logros reseñados sumariamente, la situación social del país se encuentra en condiciones desastrosas que tienden a tornarse crónicas y afectar el avance de la democracia representativa del país. Conforme a cifras (2010) del Coneval, 80.7% de la población padecía de serias carencias sociales: 46.5% se situaba en la categoría de pobres (con 10.4% de indigentes), 5.8% disponía de ingresos insuficientes y 28.7% estaba sujeto a vulnerabilidad social crítica. Es decir, sólo 19.3% de la población gozaba de condiciones satisfactorias de vida sujeta a riesgos menores. Cabría preguntar entonces, ¿qué clase de democracia es la nuestra que no otorga voz, ni influencia en la configuración de las políticas al grueso de los ciudadanos para que sean atendidas poco

a poco sus demandas insatisfechas? Quiérase o no, mucho del malestar político, surge de los reclamos sin respuesta en torno a la depuración de la representatividad ciudadana en los órganos de gobierno, esto es, nace de distorsiones innegables en el ejercicio de la democracia en nuestro país.

Desde luego, las causas de esa situación quedan fuera de los alcances de la política social propiamente dicha, sobre todo cuando el crecimiento y el empleo resultan insuficientes.<sup>43</sup> En efecto, poco puede hacer la acción social cuando prevalece un resquebrajamiento mayúsculo en el mercado de trabajo.<sup>44</sup> Aun sin seguro de desempleo, la desocupación crece hasta fluctuar alrededor de 5% de la fuerza de trabajo y la de los jóvenes probablemente duplica o triplica esa cifra.<sup>45</sup> Incluso la movilidad social ascendente relacionada a la mayor y mejor educación tiende a desaparecer u opera de modo imperfecto cuando prevalece notoria cortedad en la demanda de trabajadores. El sector moderno de la economía ha cedido el puesto estelar a la informalidad, esto es, existe exclusión parcial o total de la mano de obra de los principales regímenes de protección al trabajo. Como se dijo, el número de trabajadores informales, está muy por encima de los ocupados en el sector moderno de la economía. Tal fenómeno empequeñece los esfuerzos comprometidos a través de programas como Oportunidades, Seguro Popular o Primer Empleo, singularmente cuando se cierra la válvula de escape de la emigración y cuando el

---

<sup>43</sup> Véanse, G. Cornia (2012), *Inequality Trends and Their Determinants: Latin America over 1990-2011*, Wider, Suecia; CEPAL y OIT (2011), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

<sup>44</sup> Véase, D. Ibarra (2012), "Mercado de Trabajo y Protección Social", *EconomíaUNAM*, núm. 25, pp. 3-13, México.

<sup>45</sup> Consúltese, R. Cordera y A. Popoca (2011), "Desigualdad y Juventud en México y América Latina", *Universidades*, vol. LXI, núm. 48, pp. 72-82.

gasto público en el combate a la criminalidad y el tráfico de drogas asciende vertiginosamente.

A su vez, las reformas a los sistemas de pensiones al cambiar el régimen de beneficios definidos por el de ahorro forzoso con contribuciones definidas, quizás alivien transitoriamente a las finanzas públicas y a las finanzas de los esquemas de seguridad social, pero someten los pensionistas y sus familias a los enormes riesgos de la permanencia en el trabajo y de mercados financieros fluctuantes, sin garantizar, además, jubilaciones equitativas ni suficientes a la gran mayoría de los trabajadores.<sup>46</sup>

La lista ejemplificativa de las deficiencias internas y la falta de orientación de las políticas podrían alargarse mucho más. Baste señalar por último el de los ingresos fiscales. México recauda impuestos que son menos de la tercera parte del promedio de la OCDE y uno de los más bajos de América Latina, situación que se subsana mal y a medias extrayendo ingresos confiscatorios a Pemex.<sup>47</sup> Ante la baja en la movilidad social, los reducidos coeficientes de tributación nacional y la posposición casi indefinida de la reforma impositiva se comprime el campo de acción de las políticas económicas. Por ejemplo, la inversión pública en infraestructura ha debido reducirse a la mitad en términos del producto de lo que fue entre 1950 y 1980, en perjuicio de la generación de crecimiento, productividad y competitividad nacionales. Del mismo modo y a pesar de esfuerzos parcializados, los insuficientes recursos fiscales ya acotan los alcances de la política social.

<sup>46</sup> Véanse, D. Ibarra (2006), "Pensiones: reforma sesgada, incompleta" *El Universal* (20 de septiembre); J. Hacker (2006), *The Great Risk Shift*, Oxford University Press, Oxford.

<sup>47</sup> Véase, D. Ibarra (2011), *La Tributación en México*, Facultad de Economía, UNAM y el ensayo "La rezagada reforma tributaria", incorporado a este volumen.

En suma, de compararse los periodos 1940-1980 y 1980-2010, el ritmo medio de desarrollo se ha reducido a la mitad o más, endureciendo no sólo la incorporación de los ciudadanos al mercado formal de trabajo o comprimiendo casi por entero la movilidad social ascendente, sino también las posibilidades ulteriores de ensanchar el gasto público en programas sociales. Por lo demás, nuestra estrategia de desarrollo hacia afuera, padece de un doble mal: la falta de promoción interna y la creciente incertidumbre internacional al debilitarse la economía de los países industrializados y, en menor escala, la de los emergentes.

La influencia de los movimientos obrero y campesino camina a marchas forzadas hacia atrás, mientras ocurre lo contrario con los intereses empresariales. El avance en la democratización de las organizaciones de trabajadores encuentra obstáculos, en tanto se debilitan las normas constitucionales de protección al trabajo y a la previsión social. En efecto, la desindustrialización, la erosión de la membresía y de la influencia política de los sindicatos y la reforma laboral poco ayudan a evitar la precarización de las condiciones de los trabajadores. Los ingresos laborales caen casi año con año, hasta reducir su participación en el producto apenas a 30%, una de las cifras más bajas del mundo. Las percepciones reales del trabajo siguen su carrera descendente, se comprimen 13% entre 2005 y 2011 y aún más si los salarios nominales se deflacionaran por la canasta de bienes de consumo popular. El nivel y la evolución de los salarios mínimos parecen ya una broma nacional y la mayor parte de los trabajadores de nuevo ingreso quedan sujetos a percepciones no mayores a dos salarios mínimos, en tanto disminuyen el número de personas de tres o más

salarios mínimos. En suma, el ascenso de la competitividad internacional ya no debiera hacerse depender de la reducción ulterior de las remuneraciones al trabajo.

A escala mundial, el crecimiento mengua, hay riesgos de la vuelta a una situación depresiva que ensombrecen las perspectivas universales del empleo.<sup>48</sup> A la par, en México, se descuida la justicia distributiva, los beneficios se concentran en pocas manos, mientras ciudadanos y familias quedan inmersos en graves inseguridades de ingresos, empleo, jubilaciones o quedan indefensos frente a la criminalidad. Reflejo de todo ello queda sintetizado en el hecho de que 10% de la población más rica absorbe alrededor de 40% del producto, mientras 10% más pobre apenas percibe alrededor de 2% del mismo producto.

El coeficiente de Gini que mide el grado de centralización en pocas manos del producto arroja cifras elevadas (alrededor de 0.5) en las encuestas de ingreso-gasto de los hogares- que tipifican a México como un país de reparto desigual y crónico de los frutos económicos.<sup>49</sup> Esas cifras resultarían todavía mayores -0.60 o más-, si se conciliasen los datos de las encuestas con los de las cuentas nacionales. En consecuencia, se desperdicia el efecto redistributivo de la política impositiva, por cuanto los tributos a la renta resultan de los más pequeños del mundo y, además, no se gravan las ganancias de capital y muy poco a la riqueza. Por eso, el Impuesto a la Renta a las Personas mejora sensible-

---

<sup>48</sup> Véanse, FMI (2012), *World Economic Outlook, Copying with High Debt and Sluggish Growth*, Washington; OIT (2010), *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Globalización*, Ginebra.

<sup>49</sup> Investigadores del Banco Mundial sostienen que las políticas subóptimas son resultado de la desigualdad en las estructuras de riqueza e influencia. Véase, I. Guerrero, J. L. López-Calva y M. Walton (2006), *La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento de México*, Washington.

mente la distribución del ingreso en la Unión Europea o en Estados Unidos, mientras sus efectos resultan casi insignificantes en México. Al mismo tiempo, se dilapidan los efectos del bono demográfico y de una política deliberada de empleo, confirmando que el juego no regulado de los mercados poco sirve a una distribución medianamente equitativa del ingreso.

# 7 Comentarios finales

La conclusión general derivada de los párrafos precedentes es evidente. En tanto, las políticas públicas sigan configurándose en compartimentos estanco, sin una visión de conjunto que las ordene, interrelacione y refuerce en torno a propósitos nacionales bien jerarquizados, tanto la política productiva, como la política social, quedarán truncas, incapaces de satisfacer sus propios objetivos y de contribuir a los de alcance superior.<sup>50</sup>

Cuanto antes, cabría, erradicar el carácter ritual, carente de sustancia, de la planeación periódica del desarrollo nacional, así como los desacreditados simplismos económicos todavía en boga: los mercados liberados sobre todo los financieros son eficientes y capaces por sí mismos de disolver los obstáculos al crecimiento

---

<sup>50</sup> Véase, D. Ibarra (2010) "México: el ineludible entramado de las reformas", *El Universal* (23 de febrero), México.

y a la justicia distributiva; abatir la inflación conduce invariablemente al crecimiento; reducir los salarios o los derechos laborales necesariamente aumentan el empleo; alentar el ahorro, automáticamente acrecienta la inversión y el propio ahorro.

De aquí que las reformas calificadas de estructurales -laboral, energética, fiscal- tal y como se les ha venido publicitando (hasta 2012), tendrían escaso impacto en destrabar el desarrollo nacional y reemplazar a una macroeconomía bien concebida de desarrollo, más puntualmente, la flexibilización contractual del trabajo no acompañada del seguro de desempleo, la universalización paulatina de los accesos a servicios básicos -salud, jubilaciones- ni de la democratización sindical o del fortalecimiento de la negociación colectiva, lejos de fortalecer al mercado interno y a la representatividad política de los trabajadores, mucho contribuirá a precarizar los salarios y la seguridad del trabajo, a concentrar la distribución del ingreso y poco a multiplicar la oferta de empleos en el sector moderno de la economía, como lo demuestran inequívocamente las experiencias de las más diversas latitudes; la reforma energética, sin liberar a Pemex de una carga impositiva confiscatoria mediante una remodelación fiscal de fondo, tampoco serviría de mucho, excepto para privatizar -quizá extranjerizar- por pedazos los activos y operaciones de la empresa nacional más importante que técnicamente debiera preservarse integrada y, de paso, debilitar después las fuentes de ingreso de la federación. Una reforma tributaria concebida en torno a la generalización del IVA a alimentos y medicinas, sin elevar la progresividad del Impuesto Personal a la Renta y sin precisar antes las grandes demandas del

gasto desarrollista -en formación de capital y programas sociales-, poco contribuiría a regenerar la hacienda pública, vigorizar el financiamiento al desarrollo y distribuir mejor el ingreso.





## Bibliografía

- Abramovich, V. y C. Courtis (2004), *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*, Trotta, Madrid.
- Acosta, A. y D. Ibarra (2003), “El dilema campesino”, *Investigación Económica*, vol. LXII, núm. 245, pp. 151-190.
- Aglietta, M. y A. Raberiousse (2005), *Corporate Governance Adrift*, The Saint-Gobain Center of Economic Studies, E. Elgar, Londres.
- Arendt, H. (1958), *The Human Condition*, University of Chicago Press, Chicago.
- Atkinson, H. y T. Piketty (2010), *Top Incomes: A Global Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- Banco de México (2012), *Informe Anual 2011, México*, en especial los cuadros A61 y A62.
- Banco Mundial (2013), *International Debt Statistics*, Washington.
- Bardo, M., *et al.*, compiladores (2003), *Globalization in Historical Perspective*, NBER, The University of Chicago Press, Chicago.

- Bell, D. (1976), *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books, N. York.
- Beneria, L., et al. (2003), *Global Tension: Challenges and Opportunities in the World Economy*, Routledge, N. York.
- Bobbitt, P. (2002), *The Shield of Achilles*, Penguin, Londres.
- Buchanan, J. (2000), *Politics as Public Choice*, Liberty Fund, Indianapolis, Estados Unidos.
- CEPAL (2012), *Cambio estructural para la igualdad*, Santiago de Chile.
- (varios números), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- (varios números), *Subregión de América Latina y el Caribe, Información del Sector Agropecuario*, México.
- CEPAL y OIT (2011), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CEPAL-OCDE-CIAT (2012), *Estadísticas Tributarias en América Latina (1990-2010)*, París, Panamá, Santiago.
- Cohen, S. y J. Zysman (1987), *Manufacturing Matters The Myth of the Post-Industrial Economy*, Basic Books, N. York.
- CONEVAL (varios números), *La evolución de la pobreza en México*, México.
- Cordera, R. y A. Popoca (2011), “Desigualdad y Juventud en México y América Latina”, *Universidades*, vol. LXI, núm. 48, pp. 72-82.
- Cornia, G. (2012), *Inequality Trends and Their Determinants: Latin America over 1990-2011*, Wider, Suecia.
- Crozier, M., S. Huntington y J. Watanuki (1977), *The Crisis of Democracy*, N. York University Press, N. York.

- Del Val, E. (2011), *Una propuesta de ingreso ciudadano universal para México*, UNAM, Inédito, México.
- Devlin, R. y G. Mognuillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers*, Banco Mundial y CEPAL, Santiago de Chile.
- Eichengreen, B. (2008), "The Real Exchange Rate and Growth", Working Paper núm. 4, Commission on Growth and Development, Washington.
- Esping-Andersen, G. (1985), *Politics against Markets*, Princeton University Press, Princeton.
- (1990), *The Three World's Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- (2004), "After the Golden Age?, Welfare Dilemmas in a Global Economy", en *Welfare States in Transition*, Sage Publications, Londres.
- Evans, E. (1978), *Social Policy 1830-1914. Individualism, Collectivism and the Origins of the Welfare State*, Routledge and Kegan, Londres.
- Evans, E. (1978), *Social Policy, 1830-1914*, Routledge and Kegan, P. Londres.
- Florio, M. (2004), *The Great Divestiture*, MIT Press, Londres.
- FMI (2012), World Economic Outlook "Copying with High Debt and Sluggish Growth", Washington.
- (varios números), World Economic Outlook, Washington.
- Fraser, D. (1981), *The English Poor Law and the Origins of the British Welfare State*, Macmillan, London.
- Galbraith, J. (2012), *Inequality and Instability*, Oxford University Press, Oxford.
- (1974), *The New Industrial State*, Penguin Books, N. York.

- Grupo Central (2010), *Hacia un nuevo curso de Desarrollo*, UNAM, México.
- Guerrero, I., L. López-Calva y M. Walton (2006), *La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento de México*, Washington.
- Hacker, J. (2006), *The Great Risk Shift*, Oxford University Press, Oxford.
- Hernández-Laos, E. (2003), *Globalización, Desigualdad y Pobreza*, Plaza Valdes, México.
- Ibarra, D. (1994), ¿Es aconsejable una política industrial en México?, Conferencia dictada en la Escuela Superior de Ingeniería Mexicana y Eléctrica (10 de agosto).
- \_\_\_\_\_ (2004), “Comercio Exterior: una locomotora sin vagones”, *El Universal* (20 de septiembre), México.
- \_\_\_\_\_ (2005), “El mal holandés invade México”, *El Universal* (25 de noviembre), México.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Ensayos sobre Economía Mexicana*, FCE, México, en especial “El desvanecimiento de las instituciones e instrumentos de la acción pública” (p.103).
- \_\_\_\_\_ (2006), “Pensiones: reforma sesgada, incompleta” *El Universal* (20 de septiembre).
- \_\_\_\_\_ (2006), *La reconfiguración económica internacional*, UNAM, Facultad de Economía, México.
- \_\_\_\_\_ (2007), “Agricultura y políticas públicas”, *El Universal* (7 de febrero).
- \_\_\_\_\_ (2007), “Derechos humanos y realidades sociales” en *Derechos humanos, económicos, sociales y culturales*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Derechos Humanos y Realidades Sociales*, UNAM, Facultad de Economía, México.

- \_\_\_\_\_ (2008), “Gobierno y Poder en las Empresas”, en *La degradación de las utopías*, UNAM, Facultad de Economía, México.
- \_\_\_\_\_ (2010), “México: el ineludible entramado de las reformas”, *El Universal* (23 de febrero), México.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Paradigmas monetarios en México*, Facultad de Economía, UNAM, México.
- \_\_\_\_\_ (2011), *La Tributación en México*, Facultad de Economía, UNAM y el ensayo “La rezagada reforma tributaria”, incorporado a este volumen.
- \_\_\_\_\_ (2011), *La tributación en México*, Facultad de Economía, UNAM, México.
- \_\_\_\_\_ (2012), “Mercado de Trabajo y Protección Social”, *EconomíaUNAM*, núm. 25, pp. 3-13, México.
- \_\_\_\_\_ (2012), “México, una economía endeble”, *EconomíaUNAM*, núm. 26, pp. 96-102.
- ILO (2012), *Global Employment Trends*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (varios números), *Global Employments Trends*, Ginebra.
- Katz, M. (1986), *In the Shadow of the Poorhouse*, Basic Books, N. York.
- Korpi, W. (1987), *Class, Power and Class Struggle*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Maddison, A. (1982), *Phases of Capitalist Development*, Oxford University Press, Oxford.
- \_\_\_\_\_ (2003), *The World Economy, A Millennial Perspective*, OCDE, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Globalization in Historical Perspective*, NBER, The University of Chicago Press, Chicago.
- Melman, S. (1951), “The Rise of Administrative Overhead in the Manufacturing Industries in the United Sta-

- tes, 1899-1947”, *Oxford Economic Papers*, vol. 3, pp. 61-112, Oxford University Press, Oxford.
- Milanovic, B. (2007), *Worlds Apart*, Princeton University Press, N. Jersey.
- Noah, T. (2012), *The Great Divergence*, Bloomsbury Press, N. York.
- Noguera, J. (2001), *La Renta Básica y el Principio Contributivo*, Ariel, Barcelona.
- Offe, C. et al. (1996), “Basic Income Guaranteed by the State” en *Modernity and the State*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- OIT (2010), *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Globalización*, Ginebra.
- Perez, W. (2009), “The Slow Return of Industrial Policies in Latin America”, en *Industrial Policy and Development*, Cimoli, Dosi y Stiglitz, compiladores, Oxford University Press.
- Pisarello, G. (2007), *Los Derechos Sociales y sus Garantías*, Trotta, Madrid.
- Pisarello, G. y A. de Cabo (2006), *La Renta Básica como Nuevo Derecho Ciudadano*, Trotta, Madrid.
- PNUD (varios números), *Informe sobre el Desarrollo Humano*, N. York.
- Polanyi, K. (1944), *The Great Transformation*, Rinehart, N. York.
- Porter, M. (1997), “Capital Choices: Changing the Way American Invests in Industry” en *Studies in International Corporate Finance and Governance Systems*, Oxford University Press, Oxford.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (varios números), *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, N. York.

- Rawls, J. (1997), *Teoría de la Justicia*, FCE, México.
- Rifkin, J. (1995), *The End of Work*, Putnam, N. York.
- Ros, J. (2012), "Junto al epicentro: un estudio comparativo de Canadá y México durante la crisis 2008-2009", en *EconomíaUNAM* núm. 27, septiembre-diciembre de 2012.
- Sachs, J. (2011), *The Price of Civilization*, Random House, N. York.
- Samaniego, N. (2010), *El Empleo, Lecciones que ha Dejado la Crisis*, Grupo Central UNAM, Inédito, México.
- Samaniego, N. (2011), *Empleo, Salarios y Mercado Interno*, Grupo Central, Inédito, México.
- Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.
- Sen, A. (2006), *El Valor de la Democracia*, Viejo Topo, Barcelona.
- Standing, G. (2009), *Work After Globalization*, E. Elgar, Inglaterra.
- Stone, K. (1981), "The Post-War Paradigm in American Labor Law", *The Yale Law Journal* (Vol. 90, núm. 7), pp. 1509-1580.
- Swenson, P. (2002), *Capitalism against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford University Press, Oxford.
- Therborn, G. (2004), *Between Sex and Power: Family in the World 1900-2000*, Routledge, Londres.
- Thompson, E. (1966), *The Making of the English Working Class*, Dodd Mead, N. York.
- Titmus, R. (1963), *Essays on the Welfare State*, Allen and Unwin, Londres.

- Ullman, H. (1981), *German Industry and Bismarck's Social Security System*, Croom Helm, Londres.
- Vermeend, W., *et al* (2008), *Taxes and the Economy*, E. Elgar, Inglaterra.
- Webb, S. y B. Webb (1910), *English Local Government: English Poor Law History*, Longmans, Green, Londres.
- Wriston, W. (1992), *The Twilight of Sovereignty*, Macmillan, N. York.















*La crisis inacabada*

fue editado por la Facultad de Economía de la UNAM  
y se terminó de imprimir el 2 de abril de 2013  
en los talleres de Lito Roda, S.A. de C.V.  
La escondida núm. 2, Col. Los Volcanes,  
Delegación Tlalpan,  
México D. F.

Se usaron fuentes ITC Bookman 11/15, 10/13 y 9/12  
96 páginas impresas Offset  
en papel cultural de 90 gramos,  
en tamaño 14.5 x 21 cm,  
encuadernación cosido y pegado en hotmelt  
El cuidado de la edición estuvo  
a cargo de Eladio Periañez César

Tiraje de 1 000 ejemplares