

## UNIDAD Y FRAGMENTACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

David Ibarra  
Julio-diciembre 2012  
Configuraciones 33

### 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 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 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 del 6% y el ingreso *per cápita* al 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 prevalecieron o aparecieron los inconvenientes democráticos del partido único y los excesos del corporativismo obrero y empresarial; 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. 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.

### **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, privatizaciones, 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.

El nuevo modelo de desarrollo hacia afuera, anclado en los objetivos primordiales 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 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. Además, al tipo de cambio se le dejó la función de abatir artificiosamente la inflación 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 sensatamente en el equilibrio de la vida económica, social y política.<sup>1</sup> Baste señalar aquí una falla que parece central: la segmentación incongruente entre objetivos nacionales declarados y con respecto a la

---

<sup>1</sup> Véase Ibarra, D. (2012) “México, una economía endeble”, *Economía UNAM*, No. 26, pp. 96-102.

suficiencia 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. Y, sin embargo, para refutar ese aserto basta examinar algunos vacíos en la identificación de las causas de los problemas y en la falta de correspondencia entre las políticas macro y microeconómicas.

### **La ausencia de política industrial**

Como se desprende de las experiencias exitosas de Asia, la incorporación al mundo de la competencia internacional 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. Del mismo modo, cabe reconocer que la igualdad no es meta asequible a través de la meritocracia del mercado que favorece a unos -los ganadores-, mientras penaliza sin compensación a muchos otros, lastimando al final de cuentas el reparto del ingreso, la necesaria cohesión interna de las sociedades y la representatividad ciudadana de los gobiernos.<sup>2</sup>

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, 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.

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 simultáneamente un vertiginoso ascenso

---

<sup>2</sup> Consúltese, Cordera, R., Del Val, E., *et alia* (2012), *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*, UNAM, México

de la propensión a importar. Las operaciones de maquila de baja tecnología, bajo valor agregado y bajo multiplicador de empleo, constituyen más del 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 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. 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 (17 mil millones de dólares).

Así, surgen tensiones entre objetivos -no sólo entre la macroeconomía y microeconomía- que se resuelven insatisfactoriamente. La política cambiaria se utiliza con frecuencia para abatir la inflación y atraer financiamiento externo al costo de abaratar importaciones y quitar competitividad a los productores nacionales. De esa manera, se desplazan los objetivos del crecimiento interno al tiempo que se debilita la estructura misma de la balanza de pagos. Quiérase o no, aquí las metas antiinflacionarias y desarrollistas no aparecen conciliadas, sino contrapuestas.<sup>3</sup>

Además, 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 del 20% a menos del 14%. Puesto en términos distintos, el modelo de la maquila 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.

---

<sup>3</sup> Véase Ros, J. (2012) “Junto al epicentro: un estudio comparativo de Canadá y México durante la crisis 2008.2009”, de próxima publicación en *Economía UNAM*.

Un caso análogo se da en el sector agropecuario. Aquí el empleo se reduce lo mismo por efecto del cambio estructural, legítimo, cuanto por descuidos en las políticas públicas. Cualquiera que sea el caso, los trabajadores rurales caen del 27% al 14% entre 1990 y 2010 de la población ocupada. La autosuficiencia alimentaria decrece con el ascenso de las importaciones entre 1995 y 2008. Estas pasan del 15.4% al 32% en el caso del maíz, del 35.8% al 57.3% en trigo, en el arroz de 58% a 85% y del 2.9% al 12.0% en la carne de bovino.<sup>4</sup> Tales hechos, no son ajenos al drástico recorte del crédito real al campo en más del 70% entre 1995 y 2010, así como del descuido crónico a la infraestructura de los distritos de riego.<sup>5</sup>

En términos más amplios, la singular pasividad regulatoria de las autoridades financieras avala la crónica escasez de financiamiento a la producción, inversión y empleo, mientras la banca se concentra y especializa en el crédito al consumo -con extraordinarias tasas de interés- o a los gobiernos federal y estatales -sin riesgo- y se prescinde la competencia saludable provista antes por la banca estatal.

Hasta hoy, el balance de resultados está a la vista. El ascenso de la producción y del producto mucho se debilitó e hizo volátil. El comercio exterior crece prodigiosamente hasta representar (2010) alrededor del 65% del producto [el intercambio exportador (32%) y el importador (33%)], después, las ventas mexicanas se estancan o declinan alrededor del 2% del total mundial. Otro tanto ocurre con la inversión extranjera, sube mucho 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.

En suma, la libertad de mercados no constituye en sí misma una estrategia satisfactoria ni completa de desarrollo productivo. El cambio estructural verdadero requiere de la jerarquización ordenada de objetivos y de instrumentos complementarios (financiamiento, inversión pública, asistencia técnica, incentivos, preferencias), dirigidos

---

<sup>4</sup> Véanse CEPAL (varios números), *Subregión de América Latina y el Caribe, Información del Sector Agropecuario*, México.

<sup>5</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 tendrán que adquirirse a precios elevados que deprimen la capacidad de compra de los estratos empobrecidos de la población.

a elevar y mejorar las redes productivas nacionales -más allá de la productividad de las actividades 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 obstáculos al desarrollo del país y a una distribución razonable del ingreso.

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

El caso de la política social en México es demostrativo también de 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>6</sup> consigna un enorme inventario de 273 programas y acciones federales de desarrollo social (2010) que excluye 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 o fragmentación de los intentos por enfrentarlas con un instrumental incompleto de la acción pública.

Sin duda, la política social ha tratado de comprometer esfuerzos para mejorar la calidad ciudadana de vida y corregir enormes carencias estructurales acumuladas en el tiempo. En términos presupuestales la expresión de tales intentos se traduce en acrecentamiento del gasto social que ya representa (2010) el 55% de las erogaciones públicas federales, cuando apenas sumaban el 32% en las cercanías de 1990. O visto en relación al producto, tales erogaciones suben con la presión de la pobreza ascendente del 6.5% al 11.3% en el mismo lapso de 20 años, con sacrificio de la inversión y otros programas públicos de fomento económico.<sup>7</sup> En ambos casos, se está llegando a límites difíciles de rebasar 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 severos, han comenzado

---

<sup>6</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.*

<sup>7</sup> Véase CEPAL (varios números) *Panorama Social de América Latina.*

tímidamente a cerrarse. La cobertura del ciclo de educación básica se ha ensanchado casi al 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 ocupados 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. Pese a rezagos enormes y duplicación ineficiente de servicios, la seguridad social avanza al reducir los hogares enteramente desprotegidos del 89% al 40% en el 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 no protegida al 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 han quedado un tanto descuidada, como 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 programas destinados a paliar las deficiencias alimenticias de la población y los servicios a la vivienda; por último, aumentan del 15% al 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 en algunas de las condiciones generales de vida de la población como reflejo principal de la absorción de avances en la medicina

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 del país. Conforme a cifras del CONEVAL en 2010, el 80.7% de la población padecía de serias carencias sociales: 46.5% se situaba en la categoría de pobres (con 10.4% de indigentes), el 5.8% disponía de ingresos insuficientes y el 28.7% estaba sujeto a vulnerabilidad social crítica. Es decir, sólo el 19.3% de la población gozaba de condiciones satisfactorias de vida sujeta a riesgos menores. Cabría preguntar entonces, ¿qué clase de democracia representativa es la nuestra que no otorga voz, ni influencia decisoria al grueso de los ciudadanos para que sean atendidas demandas insatisfechas acumuladas a lo largo de décadas?

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. En efecto, poco puede hacer la acción social cuando prevalece un resquebrajamiento mayúsculo en el mercado de trabajo.<sup>8</sup> Aun sin seguro de desempleo, la desocupación crece hasta fluctuar alrededor del 5% de la fuerza de trabajo y la de los jóvenes probablemente duplica o triplica esa cifra. De su lado, el sector moderno de la economía ha cedido el puesto estelar a la informalidad, esto es, prevalece exclusión parcial o total de la mano de obra de los principales sistemas de protección social. Según se cuente, hoy, el número de informales, está por encima de los trabajadores del sector moderno de la economía y absorbe alrededor del 60% de la fuerza de trabajo. 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.

De compararse los periodos 1940-1980 y 1980-2010, es claro que el ritmo medio de desarrollo se ha reducido a la mitad o más, endureciendo no sólo la incorporación de los ciudadanos al mercado de trabajo y haciendo casi desaparecer la movilidad social ascendente, sino también las posibilidades de ensanchar el gasto público en programas sociales. Se descuida la justicia distributiva, los beneficios se concentran en pocas manos, mientras ciudadanos y familias quedan inmersos en grave inseguridad de ingresos, empleo, jubilaciones o frente a la criminalidad.

Por lo demás, la desindustrialización, la erosión de la membresía y de la influencia política de los sindicatos, más la reforma laboral en marcha, contribuyen o contribuirán a precarizar las condiciones de trabajo. Los ingresos laborales caen casi año con año, hasta reducir su participación en el producto apenas al 30%, una de las cifras más bajas del mundo. Las percepciones reales de los trabajadores 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 que disminuyen el número de personas de tres o más salarios mínimos.

---

<sup>8</sup> Véase Ibarra, D. (2012) “Mercado de Trabajo y Protección Social”, *Economía UNAM*, No. 25, pp. 3-13, México.



La lista de los casos ejemplificativos de las deficiencias internas de las políticas podría alargarse mucho más. Baste señalar por último el de los ingresos fiscales. México recauda gravámenes 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>9</sup> Ante la baja en la movilidad social y los reducidos coeficientes de tributación nacional, la posposición casi indefinida de la reforma impositiva, merma el campo de acción de las políticas públicas. La inversión en infraestructura en términos del producto ha debido reducirse a la mitad de lo que fue entre 1950 y 1980, en perjuicio de la generación de crecimiento, productividad y competitividad nacionales. Aparte de ello, los insuficientes recursos fiscales ya restringen los alcances de la política social.

El coeficiente de Gini que mide el grado de centralización en pocas manos del producto arroja cifras elevadas (más de 0.5) en las encuestas de ingreso -gasto de los hogares- que tipifican a México como un país de reparto altamente desigual de los frutos económicos.<sup>10</sup> Esas cifras resultarían todavía mayores -0.60 o más-, si se concilian 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 sensiblemente la distribución del ingreso en la Unión Europea o en los Estados Unidos y sus efectos resultan casi insignificantes en México.

### **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 interrelacione y refuerce en torno a propósitos nacionales bien jerarquizados, tanto la política productiva, como la política social, quedarán trucas, incapaces de satisfacer sus propios objetivos y de contribuir a los de alcance superior.

---

<sup>9</sup> Véase, David Ibarra (2011), *La Tributación en México*, Facultad de Economía, UNAM.

<sup>10</sup> Investigadores del Banco Mundial sostienen que las políticas subóptimas son resultado de la desigualdad en las estructuras de riqueza e influencia. Véase Guerrero, I., López-Calva, L. y Walton, M. (2006), *La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento de México*, Washington.

Cuanto antes cabría erradicar el carácter ritual, carente de sustancia, de la programación periódica del desarrollo nacional, así como los desacreditados simplismos económicos todavía en boga: controlar la inflación conduce invariablemente al crecimiento; reducir los salarios o los derechos laborales necesariamente aumenta el empleo; alentar el ahorro, automáticamente acrecienta la inversión y el propio ahorro; los mercados liberados son eficientes y capaces por sí mismos de disolver los obstáculos al crecimiento y a la justicia distributiva.

De aquí que las reformas calificadas de estructurales -laboral, energética, fiscal- tal y como se les ha venido concibiendo y publicitando, tendrían escaso impacto en destrabar el desarrollo nacional. La flexibilización contractual del trabajo no acompañada del seguro de desempleo, la universalización 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, mucho contribuirá a precarizar los salarios, a concentrar la distribución del ingreso y poco a multiplicar la oferta de empleos completos en el sector moderno de la economía, tal como demuestran inequívocamente las experiencias de muchas latitudes. La reforma energética, sin liberar a PEMEX de una carga impositiva expoliatoria mediante una remodelación fiscal de fondo, tampoco serviría de mucho, excepto para privatizar -quizás extranjerizar- por pedazos los activos y operaciones de la empresa nacional más importante que técnicamente debiera preservarse integrada y, de paso, debilitar en otra vertiente a las finanzas públicas. 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, a vigorizar el financiamiento al desarrollo y a distribuir mejor el ingreso.