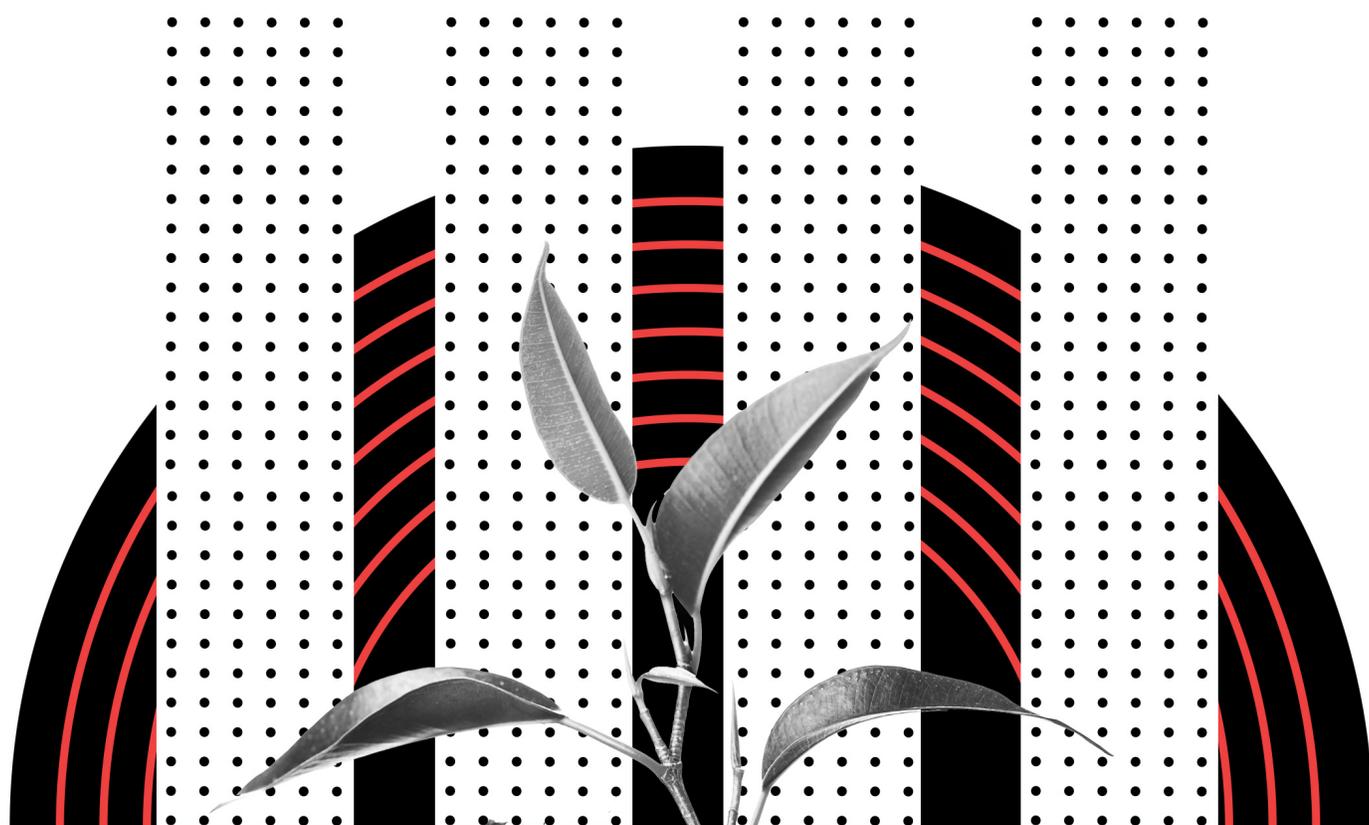


# CUATRO PILARES

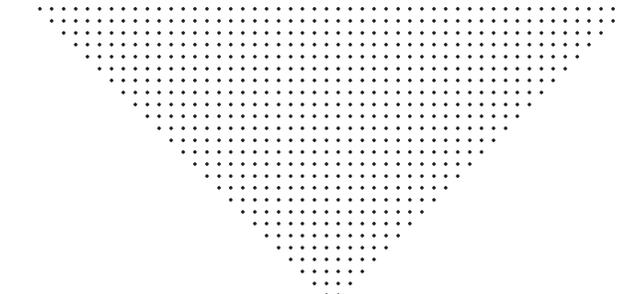
para el desarrollo económico en México

REFLEXIONES DESDE UNA VISIÓN DE IZQUIERDA



CARLOS CABRERA ESPINOSA Y SOPHIA APPL SCORZA

NOVIEMBRE DE 2020



©Fundación Friedrich Ebert  
Representación en México  
Yautepec 55, Col. Condesa  
Cuauhtémoc, C.P.: 06140  
Ciudad de México

Teléfono: + 52 (55) 55535302  
<http://www.fes-mexico.org>

 Fundación Friedrich Ebert - México

 @FESMex

 FES en México

Comuníquese con nosotros para solicitar publicaciones: [fesmex@fesmex.org](mailto:fesmex@fesmex.org)

Coordinación editorial Carlos Cabrera Espinosa

Primera edición: noviembre 2020

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

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



# Índice

---

Introducción.....	01
<b>1. El marco de la propuesta: principios, fines, contexto.....</b>	<b>03</b>
1.1 ¿De qué principios partimos? .....	03
1.2 ¿Hacia qué fines marchamos? .....	05
<b>2. Desarrollo económico bajo un marco de izquierda moderna .....</b>	<b>07</b>
2.1 La reconstrucción del Estado y las capacidades de las instituciones públicas.....	09
2.2 Una economía de mercado dinámica y una nueva relación entre el sector privado y el Estado .....	11
2.3 Transformación del sistema productivo: Una política industrial para el siglo XXI .....	14
2.4 ¿Cómo financiar esta recomposición institucional y construir un Estado de bienestar? - Una reforma fiscal integral.....	16
<b>3. Conclusiones: Hacia una agenda política de izquierda .....</b>	<b>19</b>
3.1 El Estado eficiente, fuerte y democrático como actor clave .....	19
3.2 ¿Cómo construir un Estado de derecho eficaz, eficiente y democrático en un sistema político-económico rentista? .....	20
<b>Bibliografía.....</b>	<b>23</b>



# *Cuatro pilares para el desarrollo económico en México. Reflexiones desde una visión de izquierda*

**Carlos Cabrera Espinosa<sup>1</sup> y Sophia Appl Scorza<sup>2</sup>**

*Olvida el romanticismo de la violencia redentora.  
Pero no cedas ante el conservadurismo.  
Lucha por la igualdad y no cedas ante los poderes fácticos.  
Sé ambientalista en serio.  
Sin bromas, sé feminista.  
Si piensas que la educación es cara, prueba con la ignorancia.  
Sin olvidar a los demás, pon primero los trabajadores.  
No te traiciones: persigue los fines de una genuina izquierda democrática.*

Jesús Rodríguez Zepeda  
“¿Hay futuro para la socialdemocracia en México? Quince tesis para construirlo”

<sup>1</sup> Carlos Cabrera Espinosa es maestro en Economía por la Universidad Humboldt de Berlín y Coordinador de Diálogo Económico e Internacional en la Fundación Friedrich Ebert.

<sup>2</sup> Sophia Appl Scorza es licenciada en Economía y Filosofía en la Universidad de Bayreuth de Alemania.



# Intro

---

# ducción

---

**E**n este documento se plantean una serie de elementos sistémicos que consideramos clave para una propuesta político-económica que se identifique como parte de **un proyecto amplio progresista en el contexto mexicano.** Partiendo de una propuesta motivada por los principios de **la igualdad, la democracia, la libertad y la solidaridad,** sostenemos que ni una visión neoliberal con un resultante capitalismo depredador ni un proyecto populista autoritario —construido sobre ideas tradicionales de la derecha o la izquierda— pueden servir como faro de orientación para una transformación del sistema político-económico nacional. Por el contrario, pensamos en una identidad política que se defina como democrática, pluralista y social, comprometida con una serie de principios e ideas en torno a la justicia social, las relaciones entre mercado y Estado y la participación política.

Este ensayo busca contribuir al debate para la construcción de un proyecto democrático y social desde dos ángulos. Primero, mediante una definición clara y puntual de principios que podrían sentar las bases de una agenda de esta naturaleza, de manera que sean comprensibles fuera de un contexto académico. Segundo, con base en estos principios, procuramos identificar pilares sistémicos que consideramos fundamentales para una transformación del sistema político-económico mexicano, hacia una sociedad próspera y con justicia social.

La estructura y los objetivos de este ensayo nacen de una serie de críticas del discurso político. Por un lado, se parte de la percepción de una desarticulación entre discursos normativos que expresan visiones políticas (en la mayoría de los casos poco claras) que quedan en el

aire sin encontrar una expresión lógica en el planteamiento de políticas públicas concretas. En el otro extremo, observamos un discurso técnico económico enfocado en resolver problemas particulares como un mecánico en la sala de máquinas que no sabe hacia dónde se dirige el barco. Ante esto, consideramos que una agenda política requiere tanto de una identidad construida sobre principios y fines sociales claramente definidos, como de análisis y propuestas concretas basadas en la investigación sobre las dinámicas, los incentivos y las estructuras político-económicas en distintos contextos, y que estos elementos deben ser pensados de manera complementaria e integral para avanzar hacia la construcción de una agenda de izquierda que pueda servir como referencia a un amplio rango de grupos sociales.

Asimismo, estimamos que además de la discusión de políticas concretas, es necesario vincularlas con una **visión de transformación sistémica**. Dada la alta interdependencia entre estructuras políticas y económicas, el éxito de proyectos y políticas particulares depende en gran medida de las estructuras políticas, económicas e institucionales en áreas que a primera vista pudieran parecer poco relacionadas. Desde una perspectiva sistémica, buscamos identificar prioridades y políticas cuyos efectos se puedan fortalecer mutuamente y que puedan servir como un espacio de encuentro para actores defendiendo distintas agendas como:

**Ambiental**

**Feminista**

**Derechos humanos**

**Justicia social**

que faciliten la formación de alianzas políticas con la fuerza suficiente para enfrentar los pactos entre grupos de interés que bloquean una posible transformación.

Nos enfocamos especialmente en los temas clave para un **desarrollo económico con equidad**, destacando cuestiones como el papel del Estado y de los mercados; la importancia de las instituciones públicas como mecanismos sociales básicos para buscar la justicia social; un sistema fiscal robusto y progresivo, y la cuestión del desarrollo económico productivo y la innovación como elementos fundamentales para crear suficientes empleos de altos salarios y financiar bienes públicos esenciales. Buscamos ampliar el enfoque de la discusión sobre el desarrollo desde la izquierda, más allá de la redistribución y la desigualdad, narrativas simplificadas del empresario villano y el pueblo bueno o un discurso anticapitalista que puede resultar ambiguo y genérico. En cambio, procuramos señalar los vicios y las deformaciones del capitalismo mexicano, con el fin de acercarnos a una agenda estratégica de transformación hacia un capitalismo más funcional con claros objetivos sociales, reconociendo que al menos en las próximas décadas será el sistema económico dominante (Milanovic, 2019). La intención es contribuir a una discusión sobre una agenda de desarrollo económico desde la izquierda con la esperanza de encontrar resonancia y crítica, y fomentar una discusión que apunte hacia la formación de alianzas políticas entre actores que puedan encontrar un piso común en algunos de estos elementos clave y prioridades.

Dados estos objetivos, este artículo se estructura de la siguiente manera: En el primer apartado, articulamos una interpretación de los principios de la igualdad, la libertad y la solidaridad como corazón de una identidad política progresista. Partiendo de esta identidad, definimos algunas ideas sobre el **bienestar y la justicia social** como dos fines fundamentales de una agenda ubicada en este espectro político. En el segundo, exploramos cómo estos objetivos pueden servir de marco de referencia para la construcción de una agenda de desarrollo económico, y discutimos cuatro pilares que resultan fundamentales para una transición hacia un sistema económico-político basado en valores sociales y democráticos: la reconstrucción del Estado y de instituciones públicas de calidad, una nueva relación entre el sector privado y el público, la transformación del sector productivo y una profunda reforma fiscal progresiva, requisito básico para contar con los recursos necesarios para poder financiar estas transformaciones.



# 01

## El marco de la propuesta: principios, fines, contexto

### 1.1 ¿De qué principios partimos?

Partimos de la idea de que una visión política debe estar construida sobre una base sólida de principios muy claros y definidos que, a su vez, definen (1) los fines a los que debería apuntar una agenda política, y (2) los medios que se consideran adecuados para conseguirlos. Para evitar confusiones, presentamos una breve definición e interpretación de los principios que deberían ser el centro de una propuesta progresista de izquierda: la igualdad, la libertad y la solidaridad, los cuales tendrían que ser una referencia permanente para la construcción de una agenda y su instrumentalización.



**Igualdad:** *La misma dignidad, el mismo derecho de ejercer control sobre las decisiones políticas que afectan tu vida.*

La igualdad parte de la idea de que como personas de cualquier género, clase o grupo étnico tenemos **la misma dignidad y los mismos derechos humanos**. Reconocer la dignidad de las personas, entre otros aspectos, implica verlas como agentes autónomos capaces y con el derecho de ejercer control sobre sus vidas y las instituciones públicas que las rigen. Partiendo de este principio, las necesidades de las personas de cualquier grupo de la sociedad deben ser escuchadas y encontrar la misma consideración dentro del ámbito político. Sobre el valor de la igualdad crece un compromiso fundamental con la *democracia*.

Sin embargo, una democracia basada en la igual dignidad de las personas, como la interpretamos, debe apuntar a una distribución igualitaria del poder político más allá del voto. Debe contar con mecanismos de control que obliguen a los responsables del diseño de políticas públicas a considerar las necesidades y los asuntos públicos de todos los grupos de la población —deben existir canales estables que permitan a todxs lxs ciudadanxs incluir sus asuntos y reclamos en el espacio político y contar con el poder para hacerse escuchar—. En una democracia basada en un compromiso con la igual dignidad, es prioritario ampliar los espacios de participación y tomar acciones para remover las macro y microestructuras que impiden la participación ciudadana de las personas de todos los géneros, clases y etnias. Esto incluye acciones y recursos dirigidos especialmente al fortalecimiento de la presencia dentro de las instituciones públicas y el incremento del poder político de miembros de grupos tradicionalmente marginados.



---

## *Libertad: La libertad sin recursos no es libertad.*

---

El concepto de libertad que proponemos como referencia se distingue fundamentalmente tanto de la ideología neoliberal como de las tendencias autoritarias dentro de los movimientos de derecha e izquierda nacional-populistas. Libertad, como la consideramos en este ensayo, implica más que la libertad de pura no-interferencia que afirma una postura liberal. Como Marx escribe: “**la libertad comienza cuando cesa la necesidad**”. Una libertad sustancial, más allá de la libertad formal liberal, significa tener acceso a los recursos y oportunidades de formación requeridos para poder escoger sin coerción entre diferentes posibles caminos de vida, esto es,

**la libertad en un sentido pleno requiere autonomía y capacidades.**<sup>3</sup> Las personas que carecen de los recursos más básicos para satisfacer sus necesidades solo son libres de elegir en teoría, cuando en la realidad sus condiciones económicas las obligan a ejercer cualquier trabajo que se les ofrezca, a permanecer en relaciones abusivas, e incluso a abandonar una educación que les podría abrir una puerta hacia una vida con más oportunidades. Así, esta concepción reconoce una *dimensión materialista de la libertad* y propone que, sin esta dimensión, cualquier concepción de libertad queda vacía y se convierte en libertad solo para los ricos.

Sin embargo, el reconocimiento de la dimensión material de la libertad no implica un abandono de las clásicas libertades liberales, sino una extensión hacia una definición completa de la libertad. Estas se refieren al derecho al espacio privado y la individualidad de cada persona, e incluyen tanto la libertad de expresión, de culto y de asociación como las libertades económicas de elegir su trabajo o emprender un negocio en el mercado.<sup>4</sup>

Desde esta perspectiva, destaca un vínculo profundo entre la libertad, la igualdad y la democracia: la libertad de todos requiere que no haya individuos o grupos con un poder político o económico que les permita restringir gravemente la libertad de los demás, por ejemplo, mediante un poder desmedido en el mercado laboral gracias al cual una empresa pague sueldos precarios y exija horarios excesivos de trabajo, limitando la libertad de sus empleadxs de forma no aceptable.



---

## *Solidaridad: Porque solos no podemos.*

---

Solidaridad, como la entendemos en este texto, implica tener un sentido de responsabilidad no solo por los propios asuntos, sino también por el bienestar de los demás miembros de la sociedad. La solidaridad se basa en una idea de **reciprocidad y de ser parte de un proyecto común.** Lejos de ser los únicos responsables de nuestra suerte, en nuestro día a día dependemos de una cantidad de personas trabajando en mantener las estructuras que sostienen nuestra sociedad, algunos visibles, con los que interactuamos, otros no. Esta relación no es reducible a términos económicos:

<sup>3</sup> Para esta conceptualización, ver: Sen (2004).

<sup>4</sup> Para las distintas conceptualizaciones de libertad, formales y sustanciales, ver por ejemplo Cohen (2009). Para el trato clásico sobre las libertades civiles, Mill (2013).

Si el conductor de un taxi se niega a llevarme a casa, mi dinero tampoco lo hará. Darse cuenta de las miles de personas de las que depende nuestra vida en cada momento puede abrir la puerta hacia actitudes de gratitud, humildad y empatía en las que se basa la solidaridad con los demás. Bajo este principio es más fácil entender el pago de impuestos como una contribución social, más que como una expropiación del Estado.

Sin embargo, hay que tener precaución para que el uso de este concepto no derive en distinciones arbitrarias entre “ellos” y “nosotros”, o un mito nacional que defina el grupo al que se extiende este sentimiento de solidaridad y excluya a miembros de otros grupos. Pensamos que, desde una perspectiva progresista, la solidaridad se debe basar en la proximidad, el intercambio y las **experiencias compartidas** entre distintos grupos de la sociedad, partir y alimentarse en contextos locales, y no de ficciones abstractas nacionalistas.

## 1.2 ¿Hacia qué fines marchamos?

Partiendo de estos tres principios fundamentales, ¿cuáles deberían ser los objetivos finales a los que queremos avanzar como sociedad? Consideramos que el corazón político de una propuesta progresista debería ser avanzar hacia una sociedad caracterizada por: (1) el bienestar de todos sus miembros, y (2) estructuras económicas y políticas socialmente justas.



*Un nivel de bienestar suficiente para todas las personas:  
Recursos económicos y bienes públicos.*

Partiendo de la libertad como un valor fundamental de esta propuesta, entendemos el bienestar en un sentido amplio, estrechamente relacionado con las oportunidades que las personas poseen. Una forma de conceptualizar el bienestar, basada en el trabajo de Amartya Sen y Martha Nussbaum,<sup>5</sup> es la posesión de ciertas capacidades y de formas de “ser y hacer” al alcance de las personas. Esto incluye capacidades materiales, sociales y mentales tan distintas como saber leer, contar con una buena alimentación y salud, tener acceso a las tecnologías disponibles, tener suficiente tiempo sobre el que uno pueda disponer libremente, un trabajo satisfactorio, relaciones interpersonales de calidad o la posibilidad de ocupar los espacios públicos sin miedo. Además, entendemos como un elemento central para alcanzar el bienestar de las personas, y asegurar la continuidad de la vida misma, el cuidado del medioambiente y la toma de medidas urgentes para reducir la pérdida de hábitats naturales y la biodiversidad.

Un medio importante para alcanzar estas capacidades es el ingreso individual que reciben las personas, generalmente mediante su trabajo, el cual les permite tener acceso a una gran variedad de bienes y servicios. En línea con los principios de la igual dignidad y la autonomía de las personas, consideramos que la creación de empleos dignos que permitan a las personas mantenerse por su

propia fuerza y contar con el tiempo y la salud necesarios para disfrutar de los frutos de su trabajo debería ser una política central de una agenda progresista. Apuntando hacia la construcción de un sistema económico propicio para la innovación, la producción suficiente de bienes y servicios para la población y la creación de suficientes empleos de altos salarios.

<sup>5</sup> Ver “La tiranía del mérito”, de Michael Sandel (2020), y “The Procedural Republic and the Unencumbered Self”, sobre el valor de la comunidad, los límites de la autonomía y la solidaridad.

En este sentido, se debe apuntar hacia un sector privado dinámico y competitivo y un sector público robusto, independiente y eficaz. Las instituciones públicas deben jugar un papel muy importante para proveer servicios públicos como la seguridad, la educación, la justicia y la salud, y garantizar el cuidado, acceso y uso responsable del medioambiente y los recursos naturales. Asimismo, las instituciones públicas son fundamentales para construir sistemas de seguridad social que atiendan emergencias que ocurren en el ciclo de la vida (como el desempleo, el retiro, los accidentes o los problemas de salud), así como para atender a personas que por sus condiciones físicas o sociales requieren un apoyo especial de la sociedad que los ayude a mantener un nivel mínimo de bienestar o sobrepasar obstáculos temporales y fortalecer sus capacidades para una participación plena en la vida social, económica y política.

Así, una estrategia para incrementar el bienestar desde el punto de vista económico debe basarse en cuatro pilares: la creación de oportunidades de trabajo digno, la construcción y protección de bienes públicos de calidad, la creación de una sólida red de seguridad social y una trayectoria de desarrollo económico ajustada a los límites planetarios.



**Justicia Social:** *Cuando la igualdad exige darles prioridad a unos sobre otros.*

Además de avanzar hacia el bienestar de la población, consideramos que otro fin de cualquier visión de izquierda es construir una sociedad caracterizada por la justicia social. **La igualdad de oportunidades** ocupa un lugar central en nuestra interpretación de justicia social, expresión tanto del valor de la libertad como de la igualdad. Igualdad de oportunidades expresa el ideal de que todxs lxs ciudadanxs tengan las mismas oportunidades de vivir una vida próspera, y que su éxito dependa únicamente de sus decisiones voluntarias y no de su extracto social. Esto implica un compromiso con maximizar la movilidad social, poniendo énfasis en proveer **una educación pública de calidad** y garantizar que todas las familias cuenten con los recursos básicos necesarios para aprovecharla.

El compromiso con la igualdad de oportunidades implica poner una atención particular a ciertas perspectivas transversales en el diseño de políticas públicas:

Las mujeres, las personas en situación de pobreza y los diversos grupos indígenas han sido marginados por siglos y siguen siendo más vulnerables que el resto de la población en todos los ámbitos, desde la dimensión económica hasta la protección contra distintas formas de violencia. Avanzar hacia la igualdad de oportunidades para los miembros de estos grupos precisa más que un tratamiento de iguales; requiere que se dé prioridad a sus perspectivas y asuntos, la promoción y protección activa de espacios libres de las micro y macroestructuras de dominación patriarcal o de clase y el apoyo a estos grupos en sus luchas respetando sus formas particulares.

**La perspectiva de género o feminista**

**La perspectiva de clase**

**De los pueblos y personas indígenas**

**Una perspectiva ecológica**

Por lo tanto, parte integral del diseño de cualquier política pública, bajo esta propuesta, debe incluir un análisis bajo un lente feminista, indígena y de clase. Esto significa siempre preguntar: **¿Cómo se perciben la realidad y las oportunidades de movilidad social para una persona de este grupo? ¿Qué estructuras de incentivos y barreras invisibles contribuyen a mantener a personas de estos grupos en posiciones marginadas?** Cualquier política pública debe poner atención en no agravar esas estructuras e incluir propuestas para corregirlas.

La perspectiva ecológica merece la misma atención como perspectiva transversal por al menos dos razones. Primero, la cuestión ecológica es fundamental para cualquier otra dimensión del desarrollo: un ambiente ecológico sano y equilibrado es el requisito básico para toda actividad económica, social y cultural. Segundo, el compromiso con la igualdad de oportunidades implica darle prioridad a la perspectiva ecológica dadas las vulnerabilidades extraordinarias de los grupos mencionados. Un claro ejemplo es el de los pequeños agricultores frente a los impactos negativos de la destrucción medioambiental y el cambio climático. Además, la preservación del medioambiente y el respeto de los equilibrios ecológicos son fundamentales para no limitar de forma injusta las oportunidades de las futuras generaciones.



## 02

# *Desarrollo económico bajo un marco de izquierda moderna*

Con base en esta propuesta de principios y fines políticos y sociales para una agenda progresista, en esta sección desarrollamos una visión de desarrollo económico en el contexto mexicano. En este sentido, buscamos esbozar un conjunto de elementos mínimos para avanzar hacia un sistema político-económico que busque simultáneamente el bienestar de la población y apunte hacia la justicia social e igualdad de oportunidades.

Como se ha mencionado, consideramos clave dos dimensiones que determinan el bienestar de las personas: (1) el ingreso generado a partir de **un trabajo bien remunerado y satisfactorio** y el acceso a bienes y servicios que esto representa, y (2) el acceso a servicios en gran medida públicos de salud, educación, seguridad, justicia, sanitarios y al medioambiente. Bajo esta perspectiva dividiremos este análisis en dos grandes áreas:

x x x x x x x  
x x x x x x x  
x x x x x x x A

El tipo de economía que permitiría a la mayor cantidad de personas de la sociedad acceder a un trabajo digno y formal en sectores de alto valor agregado con un ingreso adecuado y suficiente.

x x x x x x x  
x x x x x x x  
x x x x x x x B

Las condiciones para construir instituciones eficientes y recaudar recursos adecuados para proveer servicios públicos que mejoren el bienestar de toda la población y atienda las graves condiciones de desigualdad estructural de la sociedad mexicana, apuntando hacia la igualdad de oportunidades y bajo los principios de justicia social.

Tanto (a) como (b) requieren de crecimiento económico, ya que México, con PIB per cápita de \$9.673 USD en 2018, se encuentra apenas entre los países de ingresos medios. Sin embargo, la amenaza global del cambio climático causada en gran medida por un crecimiento basado en energías y procesos productivos intensivos en recursos no renovables y emisiones de gases de efecto invernadero impone ciertas restricciones sobre el tipo de crecimiento económico que deberíamos impulsar en México.<sup>6</sup> Si bien existe un consenso sobre la necesidad de transformar la matriz energética que

alimenta a la economía y el remplazo de procesos y tecnologías altamente contaminantes por tecnologías verdes, debemos tomar en cuenta que un “crecimiento verde” sin cambios profundos en los patrones de consumo y las dinámicas del crecimiento demográfico no será suficiente para alcanzar las reducciones de emisiones necesarias (Hoffmann, 2011). Estas limitaciones sistémicas definen el marco para pensar sobre las transformaciones de la economía y las instituciones públicas hacia el bienestar y la igualdad de oportunidades.

Como se verá más adelante, las estructuras que definen del sistema económico y de las instituciones del Estado están fuertemente relacionadas y se retroalimentan, fortalecen o debilitan una a la otra. En ese sentido, una agenda política que apunte a atender estos temas debe tener una visión dinámica, progresiva, integral y sistémica, además de ser clara, articulada y de largo plazo. Bajo este planteamiento, nos enfocaremos en los siguientes cuatro ejes que consideramos clave para una transformación hacia una sociedad inclusiva con mayores niveles de bienestar igualmente accesibles a miembros de todos los grupos de la sociedad:

***La (re)construcción de un Estado democrático y las capacidades de las instituciones públicas.***



***Una economía de mercado regulada y direccionada, que implica una nueva relación entre el Estado y el sector privado.***



***Una transformación del sistema productivo basada en la innovación, la formación del capital humano y el respeto a los límites planetarios.***



***Financiamiento para el desarrollo y la construcción de un Estado de bienestar.***



<sup>6</sup> El hecho de que las economías avanzadas han consumido una parte desproporcionada del “espacio de desarrollo” (development space), hoy pone a los países en desarrollo y de ingresos medios en la situación de un presupuesto de emisiones de gases de efecto invernadero muy reducido, que ha limitado las oportunidades de estos países de alcanzar niveles similares de riqueza (Hoffmann, 2011). Esto pone los países en desarrollo frente al doble reto de avanzar hacia tasas de crecimiento económico suficientemente altas para alcanzar niveles de prosperidad que puedan garantizar un bienestar mínimo material para su población, e ir disminuyendo las emisiones de gases de efecto invernadero simultáneamente, que ya hoy en día están causando crecientes impactos devastadores sobre el bienestar de algunos de los miembros más vulnerables de la sociedad.

## 2.1 La reconstrucción del Estado y las capacidades de las instituciones públicas

Las instituciones públicas son un elemento fundamental para el funcionamiento de las sociedades modernas, pues establecen el conjunto de reglas formales e informales que moldean las interacciones sociales, políticas y económicas. Son, además, el mecanismo más importante que permite realizar acciones colectivas en búsqueda del bienestar y la prosperidad comunes, así como crear redes de seguridad social incorporando los cuidados como parte de los pisos de protección social y políticas públicas para atender a los miembros vulnerables de una sociedad. Asimismo, son el medio para materializar ideales colectivos como la libertad, la justicia social y la igualdad de oportunidades.

**Son también el mecanismo más relevante para garantizar la seguridad de todos los miembros de la sociedad y prevenir que ciertos grupos o individuos impongan sus intereses o se apropien de recursos mediante el uso arbitrario de su poder (incluso haciendo uso de la violencia).**

Las instituciones públicas son fundamentales en sociedades con desigualdades estructurales profundas para avanzar hacia el bienestar y a la igualdad de oportunidades, pues permiten el acceso a servicios públicos de salud y educación, son responsables de garantizar la seguridad ciudadana dentro y fuera de la comunidad, el acceso a la justicia y garantizar el respeto de los derechos humanos. Además, las instituciones públicas sólidas pueden proporcionar sistemas de protección social a lo largo del ciclo de vida de las personas, el acceso a sistemas de cuidados de niños y niñas y de adultos mayores, garantizar la paridad de género dentro y fuera del hogar, proteger a las mujeres en el ámbito doméstico, reconocer los derechos multiculturales y plurinacionales de los pueblos y las comunidades, proteger el medioambiente y fortalecer la resiliencia ante desastres naturales como los terremotos, la pandemia que vivimos actualmente o los efectos del cambio climático (PNUD 2016). En este sentido, la construcción de un Estado de bienestar es una meta y un medio hacia la prosperidad y la justicia social.

El Estado es, además, el responsable y el medio para construir la infraestructura que una sociedad moderna e incluyente necesita (camino, telecomunicaciones, abastecimiento de agua, drenaje, espacios públicos, transporte público, electricidad), y para realizar inversiones estratégicas en ciencia y tecnología que permitan el avance tecnológico de la economía y la sociedad. Además, como se planteará más adelante, las instituciones públicas pueden ser un instrumento clave para dirigir y gestionar procesos virtuosos de desarrollo económico y social.



Mediante la garantía del Estado de derecho y el aseguramiento del cumplimiento de los contratos, las instituciones públicas generan la certeza jurídica que facilita y promueve la inversión, la cual es fundamental para la generación de empleos. El sector público también juega un papel central para promover la competencia y prevenir la acumulación de poder de mercado de grandes empresas —lo cual es de gran importancia para que la población no pague sobrepagos sobre su consumo—, así como para impulsar la innovación y el progreso tecnológico, por ejemplo, en los sectores

financiero y farmacéutico, las telecomunicaciones, la economía digital —especialmente las economías de plataforma— y el sector agroindustrial. El respeto de los derechos de los trabajadores y las regulaciones laborales requiere de instituciones eficaces que cuenten con los recursos técnicos, humanos y legales para hacerlos cumplir. Lo mismo ocurre con las regulaciones para proteger el medioambiente; sin instituciones eficaces, no es posible contener la cada vez más fuerte presión sobre el medioambiente y los ecosistemas.

Para que todo esto sea posible, un requisito fundamental es contar con los recursos financieros para lograrlo; sin ingresos no es posible construir instituciones. Por lo tanto, un elemento central para fortalecer los sistemas institucionales es diseñar, negociar y gestionar un sistema fiscal que provea los recursos necesarios, lo cual implica una legitimidad y una capacidad política para permita llevarlo a cabo. Este tema no es trivial, pues es probablemente el primer gran obstáculo que se debe sortear para avanzar en una agenda de este tipo. Esto requiere propuestas sólidas técnicamente, pero principalmente un proceso sumamente complejo de negociación política (Fairfield, 2015).

Otro gran obstáculo para avanzar en este camino es el hecho de que las instituciones públicas también son espacios de poder que pueden ser capturados y utilizados para generar beneficios individuales o de ciertos grupos de interés (extracción de rentas), lo cual es en gran medida algo que observamos en América Latina y México. Esta situación representa un gran reto porque justamente la debilidad institucional es lo que permite que élites políticas y económicas generen beneficios económicos importantes, y que por lo tanto no tengan interés en invertir los recursos necesarios para transformar las instituciones públicas y fortalecer el Estado de derecho.

Las instituciones, en un sentido amplio, son el reflejo del grado de avance de una sociedad en la medida en que facilitan y permiten que se logren los objetivos que la sociedad se marca, además de ser consideradas por muchos especialistas como uno de los principales motores del desarrollo (Acemoglu y Robinson, 2012). Dada su importancia y sus repercusiones en todo el sistema político, económico y social, una agenda política de izquierda debe tener como uno de sus pilares centrales la reconstrucción del Estado y la construcción gradual de instituciones públicas de calidad formada por una burocracia capaz, eficaz y con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, y distanciarse de las ideas de austeridad que generan el debilitamiento y el desmantelamiento gradual de las instituciones públicas. Las propuestas políticas latinoamericanas basadas en el fuerte liderazgo de una persona y que no han sido acompañadas de grandes transformaciones institucionales han mostrado grandes limitaciones para generar procesos de desarrollo acelerados y sostenidos.



Finalmente, cabe destacar que no buscamos apuntar hacia un Estado tecnocrático y elitista que base su trabajo en supuestas leyes económicas objetivas y esté cerrado a la participación de una ciudadanía que no se calificaría como “experta”. En su lugar, proponemos la construcción de un aparato institucional con funcionarios públicos capaces y con los recursos suficientes para desarrollar políticas públicas que reflejen objetivos y prioridades definidas por la ciudadanía. Para ello, aumentar la transparencia sobre la toma de decisiones dentro de la administración pública y el uso de los recursos públicos es solo el primer paso. Proponemos la construcción de un Estado que refleje de manera efectiva los valores de la igualdad y la democracia con suficientes canales de participación y consulta ciudadana, y que vaya más allá de la participación en elecciones que confrontan a los ciudadanos con un menú ya preelegido y le imposibilitan influir sobre las decisiones públicas, pues esto restringe la participación política efectiva a pequeños grupos de interés bien organizados que forman parte de las élites.

## 2.2 Una economía de mercado dinámica y una nueva relación entre el sector privado y el Estado



*Una “sociedad con mercado”  
no es una “sociedad de mercado”*

Tomando en cuenta el bienestar y la prosperidad como uno de los objetivos centrales de una sociedad, consideramos que una economía de mercado descentralizada debería ser una estructura fundamental del sistema económico. Como economías de mercado entendemos a las economías caracterizadas por medios de producción privados, competencia y la resultante formación de precios libres en la mayoría de los sectores productivos, que orientan la producción de bienes y servicios y generan empleos.

Es importante destacar que concebimos esta “sociedad con mercado” como algo muy diferente de una “sociedad de mercado”, en la cual el orden social se determina por las dinámicas de mercados no regulados y las fuerzas del capital (Zepeda, 2019), hacia donde lamentablemente desde la década de 1980 ha ido apuntando la tendencia internacional bajo el paradigma neoliberal. Este modelo de mercado sin regulaciones ha resultado en recurrentes crisis, como la financiera del 2008, el cambio climático, y ha demostrado sus efectos devastadores con respecto a la justicia social, las instituciones democráticas y los equilibrios ecológicos de nuestro planeta. Sin embargo, consideramos que sería un error usar el “mercado” y el “mercado neoliberal” como sinónimos y rechazar las economías de mercado en general por esta razón. Bajo el gran marco de las economías de mercado, en el que podríamos incluir a la mayoría de las economías del mundo (Milanovic, 2019), existe una gran diversidad de posturas sobre las funciones y el control que debería ejercer el Estado sobre los mercados, como la regulación, la provisión de bienes públicos, la propiedad de empresas y la dirección de la economía. Las distintas posturas sobre la relación entre Estado, sector privado y sociedad civil generan diferencias fundamentales entre estos modelos en cuanto a los espacios que ofrecen para la

participación de la población en la economía y la política y sobre el camino hacia los objetivos del bienestar y la igualdad de oportunidades. Consideramos que Un cambio fundamental en estas relaciones puede llevar a una economía más justa, solidaria y con mayores niveles de bienestar en un sentido amplio.

En las siguientes secciones de este capítulo, después de abordar algunas funciones y tensiones alrededor del sector privado, propondremos algunas características que consideramos clave para una relación entre el Estado y dicho sector que podrían generar procesos virtuosos, sustentables e inclusivos de desarrollo económico y avance tecnológico. Para ello, nos alejamos del mito neoliberal de que los mercados son entidades naturales con sus propias leyes “objetivas”. De forma alternativa, los analizamos como instituciones sociales definidas por la sociedad y no como una esfera desvinculada de esta que obedece a sus propias reglas. Por lo tanto, la determinación de los fines de la economía y el tipo de mercados que consideramos deseables son una **cuestión pública, política y democrática.** De este modo, resulta central el papel del Estado democrático para regular y dirigir a los mercados hacia objetivos como el bienestar y la igualdad de oportunidades.



## *El sector privado: Generador de innovación, bienes, servicios y empleos.*

El sector privado es un espacio fundamental para la creación de empleos, la innovación, la creación de riqueza y la recaudación pública que permite financiar las instituciones públicas. En este sentido, los empresarios cumplen una función muy importante, pues en su búsqueda de utilidades realizan inversiones productivas, se convierten en medios importantes para la adopción y dispersión de nuevas tecnologías y aumentos en la productividad (Schumpeter). A través de estas actividades pueden generar empleos de calidad, y sus ganancias representan un componente importante de la base gravable de la que se generan los ingresos tributarios necesarios para invertir en bienes públicos como la educación y la infraestructura, y gradualmente ir construyendo un Estado de bienestar.

Desde una perspectiva de izquierda, la creación de empleos formales y de calidad —con un salario que permita una vida digna, que asegure derechos laborales y deje suficiente tiempo para disfrutar de la vida, las aficiones personales y las relaciones sociales— debe estar en el centro de cualquier agenda, pues el trabajo es la fuente principal de ingresos para la mayoría de las personas.<sup>8</sup> En este ensayo, en el que partimos de la dignidad y la autonomía de las personas como valores fundamentales, creemos que la capacidad de generar ingresos propios y gozar de independencia económica es un aspecto clave para la satisfacción en la vida de las personas, y que el hecho de tener un trabajo digno y satisfactorio influye en el bienestar más allá de la prosperidad. Esta prioridad de crear empleos de calidad coloca al empresariado en una posición central en una agenda de desarrollo económico de izquierda.

Sin embargo, como es bien conocido y experimentado por millones de empleados todos los días en México, al mismo tiempo existe una fuerte tensión entre los intereses de los empresarios (maximizar sus utilidades) y los intereses y las necesidades tanto de sus empleados como de la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, si los empresarios acumulan demasiado poder de mercado pueden establecer sobrepuestos que tienen un costo en la sociedad y afectan adversamente a los deciles de ingresos más bajos, en particular. Si acumulan demasiado poder económico y político pueden influir en las instituciones y regulaciones para su beneficio. Si no enfrentan una regulación efectiva pueden llegar a destruir el medioambiente en su búsqueda de utilidades, todos fenómenos bien conocidos en la economía mexicana.

Consideramos que es momento de explorar mecanismos democráticos para direccionar la economía hacia sectores con el potencial de crear buenos empleos y actividades y tecnologías socialmente útiles y reducido impacto ecológico. Apuntamos hacia una estrecha relación entre agendas económicas, sociales y ecológicas con los patrones de producción, más allá de solo perspectivas regulatorias y redistributivas que buscan atenuar los impactos negativos del sistema de producción una vez que han sucedido. Este último modelo, de agendas económicas y sociales desvinculadas —que caracteriza la socialdemocracia más reciente— está mostrando sus límites en las democracias europeas, donde se requiere cada vez más redistribución y compensación para nivelar la creciente desigualdad y atenuar la destrucción medioambiental producida por actividades en el sector privado (Palma, 2020).

Por lo tanto, dadas las funciones importantes que cumple el sector privado y los peligros asociados a su búsqueda desenfrenada de utilidades, la relación entre el sector privado y el sector público resulta fundamental para sentar las bases del desarrollo.



<sup>8</sup> Sobre una discusión reciente de la creación de empleos de calidad como uno de los fines principales de la economía ver Acemoglu, 2019.

Desde la perspectiva de la creación de empleos, el sector privado y los empresarios son actores esenciales, por lo que, desde nuestra punto de vista, no se debería buscar una relación de confrontación generalizada. Sin embargo, proponemos buscar una relación de diálogo y coordinación, pero basado en reglas y objetivos claros. En este sentido, reconocemos la importancia del sector privado para una economía próspera, pero aún más la necesidad de la guía clara que debe ejercer un Estado democrático y responsable hacia su ciudadanía, que defina los alcances de los mercados y asegure que sirvan al objetivo del bienestar de la sociedad, priorizando el bienestar de los más vulnerables.



**Dirigir:** *Hacia dónde queremos ir con la economía. Innovación, sustentabilidad y una economía social e inclusiva.*

Como hemos señalado, en esta propuesta el Estado democrático debe tener una visión sobre la dirección de la economía y a qué fines debe servir: no a hacia la acumulación desatada de unos cuantos, sino para el bienestar de la población, priorizando el de lxs ciudadanxs más vulnerables. Consideramos que, más allá de la rentabilidad económica, es necesario incluir las dimensiones sociales y ecológicas y el objetivo de avanzar hacia un cambio de patrones de consumo en la medición del éxito tanto de una empresa como de la economía nacional, y con esta idea modificar las estructuras de incentivos que influyen en las actividades del sector privado. En este sentido, vale la pena revisar experiencias que ya existen como la “economía del bien común”, que propone remplazar el PIB como indicador de referencia para el desarrollo por una “matriz del bien común”, incluyendo el desempeño social y ecológico, y condicionar los impuestos que pagan las empresas a su desempeño medido por este indicador (Felber, 2015). La manera en que se incorporen estas propuestas en las herramientas de medición y los sistemas de incentivos debería ser resultado de un proceso inclusivo y democrático de toma de decisiones.

Con respecto a la dimensión del desarrollo productivo, en la que profundizaremos en la siguiente sección, consideramos fundamental un cambio en el paradigma actual. El Estado puede y debe tomar un papel activo y emprendedor para promover y contribuir al desarrollo de industrias clave (Mazzucato). Además, debe procurar la promoción de sectores estratégicos para un desarrollo verde e inclusivo que tome en cuenta las tendencias globales y las ventajas estratégicas de México, realizando inversiones públicas estratégicas en infraestructura, innovación y el capital humano necesario (el sistema educativo), que incentiven inversiones privadas y la creación de empleos en estos sectores (*crowd-in*). Para lograr estos objetivos se necesitan mecanismos efectivos de diálogo, coordinación y negociación con los grupos empresariales y los trabajadores basados en una visión común de largo plazo (Rodrik), buscando una relación que, por un lado, promueva la cooperación, pero por el otro evite prácticas clientelares y corruptas entre estos dos sectores.



**El nudo fundamental:** *Romper las relaciones clientelares entre los poderes económicos y políticos.*

Para que el Estado pueda cumplir con estas funciones e iniciar un cambio profundo en la estructura de incentivos hacia un crecimiento socialmente inclusivo y ecológico, un requisito fundamental es evitar su captura por grupos de interés económicos y políticos, lo cual se observa en mayor medida en países con bajos niveles de Estado de derecho e instituciones débiles (Acemoglu y Robinson, 2012) y es un fenómeno asociado con la “trampa de ingresos medios”.

En este tipo de sistemas —también caracterizados como “capitalismo rentista”—, la relación entre las élites económicas y las políticas les permite generar “rentas” o beneficios extraordinarios a costa de un sistema que no responde a los intereses de una gran parte de la población. Ambos grupos se benefician de un intercambio de favores económicos y políticos que desemboca en un círculo vicioso en el que se fortalecen sus posiciones dentro de los nexos del poder, mientras las estructuras que permiten la participación activa del resto de la población en la toma de decisiones públicas permanecen muy limitadas.

Un Estado capturado permite a los grupos de interés con poder económico y político dictar sus propias regulaciones, desviar recursos públicos, obtener privilegios legales a costo de la sociedad y frenar proyectos políticos que van en contra de sus intereses. Consideramos que este tipo de relaciones se aproxima bastante al sistema mexicano (Haber et al., 2009), fuertemente dominado por relaciones clientelares, y explica en gran medida los

altos niveles de desconfianza de la población en las instituciones públicas del país.

Sin embargo, la solución para enfrentar al clientelismo, el rentismo y la corrupción no puede ser el desaparecer o reducir drásticamente los recursos y las capacidades de las instituciones públicas, sino todo lo contrario. Las instituciones públicas son fundamentales para proteger a los grupos más vulnerables, regular y mantener un balance en los mercados, atender la salud pública y proteger a la sociedad de la violencia por terceros, por lo que resulta esencial apuntar hacia su ampliación y fortalecimiento. Además, la desigualdad económica es agravada drásticamente en contextos con un Estado ausente y mercados sin regulaciones que limitan las oportunidades de los más pobres para alcanzar niveles de bienestar dignos mediante el acceso a bienes públicos, como puede constatarse en la pandemia actual en países con sistemas públicos de salud robustos y países con sistemas privados y fragmentados.

Desde nuestra perspectiva, no hay otra opción para fortalecer la democracia del país y construir una estructura institucional que permita un proceso acelerado de desarrollo, que emprender la labor titánica y de largo plazo de la construcción de un Estado de derecho, procesos legislativos transparentes y un sistema judicial que sirva a todos los ciudadanos basado en una amplia coalición política y social con una agenda clara y bien articulada, que apunte hacia la construcción e implementación de mecanismos efectivos de control y separación de poderes.

## *2.3 Transformación del sistema productivo: Una política industrial para el siglo XXI*

México se ubica dentro del grupo de países denominados de ingreso medio,<sup>9</sup> que se encuentran entre los países pobres en los que dominan industrias maduras y bajos salarios, y países ricos innovadores en los que prevalecen las industrias en la frontera tecnológica y mejores salarios. Para avanzar hacia una economía dinámica con la capacidad de generar suficientes puestos de trabajo con salarios altos para la mayoría de la población, y que permita aumentar considerablemente los niveles de recaudación para construir un robusto Estado de bienestar, consideramos que el único camino es iniciar una profunda y sostenida transformación de la estructura productiva del país hacia sectores de alto valor agregado ubicados en la frontera tecnológica y que puedan gradualmente absorber al sector informal, con la condición de que no representen un riesgo para el balance de los ecosistemas y la biodiversidad del país.

<sup>9</sup> Algunos autores definen a los países de ingresos medios a los que se encuentran en un rango de \$2,000 a \$7,500 USD anuales por más de 28 años o dentro del rango de \$7,500 a \$11,500 anuales por más de 14 años o en el rango completo por más de 42 años (Doner & Schneider, 2016).

Esta transformación productiva, en el contexto mexicano, implica forzosamente una trayectoria sostenida de crecimiento económico. Visto desde otra perspectiva, el crecimiento económico será consecuencia del desarrollo de sectores de alto valor agregado y la creación de fuentes de trabajo con altos salarios. A pesar de ello, no creemos que el crecimiento económico deba ser un fin en sí mismo, ni que este se transformará automáticamente en bienestar para la mayoría de la población como lo plantea la teoría del “goteo”. Este proceso de desarrollo debe de ir acompañado de un complejo proceso de construcción de instituciones económicas y sociales que apunten hacia una mayor participación social, económica y política de los grupos en una situación de desventaja, y limite el poder y la capacidad de acumulación de grupos con privilegios políticos, regulatorios y excesivo poder de mercado.

Para una transformación de la estructura productiva del país hay cuatro tipos de políticas que deben ser prioritarias y que implican aumentar considerablemente los niveles de inversión pública y privada:

**Más y mejor educación (especialmente superior y técnica, pero también básica y educación en la temprana infancia).**

---

**Inversiones sustanciales en infraestructura.**

---

**Una política robusta y agresiva de ciencia y tecnología e innovación.**

---

**Un proceso sostenido de fortalecimiento institucional y capacidades públicas que mejoren la provisión de bienes públicos y marcos regulatorios.**

Estas políticas implican una importante participación de un Estado capaz, eficaz y con los recursos financieros necesarios. Como se ha mencionado, la reconstrucción del Estado y de las instituciones públicas de calidad es uno de los pilares centrales para avanzar hacia una agenda de esta naturaleza.

En este cambio estructural debe existir un balance adecuado entre el mercado, como mecanismo básico para la asignación de recursos, y el gobierno, que debe cumplir una importante función en la coordinación de las inversiones para el avance (*upgrading*) y la diversificación de la industria.<sup>10</sup> El Estado y el mercado necesitan complementarse, y el sector público y el privado deben cooperar constructivamente dentro de un marco institucional que garantice transparencia y eficiencia.

En general, existe un amplio consenso alrededor de la necesidad de estas políticas para salir de la trampa de los países de ingresos medios. En esta propuesta, se considera fundamental la implementación de políticas de desarrollo productivo proactivas (políticas industriales) en las que el Estado participe para estimular sectores específicos y provocar un cambio estructural, de manera que la economía logre una especialización diferente a la que tiene, llegando inclusive a crear ventajas comparativas antes inexistentes. Para ello, es necesario que el Estado tome un papel muy importante para dirigir la economía y cuente con la capacidad de articular un complejo conjunto de políticas públicas alineadas para el desarrollo de sectores estratégicos (Rodrik, 2004, Kattel y Mazzucato, 2018).

Para seleccionar estos sectores estratégicos, el Estado debe considerar el potencial del país para ser competitivo en el mediano y el largo plazo (energías renovables, sector automotriz, médico, servicios logísticos, turismo, etc.), que tengan un alto potencial para generar empleos con altos salarios y prestaciones, que ayuden a resolver problemas sociales (salud, vivienda, crédito, educación, acceso a la tecnología), y que no impliquen riesgos medioambientales, sino que favorezcan una transición hacia un sistema productivo y de consumo sostenibles. La selección de estos sectores se debe dar por medio de un proceso transparente y abierto de diálogo basado en diagnósticos robustos y con la participación del sector empresarial, las y los trabajadores, las organizaciones de la sociedad civil, el sector académico y las comunidades. Con estos sectores como faro, se deben asignar recursos suficientes e implementar una serie de políticas de manera articulada: especialmente la política de innovación, los sistemas de formación técnica profesional, la construcción de infraestructura, el acceso a crédito y la política fiscal (incentivos y, en su caso, subsidios). Esto requiere un gran esfuerzo y capacidad de coordinación, así como un amplio consenso social que apoye esta estrategia.

<sup>10</sup> En línea con Dani Rodrik, Ricardo Hausmann, Andrés Velasco, Philippe Aghion, Michael Spence y Ann Harrison, por ejemplo.

La experiencia histórica e internacional nos muestra que, sin una estrecha cooperación entre ambos sectores y una estrategia conjunta sobre la vía de desarrollo a largo plazo, será muy difícil iniciar una trayectoria acelerada y sostenible de desarrollo (Cohen y DeLong, 2016). Como se ha mencionado, la eficiencia institucional resulta indispensable para que haya coherencia de políticas y cooperación entre las agencias de gobierno. Además, resulta fundamental evitar la captura del sector público por parte del sector privado para adueñarse de rentas, por lo que mecanismos de transparencia y rendición de cuentas son un elemento esencial.

La implementación de una política industrial en el siglo XXI es una tarea sumamente compleja y difícil de instaurar. En primer lugar, requiere importantes reformas, sin embargo, resulta más importante la capacidad de implementar estas reformas, lo cual implica el desarrollo de competencias públicas y la construcción de instituciones capaces de movilizar importantes recursos de manera articulada y coordinar una gran diversidad de intereses. Estos procesos requieren instituciones públicas con competencias técnicas avanzadas, capaces de establecer y mantener foros en donde los agentes económicos establezcan colaboraciones de largo plazo, operar en múltiples niveles y articular políticas sectoriales con la participación de varias instituciones.

Esto implica que no solo se necesitan capacidades técnicas sino también políticas, ya que la construcción de capacidades institucionales y burocráticas no se puede crear de un plumazo, sino que requiere tiempo y un fuerte esfuerzo colectivo. Se necesitan coaliciones amplias con una visión común de largo plazo que empujen los cambios institucionales necesarios y la construcción de estas instituciones. Estos procesos deben tener permanencia en el tiempo, capacidad de

adaptarse a los retos tecnológicos, que son muy dinámicos, y enfrentarse a sistemas rígidos con fuertes intereses, posiblemente no alineados con la idea de cambio. Además, para lograr una coordinación adecuada para las políticas sectoriales, es necesario mediar entre ministerios que compiten entre ellos con diferentes niveles de legitimidad. Un ejemplo claro de estas dificultades es el sistema educativo, en donde confluyen una gran cantidad de intereses y estructuras de poder que son muy difíciles de modificar; sin embargo, si no se logra un cambio en este sistema será imposible lograr una transformación como la que aquí se plantea. Para lograr un crecimiento inclusivo y balanceado, resulta fundamental el papel de los sindicatos libres y democráticos como mecanismos para representar los intereses de las y los trabajadores, defender sus derechos laborales y nivelar el poder de negociación con los empresarios. Una vez más, destaca la relevancia del papel del sector público para establecer una regulación y una implementación adecuadas para garantizar el funcionamiento democrático de los sindicatos y romper estructuras corporativas y corruptas que dominan este sector en México.



## *2.4 ¿Cómo financiar esta recomposición institucional y construir un Estado de bienestar? - Una reforma fiscal integral*

**E**l cuarto elemento clave dentro de esta perspectiva sistémica de desarrollo económico se enfoca en la pregunta de cómo financiar un aumento en las capacidades institucionales para cumplir con las funciones señaladas y la construcción gradual de un sistema robusto de seguridad social. Con la disponibilidad de recursos y el nivel recaudatorio actual, será imposible realizar estas inversiones estratégicas y construir un Estado de bienestar.

Partiendo de esta situación de escasez, una estrategia integral para lograr fuentes de ingresos públicos suficientes y estables se debe basar en dos pilares. Primero, una **reforma fiscal progresiva como primer elemento necesario** para iniciar los procesos de transformación mencionados, y segundo —como se planteó en la sección anterior—, políticas dirigidas a estimular el crecimiento económico para que estos ingresos públicos se mantengan estables en el tiempo. Esto es particularmente relevante para el

caso mexicano, que ha padecido un estancamiento económico durante las últimas décadas, y afecta particularmente a los trabajadores y las clases medias y bajas. Considerar únicamente una perspectiva redistributiva estática para el financiamiento del desarrollo no es suficiente. **Sin crecimiento económico no habrá la expansión de ingresos públicos necesaria** para atender la larga lista de problemas que requieren acción y financiamiento por parte del Estado.



## *Una reforma fiscal progresiva*

Con 16% del PIB, la recaudación tributaria actual de México es la más baja de todos los países de la OCDE, e incluso una de las más bajas de Latinoamérica. Debido a la persistente caída del precio internacional del petróleo y al estancamiento económico, los ingresos públicos han seguido una tendencia de caída en los últimos años (Villareal, 2019). Ante esta situación, es imprescindible crear un nuevo pacto fiscal que permita contar con los recursos necesarios para avanzar hacia un crecimiento económico inclusivo y poder construir gradualmente un Estado de bienestar. Tomando en cuenta la alta concentración de la riqueza en México, el compromiso con la igualdad de oportunidades y el lugar central que ocupan la perspectiva ambiental, la de género y la indígena en esta propuesta, las siguientes consideraciones deberían guiar el diseño y la elección de instrumentos para una reforma fiscal integral.



## *Aumentar la eficiencia y la transparencia de la recaudación*

Un desafío central para una reforma fiscal integral, relacionado con la debilidad del Estado de derecho y las instituciones que no rinden cuentas, es la baja confianza (bien ganada) de la población en el Estado. Existe una percepción generalizada de un mal manejo de los recursos públicos, lo cual resulta en una baja disposición para pagar impuestos y en el poco interés y apoyo para implementar una reforma fiscal (Krozer, 2020). Para que una reforma fiscal cumpla con los objetivos que hemos planteado,

pueda encontrar un apoyo generalizado de la población y no se convierta en un mero financiamiento de prácticas corruptas, debe estar acompañada por mecanismos que aumenten la eficiencia, la transparencia y el combate de la evasión fiscal. En este sentido, se requerirá, de manera complementaria, de reformas profundas en los procesos de planificación presupuestaria direccionadas a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas (como, por ejemplo, el etiquetado de los impuestos).



## *Redistribuir las cargas del sistema tributario*

México es de los países en los que el pago efectivo de impuestos de los más ricos es de los más bajos en comparación global. Mientras que la tasa máxima para el impuesto sobre la renta es del **34%**, debido a deducciones y exenciones fiscales, el **1%** más rico paga solo la mitad (**18%**), lo cual constituye apenas el **10%** de los ingresos tributarios totales (comparación: EEUU, **15%**; Inglaterra, **25%**). Considerando que el decil más rico de la población mexicana concentra el **40%** de los ingresos totales, esta aportación parece más que insuficiente (Krozer, 2020). Dados los grandes retos sociales a los que se enfrenta el país, y de acuerdo con los valores de la solidaridad y el objetivo de una justicia social, resulta impostergable que la población ubicada en los deciles de ingreso más altos asuma la responsabilidad de contribuir al desarrollo del país de manera proporcional a sus posibilidades económicas.

Algunos elementos clave para aumentar la recaudación por medio de una reforma fiscal integral y progresiva que se deberían incluir son: un ajuste a las tasas máximas de impuestos a la renta personal (ISR), limitar las deducciones y exenciones actuales para los deciles más altos, considerar impuestos al patrimonio gravando bienes inmuebles y herencias. Sin embargo, cada uno de estos cambios enfrentará una fuerte resistencia política para llevarse a cabo. Además, es importante implementar mecanismos para aumentar la recaudación proveniente de grandes empresas transnacionales, con un especial énfasis en las empresas digitales, que registran sus ingresos en paraísos fiscales y a las que se permite pagar muy pocos impuestos. Existe la noción de que este problema debe ser enfrentado por medio de la cooperación, sin embargo, también existen propuestas para resolverlo a nivel nacional, como por ejemplo cobrando los impuestos como proporción de las ventas realizadas en el territorio nacional (Zucman, 2018).



## *Alinear incentivos fiscales con la agenda de desarrollo productivo inclusivo, la protección ambiental, la equidad de género y el respeto a los pueblos indígenas*

Además de proveer los recursos para financiar la inversión y el gasto público, los impuestos cumplen otra función importante: crean una estructura de incentivos que regula y direcciona las actividades del sector privado. Por ello, es necesario diseñar un sistema de incentivos que desincentive actividades económicas y productivas con externalidades negativas para la sociedad o el medioambiente, e incentive inversiones en tecnologías y fuentes de energía verdes que ayuden a reducir la emisión de gases de efecto invernadero. Además, el sistema fiscal debe estar diseñado para atender las fuertes desigualdades de género, eliminando los incentivos que puedan frenar la incorporación de las mujeres al mercado laboral, así como los impuestos que afectan a los sectores que emplean mayoritariamente a mujeres y creando incentivos fiscales para empresas inclusivas con respecto al género o al origen étnico de sus empleadxs. Al mismo tiempo, el sistema fiscal no debe desincentivar la inversión y la creación de nuevas empresas, especialmente en sectores innovadores y sostenibles con el potencial de crear buenos empleos. Este tipo consideraciones pueden resultar de suma importancia para mitigar la resistencia contra una reforma fiscal integral.



# 03

## *Conclusiones: Hacia una agenda política de Izquierda*

**E**n las secciones anteriores hemos delineado (1) los principios y objetivos de un proyecto político que consideramos democrático y social, y (2) vinculado estas ideas a cuatro pilares clave para un desarrollo económico inclusivo y sustentable en México: la (re)-construcción de las instituciones públicas; una nueva relación entre Estado y mercado; políticas de desarrollo productivo y una reforma fiscal integral y progresiva, necesaria para aumentar las capacidades de las instituciones públicas, la provisión de bienes comunes fundamentales y el impulso del desarrollo productivo y la innovación.

La construcción de un Estado fuerte, democrático y transparente y un cambio en las relaciones entre Estado y sector privado abren la oportunidad de generar un proceso gradual, dinámico y virtuoso de recaudación, que ayuda a construir las instituciones, incentiva inversiones públicas y privadas que estimulan el crecimiento económico, crean empleos e ingresos que aumentan la recaudación y la redistribución y fortalecen las instituciones alimentando un ciclo de prosperidad y bienestar que, al mismo tiempo, facilita la participación política de la población.

### *3.1 El Estado eficiente, fuerte y democrático como actor clave*

**E**n las secciones anteriores se ha destacado el papel central del Estado para la búsqueda de un desarrollo económico sustentable e inclusivo. Nos alejamos de los principios neoliberales que han dominado los discursos económicos en las últimas décadas y manifestamos que **requerimos de mucho más, no menos Estado**, sin embargo, de **un Estado democráticamente controlado**. El Estado establece un marco funcional para los mercados y los puede y debe dirigir para cumplir objetivos democráticos de una sociedad. En ausencia del Estado, los mercados atienden desproporcionadamente a una minoría que concentra el poder económico, lo que produce estructuras de precariedad, dominación y pocas oportunidades para la mayoría. Además, se destacó la importancia del **Estado de derecho**, en el que se cumple la ley independientemente del asunto particular en cuestión y de la persona afectada, sin tratos privilegiados o desfavorables que permitan la autonomía de los individuos (decidir sin coerción). En línea con los valores planteados como referencia de esta propuesta: **Sin Estado de derecho no hay igualdad, ni libertad plena**. La existencia de un Estado de derecho es imprescindible no solo para garantizar la aplicación de las reglas y regulaciones que enfrenta el sector privado, sino para el cumplimiento con todas las funciones básicas del Estado.

Nuestra propuesta es avanzar hacia un Estado democrático que promueva la participación y amplíe los canales de información accesible a la ciudadanía y no un Estado tecnocrático, exclusivo y elitista (Fraser, 2009). Si bien la elaboración de leyes y el diseño de políticas públicas concretas requiere de expertos con una sólida formación técnica, los objetivos de una economía próspera, social y sustentable son claramente entendibles para todos los ciudadanos, así como las implicaciones de políticas públicas hacia los grupos y comunidades a los que pertenecen.



Sin embargo, la situación actual del país está muy lejos de un Estado con estas características. Se observa una tendencia hacia el debilitamiento de instituciones ya frágiles y un descenso en los niveles de recaudación, proceso que se acentúa con la caída de los precios del petróleo y la recesión económica derivada de la pandemia del COVID-19.

## 3.2 *¿Cómo construir un Estado de derecho eficaz, eficiente y democrático en un sistema político-económico rentista?*

Un problema central para avanzar con una agenda de esta naturaleza es que la mayoría de sus elementos van en contra de los intereses de las élites económicas y políticas que se benefician del *statu quo*. Una reforma fiscal progresiva enfrentará resistencias de élites económicas, al igual que las políticas que busquen incrementar la competencia y combatir monopolios enfrentarán fuertes resistencias por los grupos empresariales que generan ganancias extraordinarias por sus posiciones dominantes en los mercados en detrimento de los consumidores (Fairfield, 2013). En el ámbito político, también existen pocos incentivos para iniciar un largo y costoso proceso de fortalecimiento institucional que

disminuya la discrecionalidad que permite la corrupción, la generación de rentas y una influencia excesiva del poder económico. En primer lugar, porque significa debilitar el poder de los gobernantes, y en segundo, porque representa el riesgo de perder influencia sobre aliados poderosos. Otro problema bien conocido dentro de la economía política consiste en la falta de incentivos políticos para realizar inversiones estratégicas o promover políticas cuyos resultados se observan en el largo plazo (por ejemplo, políticas de innovación o educación técnica), ya que los réditos políticos son difíciles de capitalizar dentro de los periodos electorales.

La situación actual sugiere que no se pueden crear ilusiones sobre remedios fáciles de corto plazo. Los cambios en estructuras político-económicas históricamente enraizadas son procesos complejos impredecibles que dependen de muchos factores. A continuación, sugerimos algunos pasos y prácticas concretas, dentro del nexo de poderes actual, hacia la transformación del Estado y sus instituciones.



### *3.2.1 Un amplio acuerdo nacional: Una reforma fiscal progresiva vinculada a una transformación productiva*

**Una reforma fiscal integral y progresiva es la madre de todas las reformas** y el primer paso en la reconstrucción de instituciones. La crisis actual y la creciente precariedad de ingresos públicos puede crear la presión suficiente para poner una reforma fiscal en la agenda de gobierno en los próximos años. Las deficiencias en la provisión de servicios públicos de calidad revelada de forma clara con la pandemia que estamos viviendo puede contribuir a generar una mayor atención a la importancia del financiamiento del Estado y las instituciones públicas.

Una reforma fiscal integral y progresiva requiere de un amplio acuerdo social que incluya un compromiso y esfuerzo importante del sector de la población de mayores ingresos. Como parte de este acuerdo, debería incluirse la discusión sobre una estrategia de desarrollo productivo que considere **importantes inversiones en innovación, infraestructura y sistemas de formación técnica profesional,** así como incentivos para la inversión en sectores estratégicos acordados de manera conjunta y compromisos para **fortalecer el Estado de derecho y la certeza jurídica.**

Una negociación integral con una lógica de “exigir y dar” puede generar mejores resultados que una relación basada en la confrontación y la enemistad. Con respecto a políticas productivas, varios autores (Doner y Schneider,

Paus, Rodrik) señalan la necesidad de la construcción de amplios acuerdos formales e informales con una visión común de largo plazo entre el sector público y el empresarial, basados en un diálogo y negociaciones abiertas y transparentes, pero no en la complicidad y en relaciones clientelares.

La crisis actual y sus impactos fiscales probablemente forzarán una negociación que implique una profunda reforma fiscal a pesar de la impopularidad de este tipo de propuestas. Esta situación se presenta como una oportunidad para incorporar en su diseño: una redistribución en las cargas del sistema fiscal, una realineación de incentivos y avances importantes en los sistemas de transparencia y rendición de cuentas del gasto público.

### *3.2.2 Una coalición de largo plazo: La democratización del Estado requiere la democratización de la sociedad*

**P**ara avanzar hacia la transformación señalada, a largo plazo, se necesitará construir una amplia coalición política que adopte una agenda de esta naturaleza y sea capaz de empujarla a través del tiempo. Los actores centrales en estos cambios de largo plazo serán los grupos de la sociedad civil con capacidad de organizarse, informar y movilizarse alrededor de una agenda común. La sociedad civil organizada podría representar un contrapeso real a los grupos de interés organizados que conforman las élites económicas y políticas.

Los sindicatos democráticos y funcionales podrían representar una de las fuerzas más importantes para limitar el poder de los empresarios, combatir la explotación laboral y aumentar la movilidad social.<sup>11</sup> Sin embargo, el potencial de los sindicatos para empujar estos cambios depende de su capacidad para transformar sus estructuras hacia la democratización y la transparencia, de manera que promuevan agendas que beneficien a la mayoría.

Por otro lado, para la construcción de nuevas agendas será necesaria mayor flexibilidad, pragmatismo y creatividad. Es posible que grupos que se han considerado tradicionalmente antagónicos —como los trabajadores y los empresarios— encuentren intereses alineados, como por ejemplo el desarrollo de sectores avanzados o el desarrollo de sistemas de formación profesional que aumenten sus capacidades, productividad y oportunidades de empleabilidad en los nuevos sectores de la economía.<sup>12</sup>

### 3.2.3 Movimientos de la sociedad civil: *Diferentes pero unidos*

Las organizaciones de la sociedad civil deberán jugar un papel muy importante para la politización de la ciudadanía en una democracia joven y en un contexto de polarización y altos niveles de violencia. Una sociedad organizada y con conciencia política será fundamental para fortalecer la democracia mexicana y defender la captura de las estructuras políticas, que en un contexto de debilidad institucional y bajo Estado de derecho, son presa fácil para grupos de interés pequeños y bien organizados.

Con respecto a la heterogeneidad de los movimientos de la sociedad civil que se identifican como parte de un proyecto de izquierda, resulta muy importante la búsqueda de narrativas comunes y mecanismos de cooperación. Encontrando puntos comunes en sus agendas, formulando narrativas comunes y exigiendo cambios fundamentales como la construcción de un Estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones (diferentes para cada agenda, pero casi siempre una condición necesaria), se podrían ir construyendo contrapesos a los intereses hegemónicos que hoy dominan los discursos públicos y las decisiones políticas y económicas del país.

Algo fundamental será la articulación y la coordinación entre los grupos activistas y las OSC que trabajan temáticas diversas —feministas, medioambientalistas, activistas por los derechos de los pueblos indígenas y otros— que les permitan acumular el poder suficiente para generar presión sobre los tomadores de decisiones y tener una voz que impacte en la formación de la opinión pública. El pluralismo de la izquierda y la simultaneidad de varias luchas debe representar una fortaleza que se materialice en la capacidad de atraer personas de distintos grupos a un proyecto, y no una debilidad que desvíe la atención y las energías hacia conflictos internos y debilite la resistencia hacia las estructuras que se busca combatir. En este sentido, uno de los resultados deseables de este trabajo es ayudar a identificar posibles puntos de encuentro para movimientos que promueven agendas a primera vista distintas, con el fin de impulsar de manera colectiva una transformación de las estructuras político-económicas del país hacia un sistema más democrático, próspero y sustentable.



<sup>11</sup> *Sobre el impacto de la pertenencia a un sindicato sobre la movilidad social en Estados Unidos: Naidu 2019.*

<sup>12</sup> *Según un estudio realizado por ManPower Group en México, en 2017 50% de las empresas participantes indicaron tener problemas con encontrar a candidatos aptos para sus vacancias. Por otro lado, según encuestas entre egresados del CONALEP, el 36% de las personas entrevistados indicó que su educación no le había ayudado a encontrar un trabajo, mostrando un fuerte desajuste entre la oferta y la demanda de capital humano (SEP/CONALEP 2016).*

# Biblio

---

## grafía

Acemoglu, Daron (2019). It's Good Jobs, Stupid. Economics for Inclusive Prosperity. *Policy Brief*, 13.

Acemoglu, Daron, & Robinson, James (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown.

Cohen, Stephen & DeLong, Bradford (2016). *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*. Harvard Business Review Press.

Cohen, G.A. (2009). *Why not Socialism*. Princeton University Press.

Doner, Richard & Schneider, Ben (2016). The Middle-Income Trap: More Politics than Economics. *World Politics*, 1-37.

Evans, Peter (1995). *States & Industrial Transformation*. Princeton University Press.

Fairfield, Tasha (2013). Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies. *World Development*.

Fairfield, Tasha (2015). Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from Policy Formulation in Latin America. *Business and Politics*.

Felber, Christian (2015). Change Everything. *Creating an Economy for the Common Good*. Zed Books Ltd, London.

Haber, S., Klein, H., Maurer, N., & Middlebrook, K. (2008). *Mexico Since 1980*. Cambridge University Press.

Hausmann, Ricardo & Rodrik, Dani (2006). Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament (first draft). Harvard University.

Hoffmann, Ulrich (2011). Some Reflections on Climate Change, Green Growth Illusions and Development Space. *UNCTAD Discussion Papers*, 5.

Iversen, Torben & Soskice, David (2019). *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*. Princeton University Press.

Kattel, Reiner & Mazzucato, Mariana (2018). Mission-oriented Innovation Policy and Dynamic Capabilities in the Public Sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787-80.

Krozer, Alice (2020). La (ir)responsabilidad fiscal de las élites. *Nexos*, 11 de junio 2020.

ManpowerGroup (2018). Resolviendo la escasez de talento; Crear, adquirir, tomar prestado y construir puentes. Encuesta de Escasez de Talento 2018.

Marx, K. (1991). *Capital*, vol. III, trad. D. Fernbach. London: Penguin.

Milanovic, Branko (2019). *Capitalism Alone, The Future of the System that Rules the World*. Harvard University / Belknap Press.

Mill, John Stuart (2013). *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial.

Mouffe, Chantal (2019). *For a Left Populism*. Verso.

Naidu, Suresh (2018). Worker Collective Action in the 21th Century Labor Market. *Economists for Prosperity*, Research Brief.

Nussbaum, Martha (2003). Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen and Social Justice. *Feminist Economics*, 9(2-3), 33-59.

Palma, José Gabriel (2020). América Latina en su “Momento Gramsciano”: Las limitaciones de una salida tipo “nueva socialdemocracia europea” a este impasse. *El Trimestre Económico*, 78 (348), 985-1031.

Paus, Eva (2014). Latin America and the Middle-income Trap. *Financing for Development Series*, ECLAC, United Nations.

Perry, Keston (2019). Innovation, Institutions and Development: a Critical Review and Grounded Heterodox Economic Analysis of Late-Industrialising Contexts. *Cambridge Journal of Economics*, 2020, 44, 391-415.

PNUD (2016). Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Nueva York: PNUD.

Rodrik, Dani (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Harvard University.

Rodríguez Zepeda, Jesus (2019). ¿Hay futuro para la socialdemocracia en México?: Quince tesis para construirlo. Fundación Friedrich Ebert, México.

Sandel, Michael (2020). *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* Kindle Edition. Farrar, Straus and Giroux. New York.

Schatan, Claudia (2019). Transformación productiva, empleos y retos para la formación de capital humano en México. Fundación Friedrich Ebert, México.

Schumpeter, Joseph (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial Modern Thought Edition.

Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. First Anchor Books Edition.

Sen, Amartya (2004). Capabilities, Lists and Public Reason: Continuing the Conversation. *Feminist Economics*, 10(3), 77-80.

SEP/CONALEP (2016). Informe de Empleabilidad y Seguimiento de Egresados; Inserción Laboral 2016. <http://sistemas.conalep.edu.mx/-prospeccion/index.php?site=3&cat=8>.

Villarreal, Héctor (2019). Pensando una reforma integral al sistema fiscal mexicano. Fundación Friedrich Ebert, México.

Zúzman, Gabriel (2018). Taxing Multinational Corporations in the 21st Century. *Economists for Prosperity*, Research Brief.

*Responsable*

*Yesko Quiroga Stöllger | Representante en México*

*Teléfono +52 (55) 5553 5302*

*Fax +52 (55) 5254 1554*

*[www.fes-mexico.org](http://www.fes-mexico.org)*

## Fundación Friedrich Ebert en México

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

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