

Palabras de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con ocasión del Foro México 2013: Políticas Públicas para un Desarrollo Incluyente

México, D.F., 9 de enero de 2013

Excelentísimo Señor Enrique Peña Nieto, Presidente de la República;

Querido Ángel Gurría, Secretario General de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); Luis Alberto Moreno, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Hassan Tuluy, Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe; Marcia Castro, Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en México; señores gobernadores, señores legisladores, colegas de las Naciones Unidas, amigas y amigos.

El calendario republicano abre, por la voluntad soberana de sus ciudadanos, una nueva etapa sexenal en México.

Con profunda emoción, aprovecho esta oportunidad para imaginar horizontes de realización, para repensar el rumbo y para aventurar, con responsabilidad y prudente ambición, propuestas de política pública que desaten las inmensas potencialidades de México y su pródiga riqueza social, natural y cultural en beneficio colectivo.

Gracias, Señor Presidente, por este espacio privilegiado para dialogar con usted.

En esta ruta desafiante, la CEPAL postula que la igualdad debe ser el principio ético normativo primordial y el objetivo último.

Situar a la igualdad en el centro implica una ruptura con el paradigma económico que ha prevalecido en la región durante al menos tres décadas. Pero es una ruptura indispensable que exige políticas deliberadas centradas en derechos, con vocación universalista, en ámbitos como el empleo, la educación, la salud y las pensiones y jubilaciones.

Esta ruptura es necesaria y urgente porque la desigualdad conspira contra el desarrollo y la seguridad.

Y porque la región y México, en particular, puede crecer más y mejor. Pero para ello, el paradigma hoy debe ser **igualar para crecer y crecer para igualar**.

Procurar la igualdad requiere de un cambio estructural orientado a cerrar brechas sociales y productivas críticas donde no estén reñidos entre sí lo económico, lo productivo, lo social y la sostenibilidad ambiental. Un cambio estructural virtuoso que difunda el progreso técnico y abra plenas oportunidades laborales a lo ancho de la estructura productiva y del tejido social, con acceso universal a la protección social.

Señor Presidente, en la CEPAL nos anima el profundo convencimiento de que para México, como para el resto de la región, **la igualdad es el horizonte; el cambio estructural, el camino; y la política, el instrumento**.

Esta senda requiere una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad que incluya pactos fiscales y sociales que doten de legitimidad y recursos a este proceso. Requiere de un mejor Estado, y para ello es necesario traer a la política de vuelta.

Al día siguiente del inicio de su gobierno usted sorprendió gratamente al país y al mundo con la firma del Pacto por México, un esfuerzo inédito de concertación de miradas y de búsqueda de rumbos compartidos entre los actores políticos; un paso esencial y un comienzo muy esperanzador.

Cito a Gianni Vattimo, filósofo italiano que nos dice **“no nos pusimos de acuerdo porque encontramos la verdad, encontramos la verdad cuando nos pusimos de acuerdo”**.

La CEPAL aspira a ser parte de este proceso y a acompañar el diseño y la implementación de la política pública en México; a relevar temas como la política industrial, la urgencia de lograr la convergencia productiva con sustentabilidad ambiental, la importancia de construir sistemas de seguridad social universal, la equidad de género y el rol económico y político de México en América Latina y el Caribe.

Destacamos tres ejes como desafíos esenciales:

Primero, apuntalar un crecimiento sostenido, estable y robusto, generador de empleos de calidad, que transforme los sistemas productivos y permita avanzar hacia actividades intensivas en conocimiento e innovación.

Segundo, una agenda pro igualdad basada en un aumento de productividad y una estructura productiva más convergente, con mejor distribución de los factores productivos, con cierre de brechas de productividad y de ingresos laborales mediante la construcción de capacidades para absorber el progreso técnico.

Y tercero, un compromiso ineludible con la sostenibilidad ambiental, que se base en un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y aplique los avances tecnológicos para lograr saltos productivos sin dañar el medio ambiente.

Permítanme por un momento centrar la mirada en América Latina y en México en particular, con sus luces y sus sombras que nos impulsan a sugerir que este mensaje tiene sentido hoy más que nunca.

La región ha aprendido a ser prudente en lo macroeconómico y progresista en lo social. Continúan siendo activos importantes una inflación controlada, sólidas políticas fiscales, una deuda pública menor y mejor estructurada (por debajo del 35% del PIB) y un nivel inédito de reservas internacionales (superior a los 800.000 millones de dólares). Durante las últimas dos décadas, gracias a la acción decidida de los Estados de la región, se ha logrado disminuir de un 48,4% (1990) a un 30,4% (2012) el número de personas que viven en la pobreza. La extrema pobreza o indigencia disminuyó casi 10 puntos porcentuales y pasó del 22,6% al 12,8%.

El camino que México tiene por delante ha de reconocer la ventaja que supone la estabilidad macroeconómica —especialmente la estabilidad de precios y el manejo del balance fiscal con un déficit inferior al 3%— que se ha consolidado en las últimas dos décadas.

Confianza como la demostrada esta semana en la colocación del bono por 30 años.

Doce años en los que la inflación no ha rebasado un dígito, la acumulación de reservas internacionales se ha situado en más de

160.000 millones de dólares, a lo que se suma la disposición de crédito flexible por parte del Fondo Monetario Internacional y una moderada deuda bruta del sector público, estimada en un 35,2% del PIB, menos de la mitad del promedio de la OCDE.

Pero las fortalezas de México no se detienen allí. Un elemento central del modelo económico reciente ha sido su desempeño exportador, especialmente en manufacturas.

Las exportaciones crecieron de casi 41.000 millones de dólares en 1990 a 360.000 millones en 2012, lo que representa una tasa media de crecimiento anual del 10%. Es decir, México exporta alrededor de 1.000 millones de dólares por día.

Este dinamismo ha estado acompañado de un cambio en la estructura de las exportaciones. En 1990, el 46,8% de las exportaciones mexicanas correspondía a productos primarios, mientras en 2011 ese porcentaje era inferior al 20%. En términos cualitativos, las manufacturas de tecnología alta y media incrementaron significativamente su peso en la estructura de las exportaciones totales.

Pero a pesar de aciertos significativos en materia de estabilidad macroeconómica y del destacado desempeño exportador, la economía mexicana ha tenido un crecimiento modesto y volátil. En las últimas dos décadas su crecimiento promedio anual (2,9%) ha sido inferior al promedio de América Latina (en torno al 3,2%).

Este modesto crecimiento es claramente insuficiente para generar el millón de empleos formales que cada año México requiere para absorber a los jóvenes que se incorporan a la fuerza laboral.

A esto hemos de sumar la señal de alerta en materia de productividad. La brecha de ingreso por habitante entre México y los Estados Unidos se ha ampliado en las últimas décadas y no logró cambiar la tendencia en el período de la apertura comercial.

El saldo en relación al ingreso es que el salario en términos reales es el mismo que en 1980.

La disminución de la pobreza pierde su tendencia a la baja iniciada en la década los noventa. Según datos de la CEPAL correspondientes a 2010, la pobreza afecta al 36,3% de la población.

Además, se aprecia una tendencia a la concentración del empleo en sectores de baja productividad y bajos salarios, donde mujeres y jóvenes se llevan la peor parte.

El empleo es la llave maestra de la igualdad y por ello el tamaño y la articulación en la cadena productiva de las empresas importan. Las micro, pequeñas y medianas empresas generan alrededor del 60% del empleo pero participan tan solo en el 19% del PIB.

Esta disparidad en el aporte de cada sector al producto y al empleo se traduce en una distribución muy desigual de las ganancias de la productividad. Pone también de manifiesto que el desarrollo inclusivo no puede lograrse con un pequeño grupo de empresas por sectores que producen con la mejor tecnología y compiten en los mercados globales, mientras que la mayoría de las empresas producen con tecnología poco intensiva en conocimiento pero emplean a la mayor parte de los trabajadores de la economía. Se trata entonces de terminar con el dualismo productivo que es

finalmente la mayor “fábrica de la desigualdad” en la región y en México. Es decir, se trata de cerrar las brechas de productividad y empleo.

Una de las mayores paradojas del actual modelo mexicano es la poca vinculación del crecimiento exportador de las últimas dos décadas (más del 10% anual) con el promedio de crecimiento económico en este período que es tres veces menor. Una de las razones que explican esta situación es el bajo valor agregado nacional en las exportaciones.

Otra es la falta de integración de cadenas productivas en México, que se ve reflejada en un crecimiento de las importaciones que ha ido a la par del aumento de las exportaciones.

Junto a ello se aprecia que México participa con mayor énfasis en los eslabones de la cadena de valor menos intensivos en conocimiento. A pesar de exportar bienes que pertenecen a industrias de alta tecnología, los procesos de manufactura que se realizan en México son de baja sofisticación tecnológica. Prueba de ello es el bajo valor agregado nacional en la industria electrónica (inferior al 15%) así como en la automotriz y de autopartes (alrededor del 30%).

Subyace además una segmentación educacional que reproduce y amplía las desigualdades laborales. En México el mayor salto en retornos laborales por logros educativos se da cuando se pasa de la educación secundaria a la terciaria completa (cinco o más años de educación superior), con un incremento esperable en ingresos laborales cercano al 80%. Lo dramático es que por cada 27 jóvenes

del quintil más rico que logra este nivel educativo, solo uno del quintil más pobre lo hace.

De ahí que un gran desafío para romper la reproducción intergeneracional de la desigualdad es asumir desde el Estado un rol activo para ofrecer una educación pública de calidad a todos los niveles y para todos los ciudadanos. La educación es el factor clave de la movilidad social.

Aunado a ella se debe repensar el desarrollo de capacidades de los trabajadores en la adquisición a lo largo de la vida de nuevas habilidades para absorber el progreso técnico asociado al cambio estructural. En este contexto es más urgente que nunca garantizar el acceso universal a la banda ancha y a las tecnologías de la información.

Detengámonos ahora en otra de las variables estratégicas del desempeño mexicano: la inversión.

El Pacto por México reconoce que el coeficiente de inversión es bajo y que esto limita el crecimiento. Afirma que México debe crecer por encima del 5%, para lo cual se debe incrementar la inversión pública y privada hasta alcanzar más del 25% del PIB en inversión. Actualmente este porcentaje ronda el 23,5%.

La inversión en infraestructura puede hacer la diferencia. Hay suficiente evidencia que demuestra que existe una relación virtuosa entre desarrollo económico y social y una mayor disponibilidad y calidad de servicios de infraestructura (como telecomunicaciones, redes viales, ferroviarias, puertos, aeropuertos, generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, transporte y

comercialización de hidrocarburos, agua potable y servicios de saneamiento). Esto, aunado a una institucionalidad regulatoria eficaz, propicia una mayor productividad de los factores con menores costos de producción. Aquellos países que tienen mayor disponibilidad de infraestructura y mejores instituciones muestran un PIB per cápita más alto y menor desigualdad.

Un elemento clave para aumentar la productividad genuina es la inversión en investigación y desarrollo. Bienvenido el compromiso de alcanzar un 1% del PIB en este rubro con énfasis en innovación y creación de patentes.

Otra área clave para el crecimiento con igualdad es el financiamiento inclusivo y me refiero a su compromiso por modernizar la banca de desarrollo complementado por un mejor sistema financiero comercial. Se trata de que las instituciones de crédito presten más y más barato, reduzcan los costos de los servicios financieros e impulsen el sector privado, especialmente la industria nacional y la pequeña y mediana empresa.

La CEPAL ha comprobado el papel central de la banca de desarrollo en la transformación productiva en algunos países de la región, particularmente en el Brasil.

A partir de este balance nos atrevemos a proponer un conjunto de reflexiones para un cambio estructural con igualdad.

Se trata de apostar por una mayor articulación de políticas que solo se logra revalidando la centralidad del rol del Estado.

¿A qué políticas nos referimos? Por lo menos a cuatro: las macroeconómicas, las industriales, las sociales y laborales y las ambientales.

Porque “no solo en lo social se juega lo social”;

y porque “no solo en lo productivo se juega lo productivo”.

La política macroeconómica, que opera principalmente en el corto plazo, ejerce —por acción u omisión— una influencia decisiva en la estructura productiva y en la trayectoria del crecimiento de largo plazo.

Por su parte, la estructura productiva también afecta la dinámica macroeconómica al determinar el grado de exposición a choques externos.

Nuestra mirada apuesta por extender la noción de estabilidad nominal para incluir la estabilidad de los mercados financieros, lo que exige un esfuerzo regulatorio mayor tanto a nivel de la balanza de pagos como del sistema financiero local, y considera la estabilidad real como otro de los objetivos de la política macroeconómica. Esto supone un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada y una estructura de macroprecios que favorezca el desarrollo de las actividades no tradicionales.

Se trata de ampliar la caja de herramientas para alcanzar un abanico más amplio de objetivos. Y entre estas herramientas la política fiscal juega un rol crucial.

Las enseñanzas de nuestros tiempos, en el continente y en el mundo, obligan a reconocer en primer lugar que la construcción de

los pactos fiscales ha de tener piso firme en amplios acuerdos sociales. Y que estos pactos han de constituirse con objetivos claros: aumentar los ingresos tributarios haciéndolos progresivos, reducir la evasión, aumentar la captación de la renta de los recursos naturales, incrementar la inversión pública, ampliar el espacio fiscal entendido como capacidad de acción contracíclica, proteger el gasto social, definir prioridades de inversión pública de acuerdo con objetivos de largo plazo de la política industrial y social y lograr la instauración de estabilizadores automáticos.

En México, las finanzas públicas se caracterizan por una baja carga tributaria y por una estructura de ingresos y gastos poco efectiva a la hora de reducir la desigualdad. Sé que esto es una prioridad. La inversión pública es baja (alrededor del 6% del PIB en 2010). Lo anterior pone de manifiesto la urgencia de un cambio estructural en el manejo de las finanzas públicas, lo cual pasa por una reforma fiscal comprensiva y efectiva.

La articulación de políticas requiere dar prioridad concurrente a la política industrial.

Y es que estamos convencidos de que la política industrial es clave para un cambio estructural virtuoso.

¿Por qué? Porque la política industrial fortalece y crea actividades más intensivas en conocimiento generando ventajas comparativas dinámicas. Porque la experiencia de otros países muestra su importancia y efectividad. Porque impulsa sectores y cadenas productivas con visión de futuro para el desarrollo sostenible. En esta propuesta deben priorizarse los siguientes instrumentos públicos: financiamiento para el desarrollo productivo; políticas de

ciencia, tecnología e innovación; apoyo a las pymes; atracción de la inversión extranjera directa que aporta tecnología y empleo y que se encadena con las economías locales; y mejor distribución espacial porque el territorio importa.

Un México justo, capaz de abrazar con optimismo el futuro colectivo debe fincarse en una vocación universalista, fortaleciendo el pilar no contributivo de la protección social y adecuando la política fiscal para que la acción del Estado tenga un impacto progresivo en la distribución del ingreso.

En síntesis, proponemos compatibilizar los objetivos macroeconómicos con los objetivos de las políticas industriales, sociales y ambientales.

Una agenda de cambio estructural para la igualdad entraña riesgos, es cierto, y hace indispensable proteger activamente a los sectores más vulnerables ubicados en la parte baja de la pirámide económica y social, pero sobre todo busca la manera de incorporarlos a las actividades productivas con nuevas habilidades.

Por ello se trata de reconocer que la política social es clave en la transición hacia el cambio estructural.

Pasa por reconocer que el crecimiento con igualdad no solo es un desafío económico, es fundamentalmente un desafío político que tiene por condición necesaria un Estado sólido como garante de derechos, con un rol de regulación, redistribución y fiscalización de políticas.

Es muy importante recuperar las voces de la sociedad civil y la academia que reclaman la apertura de espacio de diálogo para

discutir y expandir desde una perspectiva de derechos los compromisos del Pacto por México; que sus voces y demandas se consideren en el proceso de planificación e implementación.

Por último, quiero referirme a la presencia internacional de México, apuntando sus cuatro puntos cardinales.

Se ha de recuperar el tradicional sentido dual de la política exterior mexicana: consolidar pero transformar el diálogo privilegiado con los Estados Unidos pero con un profundo sentido latinoamericanista.

Un mayor vínculo con el sur de la región fortalece el poder de negociación de México y permite diseñar estrategias regionales.

En este nuevo México del siglo XXI se debe proponer el fortalecimiento del comercio intrarregional que hoy solo llega al 19%, a diferencia de Asia y el Pacífico, donde alcanza el 48%, y Europa, donde llega al 66%.

Considero, respetuosamente, que México, en el actual contexto regional se beneficiaría muchísimo de un acercamiento estratégico con el Brasil. Convendría, al mismo tiempo, fortalecer los vínculos con Centroamérica, y ampliar y modernizar su presencia en el Caribe. Afianzar muy especialmente los vínculos con los países de la Alianza del Pacífico (Colombia, Perú, Chile y, más recientemente, Panamá, Costa Rica e incluso el MERCOSUR, que quiere participar en calidad de observador).

Señor Presidente, el singular observatorio de las dinámicas regionales que es la CEPAL nos ofrece una perspectiva que con humildad queremos compartir en beneficio del desempeño de

México. Es así que creemos en la importancia de promover la activa participación en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y en el establecimiento de relaciones con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (Venezuela (República Bolivariana de), Nicaragua, Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional de)) y con la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Todo ello al mismo tiempo que se fortalece el sistema multilateral, tanto política como institucionalmente, en momentos importantes de reforma de las Naciones Unidas y la definición de la agenda para el desarrollo después de 2015 y del cambio climático.

Presidente, señoras y señores,

Se nos ha invitado hoy, generosamente, a imaginar caminos de futuro. A hacerlo disponiendo de la atención de aquellos designados y encargados de la conducción del país en este momento crítico y expectante de nuestra historia.

Permítanme cerrar estas palabras convocando a esta sala la voz de un mexicano universal, de un hombre que reflexionaba en presente sobre el país en una coyuntura parecida a la que vive actualmente México y cuyo eco resuena hoy con franca vigencia:

Y cito: “Entonces hubo que sacarlo todo de la propia sustancia, y entonces el país se dio cuenta de sus grandes posibilidades genuinas. Fue como descubrir otra vez el patrimonio ya olvidado; Como desenterrar el oro escondido de los aztecas, ¡aquella sugestiva fabula! ¿De suerte que todo esto teníamos en casa, y no

lo sabíamos? Pero ¿habremos sabido de veras aprovechar nuestro tesoro?”

Es nuestro profundo deseo que estas preguntas, lanzadas por Alfonso Reyes hace ocho décadas, encuentren pronto las respuestas afirmativas, que las y los mexicanos merecen.

Muchas gracias.