

Finanzas públicas para el desarrollo

José Luis Calva
Coordinador

Agenda para el desarrollo

Volumen 5

Genaro Aguilar Gutiérrez
Marcela Astudillo Moya
Hilario Barcelata Chávez
José Luis Calva
Fortunato Cuamatzin Bonilla
Mario Di Constanzo A.
Euseo Díaz González
Mildred Espindola
Daniel Flores Curiel
Jorge Manjarrez Rivera
Carlos Marichal
Ma. Antonieta Martín Granados
John Mill Ackerman
Eudoxio Morales Flores
César Salazar
Carlos Tello Macías
Jorge Noel Valero Gil



Miguel Ángel
Porrúa



EL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y HUMANO

Hilario Barcelata Chávez*

En José Luís Calva, *Finanzas Públicas para el desarrollo*,
Ed. Porrúa-UNAM, México, 2007.
VOL. 5 *de Agenda para el Desarrollo*. Pág. 37- 53

ISBN Obra completa 970-32-3532-8
ISBN libro 970-32-3537-9

*Profesor de Tiempo de Completo de la Facultad de Economía. Universidad Veracruzana. hbarcel@yahoo.com,
hbarcel@hotmail.com, www.hilariobarcelata.com.

Estado y Mercado.

La cuestión central en la discusión en torno a la *economía mixta* radica en definir, específicamente, por qué interviene el Estado en la economía. Una respuesta satisfactoria es que ello es resultado de la forma que adquieren las estructuras económicas en un país. Esto es, en tanto el libre del mercado no asegura un óptimo funcionamiento de la economía ni resuelve por sí mismo los problemas que de él se derivan, es necesario plantearse soluciones que se encuentran más allá de su ámbito. Esto significa que el Estado interviene porque puede solucionar los problemas asociados al funcionamiento del mercado de una manera mas eficiente que éste, o porque simplemente el mercado no puede solucionarlos de ninguna forma. Pero interviene, además, porque las sociedades se plantean, como tales, objetivos de desarrollo y progreso que sólo el Estado (entendido como un líder social, como tal recoge los intereses de toda la sociedad) puede plantearse y alcanzar.

El Estado interviene para darle viabilidad a una economía de mercado, para corregir sus imperfecciones, para evitar su autodestrucción. De aquí, entonces, que podamos hablar de una economía mixta como una estructura en donde no sólo se combinan mercado e instituciones públicas, sino, también y primordialmente objetivos económicos y sociales, privados y públicos, de corto y de largo alcance.

La evidencia empírica parece demostrar que ni un excesivo control de la economía, ni una amplísima libertad de mercado son condición suficiente, cualquiera de ellas por separado, para propiciar un proceso de desarrollo económico armónico y sustentable. La solución óptima, por decirlo de alguna manera, se define, no a partir de la disyuntiva mercado o Estado, sino a partir

de la dilucidación de la incógnita ¿cuánto de mercado? y ¿cuánto de Estado? Y así como no hay por definición, como fórmula universal un *tamaño óptimo de Estado*, tampoco hay una *medida óptima de libertad de mercado*. Porque la solución y el contenido de la misma en términos de qué tanto y como de cada uno (es decir, en términos de su composición, balance, complementariedad) tiene que ver con los problemas a los que ha de enfrentarse cada gobierno y sociedad, y como esta define sus problemas y determina prioridades.

Esta reflexión cobra una mayor relevancia por el hecho de que la sociedad requiere un eficiente funcionamiento de la economía, al mismo tiempo que un nivel adecuado de justicia social. Por lo cual la incógnita será, entonces, ¿qué tanta justicia social es suficiente? y ¿qué tanta eficiencia económica es necesaria? ¿En qué medida deben darse para que no se obstaculicen y por el contrario se complementen la una a la otra? ¿Cuál es el adecuado balance de ambas para asegurar un desarrollo armónico y sustentable? Y más que plantear la situación en términos de los *máximos de intervención*, la búsqueda ha de ir en el sentido de los *mínimos necesarios* para asegurar una base de sustento de ciertos objetivos. En el mismo sentido las limitantes al mercado habrán de plantearse en términos de los *mínimos necesarios de economía de mercado*, para no desestimular la capacidad creadora de la sociedad que, por ésta vía, suele desarrollarse de manera amplia.

La solución tiene que ver con un horizonte de combinaciones posibles en un modelo de desarrollo en el cual se definan las condiciones para asegurar un equilibrio estable y duradero entre los objetivos y los instrumentos a través de los cuales se alcanzan éstos objetivos, en un sentido que se asegure su perdurabilidad en el tiempo. Es decir se trata de construir un modelo a partir de

la creación las instituciones políticas y económicas necesarias que sirvan como instrumentos para organizar a la sociedad y la economía y orientarlas en la búsqueda del **desarrollo**.

El Estado falla

En la actualidad, la opción de promover el desarrollo por la vía de la intervención del Estado pasa, necesariamente por el hecho de considerar que la propiedad estatal ya no se percibe como garantía universal de eficacia y tampoco de justicia social. Asimismo, ha de considerarse que el manejo de los recursos públicos genera fenómenos de corrupción en diversos grados y a todos los niveles, lo que llega a representar un obstáculo para la consecución de los objetivos que la sociedad se plantea. Esto significa que, así como la intervención del Estado se deriva de la existencia de fallas del mercado, ésta intervención, también puede dar como resultado un conjunto de fallas que hacen fracasar la búsqueda de sus objetivos, propiciando con ello, un mayor disfuncionamiento del mercado y provocando un entorpecimiento para conseguir los objetivos de la sociedad. Esto se debe a la existencia de imperfecciones en la intervención estatal, que tiene que ver con problemas de democracia y transparencia en la conducta de quienes ejercen la acción pública. Y así como el funcionamiento del mercado es perfectible, también el del Estado lo es, sólo que su corrección no depende de la sujeción de éste a los mecanismos de mercado, sino del funcionamiento correcto de las instituciones: **democracia y legalidad**, lo cual implica el perfeccionamiento de la vida institucional y requiere la necesaria creación y consolidación de un esquema de contrapesos y límites jurídicos.

Crecimiento, Desarrollo y Finanzas Públicas.

Los problemas del desarrollo siguen requiriendo soluciones que se encuentran más allá del mercado y que definitivamente son responsabilidad de las instituciones públicas, porque el progreso social depende de la conformación de un *círculo virtuoso de crecimiento económico-desarrollo económico*, cuya posibilidad de existencia radica en una oportuna y adecuada intervención estatal.

En México, se observa una fuerte incapacidad para dinamizar la economía y promover el mejoramiento del nivel de vida de su población. Eso ha propiciado la conformación de *círculos viciosos* caracterizados por fuertes rezagos económicos y sociales que han acentuado la desigualdad social y regional. Sobre las causas de este fenómeno y sus posibles soluciones, Ranis, Stewart y Ramírez¹ identifican la estrecha relación entre el Crecimiento económico (CE) y el Desarrollo Humano (DH) y el reconocimiento de que constituyen procesos que se condicionan y complementan mutuamente. De acuerdo con los autores se trata de una doble conexión²: En una, se forma una cadena de factores (Cadena A) en la que el primero provee los recursos para permitir mejoras sustanciales en el segundo. En la otra, el mejoramiento en el segundo, constituye el medio a través del cual se crean las condiciones para impulsar el primero. Claro que el crecimiento puede ir acompañado de desempeños distintos en el DH, debido a que éste está sujeto a un conjunto de factores

¹ Gustav Ranis, Frances Stewart, Alejandro Ramirez, "Economic Growth and Human Development", World Development Vol. 28, No. 2, 2000, Great Britain, Pág 198 y sig. Véase también, Gustav Ranis Frances Stewart, *Economic growth and human development in Latin America*, CEPAL, Diciembre 2002.

² Ibid

sociales, políticos e institucionales que determinan la forma en que se asignan los recursos. Así, el impacto del crecimiento será mayor sobre el DH si dichos recursos se distribuyen de manera más igualitaria a nivel social y si los hogares asignan una mayor proporción de sus ingresos a gasto en formación de capital humano. De igual modo, el éxito que pueda alcanzarse, dependerá del nivel de educación inicial de la población y del control que las mujeres tengan sobre el ingreso del hogar.

En la segunda cadena (cadena B) el DH conduce a un mayor CE debido a que el nivel de actividad productiva es influido positivamente por la mejora en las capacidades de las personas, ya que esto representa una mayor productividad de las mismas en su actividad laboral. El impacto del desarrollo humano sobre el crecimiento será mayor mientras mayor sea el nivel de inversión en capacidades y en tanto la distribución del ingreso sea menos desigual.

A nivel internacional³ existe una extensa evidencia de la complementariedad de estas dos variables. Es posible observar que muchos países con alto CE han mejorado rápidamente sus indicadores de DH y viceversa y que otros países con bajo crecimiento, muestran fuertes rezagos en su DH. Esto es así porque el CE promueve la expansión de la base material necesaria para la satisfacción de las necesidades humanas (como las de salud y educación) lo cual permite elevar la productividad de las personas. Sin embargo, la ausencia de CE puede limitar la inversión privada y pública en salud y educación (gasto en DH) lo que a su vez reduce el potencial de acumulación de recursos productivos. Esto significa que el CE y el DH se refuerzan mutuamente, ya sea en un sentido positivo cuando aparece un *círculo virtuoso* (reforzamiento positivo) o cuando aparece un *círculo vicioso* (reforzamiento negativo) Por supuesto, un mismo

³ Ibid

ritmo de CE puede traducirse en distintos potenciales de DH y viceversa, por lo que pueden existir situaciones de *Sesgo hacia el CE*, donde el nivel de DH es pobre en comparación a los logros alcanzados en materia económica; en tanto que puede existir también un *Sesgo hacia el DH* donde los logros en bienestar son superiores a los alcanzados en materia de crecimiento⁴.

Los detalles de las conexiones entre los factores de las cadenas son los siguientes: En la Cadena A (CE-DH)⁵ el crecimiento económico incrementa la disponibilidad de recursos fiscales (ingresos públicos) tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal para financiar programas de mejoramiento social. De igual modo, incrementa el ingreso de los hogares y la posibilidad de que los Organismos No Gubernamentales (ONG's) aumenten su gasto en la atención al bienestar social. Esto puede representar un impulso fundamental al DH porque posibilita la ampliación de las capacidades básicas de los individuos. Evidentemente la posibilidad de que el incremento en estas variables pueda influir en el DH depende, por un lado, de la magnitud y proporción del gasto público destinado a este rubro (primordialmente a salud y educación) y de la prioridad que se le otorgue a la atención de los aspectos vinculados a él. Tres indicadores nos permiten conocer la magnitud y el alcance de la acción pública en este ámbito:

- a) La proporción del gasto público que se orienta al gasto social como porcentaje del PIB;
- b) La proporción del gasto total de gobierno que va a DH y

⁴ Es sumamente importante dejar sentado que, de acuerdo con los autores, no todas las formas que adquiere el crecimiento económico promueven el desarrollo y que no todas las formas de desarrollo propician el crecimiento. Por ello es fundamental, identificar los detalles de las conexiones entre estas variables, así como determinar la situación específica en que se encuentra cada región, ya que ambos aspectos constituyen el sustento primordial de la elaboración de las políticas públicas que permiten activar un proceso de desarrollo económico estatal.

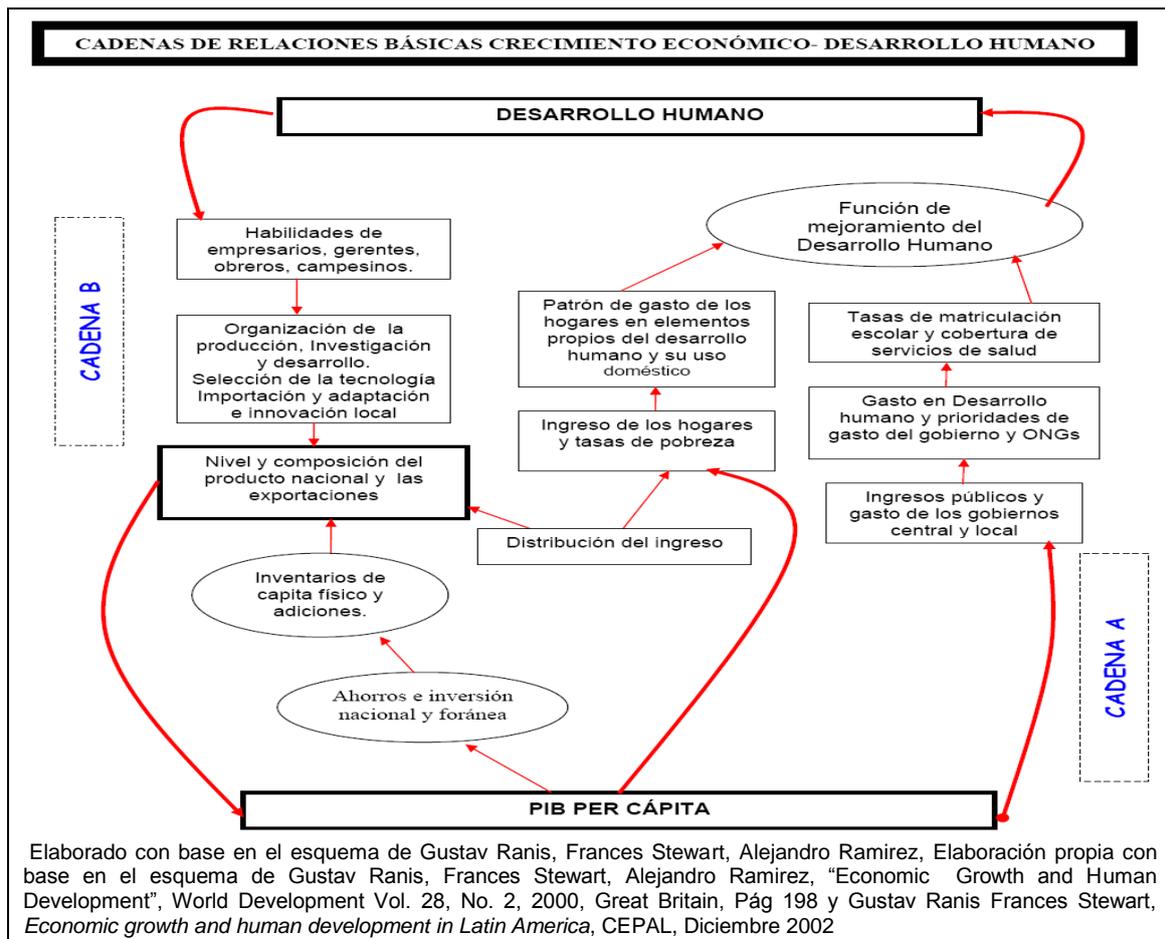
⁵ Gustav Ranis Frances Stewart, *Economic growth and human development in Latin America*, CEPAL, Diciembre 2002, Pág. 9 y 10

c) La proporción de este gasto que se asigna a “áreas sociales prioritarias”

El Gasto Público tiene un enorme peso en la consecución de las metas sociales, porque en muchos casos constituye una acción correctiva de los efectos del libre mercado, el cual no logra realizar una asignación eficiente de recursos en rubros como alfabetización, vacunación, combate a la proliferación de enfermedades contagiosas, nutrición, etcétera, porque sólo atiende el beneficio privado.

A nivel individual, la efectividad del incremento del ingreso de los hogares en la consecución de un mayor DH depende de tres factores:

- a) la distribución del ingreso, es decir la desigualdad entre hogares y personas; a menor desigualdad, mayores efectos positivos,
- b) el patrón de gasto de los hogares. El efecto aumenta cuando es mayor la propensión de los hogares a gastar su ingreso en aquello que contribuye más directamente a promover el DH, como la alimentación, los servicios de educación (principalmente infantil); la salud (atención y prevención de enfermedades) y otras necesidades fundamentales, y



c) El género de quien controla el reparto del ingreso en el hogar. Estudios empíricos han demostrado, que el hecho de que este reparto sea controlado por las mujeres (madres de familia) produce mejores resultados, porque se asigna una proporción más elevada de ellos a la atención del DH, particularmente de los niños.

La combinación de Gasto privado y Gasto Público orientado al DH, define lo que se conoce como *La Función de Mejoramiento del Desarrollo Humano* la cual es determinada por la sociedad de acuerdo a sus arreglos institucionales. Esto significa que la posibilidad de que los recursos derivados del crecimiento económico se destinen al DH depende del *marco institucional* de cada sociedad, es decir, de que éste permita que puedan aprovecharse de manera más efectiva para ese fin. Así, cada sociedad transforma de distinta manera en

DH, la mayor disponibilidad de recursos públicos provenientes del crecimiento, pero es un hecho que siempre un mayor CE proporciona la oportunidad de una intervención pública más amplia en favor del incremento al DH.

En cuanto a la Cadena B, la influencia del desarrollo humano en el crecimiento económico es resultado del mejoramiento del DH que crea las condiciones para impulsar el CE a través de tasas más altas de matriculación escolar, una más amplia y mejor cobertura de servicios de salud y un mayor consumo doméstico de bienes que incrementan los niveles de nutrición en la familia⁶, que son los elementos constitutivos de la formación de capital humano, el cual es fundamental para impulsar el crecimiento, porque conforme la gente se vuelve más saludable y educada, se vuelve más productiva y contribuye más al crecimiento económico, en particular por las siguientes razones:

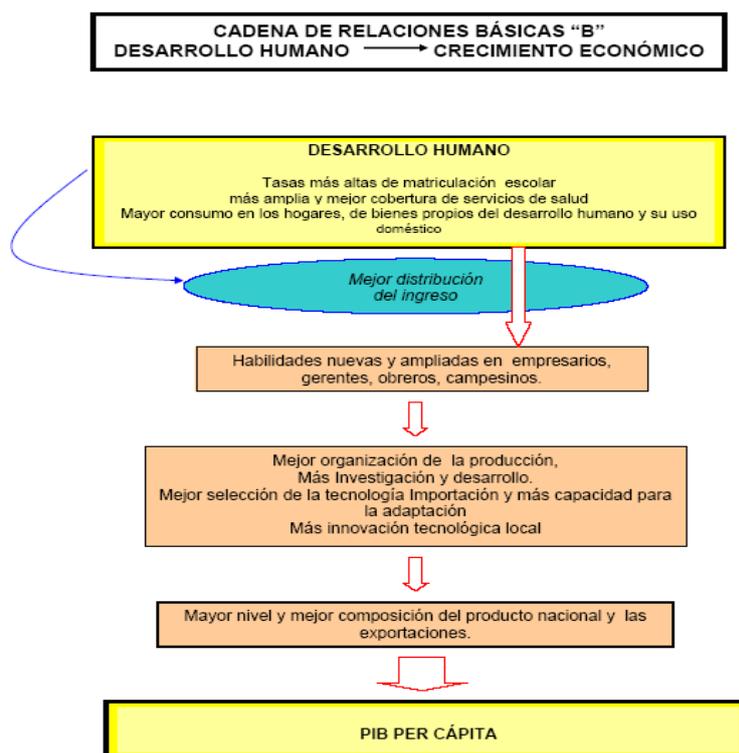
- a) El mejoramiento de la salud y nutrición tiene un efecto directo en la productividad laboral, especialmente entre las personas pobres. Una mejor nutrición posibilita una fuerza de trabajo con más energía, con más resistencia a la enfermedad y más productiva. De igual modo, una población más saludable representa continuidad en el trabajo, mayor disponibilidad de horas-hombre y una vida laboral más larga.
- b) La ampliación de la educación primaria incrementa la productividad de los trabajadores urbanos y rurales. En la agricultura, la educación aumenta la productividad entre los productores y promueve el abandono de métodos tradicionales de producción y organización y el uso de tecnología moderna. La educación contribuye, además, a la capacitación tecnológica y al cambio técnico en la industria.

⁶ Gustav Ranis Frances Stewart, *Economic growth and human development in Latin America*, CEPAL, Diciembre 2002, Pág. 1 y 11

- c) La educación secundaria facilita la adquisición de habilidades y capacidad gerencial para el trabajo y mayores oportunidades de empleo.
- d) La educación preparatoria promueve el desarrollo de la ciencia básica, la selección apropiada de la tecnología de importación y su adaptación doméstica, así como el desarrollo de tecnología local.
- e) La educación representa un elemento muy importante para el desarrollo de instituciones clave en las áreas de gobierno y el sistema legal y financiero, que son esenciales para el crecimiento económico.
- f) La educación también influye sobre la composición y volumen de las exportaciones, puesto que productores más preparados pueden producir y exportar productos más sofisticados y de mayor valor agregado.
- g) De igual modo, la educación afecta el crecimiento del ingreso per capita debido a que una población más educada (particularmente femenina) se reproduce a una menor velocidad.
- h) El incremento de la educación básica conduce a una mayor igualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, debido a que se amplían las oportunidades de trabajo, se incrementa la productividad laboral y aumentan los ingresos en la población más pobre.

A pesar de todo lo anterior, es necesario reconocer que no existe una conexión automática entre el mejoramiento del nivel de DH y el incremento del PIB per capita. La ecuación *salud-nutrición-educación-igualdad* por sí sola no puede transformar una economía. Para ello se requiere, necesariamente, la presencia de políticas públicas que incrementen la cantidad y calidad de la inversión, lo cual es un factor determinante del grado de influencia entre todas las variables. Es decir, para promover el desarrollo y el crecimiento se requiere la creación de

instituciones sociales y económicas, que permitan eliminar la privación de libertades fundamentales que deben disfrutar los individuos, entendidas como una insuficiencia de oportunidades para conseguir lo que mínimamente necesita una persona para vivir bien y durante mucho tiempo. Privación de la que se derivan los fenómenos asociados al subdesarrollo, como la pobreza, la marginación, el bajo nivel de bienestar, la concentración del ingreso, la desigualdad social, la falta de competitividad de empresas e individuos. En otras palabras, la ausencia de DH es resultado de la ausencia de dichas libertades, razón por la cual



Elaborado con base en el esquema de Gustav Ranis, Frances Stewart, Alejandro Ramirez, "Economic Growth and Human Development", World Development Vol. 28, No. 2, 2000, Great Britain, Pág 198 y Gustav Ranis Frances Stewart, *Economic growth and human development in Latin America*, CEPAL, Diciembre 2002

las políticas públicas y la conducta social de los individuos debe orientarse en el sentido de alcanzar un conjunto de libertades que garantizan el desarrollo de un país⁷ particularmente las siguientes:

a) *Libertades económicas*, que se entienden como el conjunto de oportunidades para poder utilizar recursos económicos ya sea para realizar actividades de consumo, de producción o para la realización de intercambios. El que un individuo tenga acceso a recursos financieros es una forma de ejercer esta libertad, porque los derechos económicos se ejercen cuando una persona tiene recursos o existen medios para obtenerlos.

Dentro de este tipo de libertad, también se incluye el derecho a tener acceso a la infraestructura económica (camino, obras de abastecimiento de agua y saneamiento y telecomunicaciones, que son cruciales para la realización de actividades productivas y la creación de riqueza.

b) *Las libertades sociales*, entendidas como el derecho a tener acceso a los sistemas de educación y de salud pública principalmente, que son factores que hacen posible la libertad fundamental de vivir mejor.

c) *El derecho a la protección social*, como la garantía a disfrutar de una red de protección social constituida por programas de prestaciones económicas: Tanto programas de sustitución de rentas (para evitar la pobreza que podría causar una pérdida inesperada del ingreso) como programas para reducir la pobreza.

Así, pues para que haya DH y CE se requiere un marco institucional que permita transformar la riqueza incrementada en recursos públicos orientados a la consecución de una vida digna y la disminución de la desigualdad. Y esto -a su vez- depende de que los arreglos institucionales y las políticas públicas expresen los objetivos y las necesidades de quienes están en peor condición.

⁷ Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, Ed. Planeta, México, 2000.

Desarrollo y Desigualdad.

La falta de libertades fundamentales, propicia severas desigualdades entre las personas e impide el desarrollo humano y el crecimiento económico. La desigualdad más importante está dada por el ingreso que perciben los individuos en una sociedad y depende de cuatro elementos⁸:

1.- La forma en que se distribuyen los activos que generar ingreso, los cuales determinan el potencial productivo de cada persona y son de dos tipos:

a) *el capital humano*, es decir, conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos y destrezas generales o específicos con lo que se forma un stock inmaterial, que puede ser usado con fines productivos y con la expectativa de obtener una remuneración por su uso. Por ello el gasto que representa la formación de capital humano es posible concebirlo como una inversión, independientemente de los resultados económicos que se obtengan de su uso.

Las remuneraciones al capital humano son el tipo de ingresos identificados con la posesión de estos activos, e incluyen: sueldos, salarios, horas extras, propinas, comisiones, aguinaldos, gratificaciones, primas vacacionales, premios, bonificaciones y participación en las utilidades de la empresa en que se trabaja.

Para que efectivamente el capital humano pueda generar riqueza, se requiere lo siguiente:

⁸ Miguel Székely, *Es posible un México con menor desigualdad y pobreza*, SEDESOL, Documentos de Investigación, México, Octubre 2003. Pág. 17.

- Que exista la oportunidad de conformarlo para toda la población de un país, es decir que no haya exclusión para acceder a los sistemas de formación de capital humano.
- Que existan los elementos complementarios de capital físico y financiero para activar esa capacidad (herramientas y máquinas de trabajo o dinero para comprarlas).
- Que exista posibilidad de adaptar las capacidades adquiridas en función a los cambios tecnológicos, de manera que puedan mantenerse dentro del mercado e incrementar su ingreso constante y progresivamente, en correspondencia con dichos cambios.

b) *los activos de capital y tierra* que posee o a los que tiene acceso una persona. Los ingresos que se generan de estos activos pueden ser:

- i) Percepciones provenientes de actividades empresariales y por la membresía, administración y gestión en empresas cooperativas y
- ii) Ingresos por alquileres, intereses, dividendos y regalías derivados de la posesión de activos físicos (como terrenos, edificios, casas, locales) y no físicos (como cuentas bancarias, préstamos a terceros, acciones, bonos, alquiler de marcas, patentes y derechos de autor)

2.- *Las oportunidades de cada individuo para utilizar sus activos de manera productiva.* Si una persona cuenta con activos pero no tiene opciones para emplearlos, no podrá generar ingresos.

3.-*El sistema de precios con que el mercado retribuye monetariamente a cada persona por la utilización de sus activos.* Si los ingresos que se obtienen por su

uso, corresponden a las capacidades adquiridas, a mayor capacidad mayor ingreso, lo cual permite recuperar la inversión realizada.

4.- *Las transferencias y otras percepciones* no derivadas de la posesión de activos, tales como: jubilaciones, pensiones, subsidios, remesas, becas y donativos.

La existencia y uso eficiente del capital humano es un factor esencial para el desarrollo, lo cual depende de la existencia de las libertades fundamentales ya mencionadas. Siendo el Estado el responsable de tutelar los derechos y libertades de los individuos, el desarrollo implica su acción e intervención en un ámbito donde el mercado no toma esa responsabilidad porque no tiene los medios para crear o expandir dichas libertades y tampoco le corresponde ni es parte de sus propósitos.

Así, al Estado es responsable, en primer lugar, de la expansión de las libertades sociales, lo cual significa que debe garantizar el derecho a tener acceso a los sistemas de educación básica y formación técnica y profesional, pero también encargarse de proveerlos mediante la creación y sostenimiento de un sistema de educación al que puedan acceder, de manera universal, todas las personas. Adicionalmente, el Estado debe garantizar una plena correspondencia entre las capacidades que se crean con los servicios educativos que provee, el nivel de desarrollo tecnológico alcanzado y los requerimientos sociales de mano de obra calificada. De nada sirve un sistema educativo por más gratuito, de libre acceso y universal que sea si los conocimientos y capacidades que provee no son de calidad o no sirven para incorporarse al mercado.

En segundo lugar, el Estado debe favorecer las condiciones de uso del capital humano, para ello es necesaria la expansión de las libertades económicas, es decir, la creación de un conjunto de oportunidades que permitan que el poseedor de capital humano pueda obtener el capital físico y financiero para explotar sus capacidades y conocimientos. La garantía de acceso libre y no discriminatorio a los recursos financieros para dichos fines, constituye una forma esencial de expandir esta libertad, porque los derechos económicos que tiene una persona dependen de los recursos que posee o a los que tiene acceso.

No hay que olvidar que el trato inequitativo a las personas y grupos, genera una enorme trampa cuando las desiguales se perpetúan, de una generación a otra y la pobreza se repite de generación tras generación. Esto sucede porque la falta de libertades económicas, se hereda de padres a hijos. La persistencia de ese trato inequitativo es producto de interacción de los mecanismos económicos, que tienen que ver con actitudes y prácticas discriminatorias en relación con la raza, el origen étnico, el género y la clase social. El estado esta obligado a romper ese círculo vicioso que impide el goce de esta libertad, que es fundamental para la generación de riqueza y la obtención de una vida digna.

Desarrollo y autodeterminación nacional.

En el actual proceso de reordenación de la economía mundial, la economía mexicana ha constituido un medio para ampliar y profundizar la acumulación de capital de los países desarrollados y sólo de manera marginal se observan beneficios en un reducido conjunto de sectores, regiones y agentes económicos nacionales. Esto sucede porque nuestro país forma parte de la red

de interrelaciones de dependencia económica que le impone el *sistema de economía mundo*⁹ y limita su capacidad para autodeterminar su desarrollo. Sólo los países con autodeterminación han podido beneficiarse del nuevo modelo de organización de la economía mundo. Como señala Stiglitz:

*De todos los países, los del este de Asia han crecido más rápido y han hecho más por reducir la pobreza. Y lo han hecho, resáltémoslo, vía "globalización". (...) algunos de los países que han tenido mayor éxito en la globalización determinaron su propio ritmo de crecimiento; cada uno se aseguró al crecer de que los beneficios se distribuyeran con equidad y rechazó las presunciones básicas del "Consenso de Washington", que postulaban una intervención mínima del gobierno y una rápida privatización y liberalización. En el este de Asia, el gobierno asumió un papel activo en el manejo de la economía. La industria del acero que creó el gobierno coreano se contó entre las más eficientes del mundo. Sólo cuando esos países redujeron regulaciones, bajo presión del Tesoro de Estados Unidos y el FMI, surgieron las dificultades. En pocas palabras, los países esteasiáticos se beneficiaron de la globalización porque la hicieron trabajar en su favor; pero cuando sucumbieron a las presiones del exterior se encontraron con dificultades que estaban más allá de su capacidad de manejarlas adecuadamente*¹⁰.

Es evidente que la autodeterminación es condición necesaria del desarrollo, en la medida que, como afirma Boltvinik:

*el desarrollo económico lo podemos identificar, como el proceso de desarrollo de capacidades colectivas para generar, adaptar y asimilar tecnologías (incluyendo las avanzadas) y para crear y gestionar empresas propias que operen esas tecnologías. (...) Una parte de la inversión extranjera ha consistido en la compra de empresas nacionales preexistentes (banca, empresas comerciales, ferrocarriles, etcétera), en cuyo caso hay un desmantelamiento de las capacidades empresariales nacionales y se genera un efecto negativo ya que la empresa extranjera prefiere sus proveedores extranjeros a los nacionales. Se atrofian muchas capacidades nacionales (...) la subordinación global atrofia algunas capacidades y genera mucho menos que la autodeterminación. (...) En síntesis, tanto desde el punto de vista del hacer como del ser, la subordinación global no produce desarrollo*¹¹

En sentido, vale decir que el desarrollo debe sustentarse en la autodeterminación nacional, para lo cual, se requieren dos acciones sustanciales:

⁹ Immanuel Wallerstein, *Utopística*, Siglo XXI, México, Pág. 11.

¹⁰ Joseph Stiglitz, "El descontento con la globalización" *El perfil de La Jornada*, México, 19 de enero de 2002.

¹¹ Julio Boltvinik, "Atrofia en vez de desarrollo" *La Jornada*, México, 10 de octubre de 2003

- *Creación y perfeccionamiento de las capacidades colectivas para generar, adaptar y asimilar tecnologías esto es, la producción endógena de tecnología y de modelos de gestión de la innovación tecnológica y*
- *la transformación de la estructura productiva tradicional en diversos sectores de la economía nacional que impide la inserción de los productores a la economía capitalista y que imposibilita la obtención de los beneficios del proceso de globalización económica. Esto se debe entender como la capacidad para crear y gestionar empresas propias con base tecnológica nacional.*

Parece evidente que no existe posibilidad de que estos dos factores aparezcan bajo condiciones de dependencia económica y mucho menos que sea el mercado, la vía mediante la cual puedan surgir. Parece que sólo con un marco amplio de instituciones puede lograr tal situación.

La falta de autodeterminación es resultado de una incapacidad para generar *de manera endógena, la tecnología* necesaria en sus procesos productivos. El problema de un débil o nulo desarrollo tecnológico se deriva de las formas particulares que adquiere el *sistema de mercado*, caracterizado por débiles y poco competitivas estructuras económicas y un elevado grado de dominio de empresas transnacionales que monopolizan la producción para el mercado interno. Este sistema de mercado es incapaz de crear las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo tecnológico, por lo que única posibilidad para impulsarlo parece ser una política deliberada por parte del Estado que promueve y conduzca la producción de tecnología, creando las capacidades necesarias para la innovación tecnológica de origen nacional, para impulsar

modelos de generación y gestión de tecnología, lo cual implica impulso a la investigación y el desarrollo.

Los países que no logran solventar sus necesidades de tecnología con producción propia y dependen de los mercados internacionales para su abastecimiento, desarrollan una particular propensión a la crisis y el estancamiento productivo. Basta recordar que entre los principales obstáculos al desarrollo se encuentra la baja competitividad, que entre otras cosas, genera incapacidad para ganar mercados internacionales y que esto es producto del atraso tecnológico.

Para un país como México, es claro que lograr la autonomía y autosuficiencia tecnológica es la única posibilidad que tiene para asegurar un proceso sostenido, sustentable y equilibrado de desarrollo económico. Por ello se convierten en un objetivo de prioridad nacional. Pero es claro, que éste tipo de objetivos no se los puede plantear el sistema de mercado y tampoco tiene forma de alcanzarlos. De modo que debe de estar reconocido por el Estado como un compromiso ineludible y debe ser éste el que establezca la estrategia, ponga a funcionar y dirija los mecanismos para alcanzarlo.

Las estructuras productivas tradicionales.

Otro aspecto vital para la economía nacional, inmersa, en la Economía Mundo Capitalista, lo constituye la forma particular que caracteriza su estructura económica.

En la agricultura, los productores carecen de conocimientos y apoyo técnico para mejorar la producción. En la industria la mayoría de las unidades productivas son micro o pequeñas empresas y no cuentan con la tecnología y

la organización para ser competitivas. Y el sector servicios se convirtió en el receptáculo de aquellos que no encuentran una ocupación en ninguno de los otros sectores, conformando un ámbito de de muy baja productividad, al borde la de informalidad, sin recursos económicos propios y sin apoyos financieros por parte de las instituciones públicas o privadas.

Estas precarias condiciones en las que se realiza la producción, explican también por qué una gran cantidad de productores no se encuentran integrados a los circuitos comerciales regionales o nacionales, lo cual los mantiene desvinculados de la lógica de funcionamiento de la economía capitalista y particularmente en el sector agropecuario donde incluso están inmersos en una lógica de producción doméstica, las llamadas economías de subsistencia. Esta situación, trae como resultado que los productores queden al margen del mercado, tanto como proveedores como demandantes

Lo anterior explica por qué el mercado interno ofrece escasos incentivos para que surjan nuevas empresas y para que crezcan o se reproduzcan las ya existentes. En otras palabras, existe un escaso desarrollo capitalista en el país, lo que constituye el principal obstáculo al desarrollo económico generalizado. Esta conclusión es crucial para entender por qué la apertura comercial agrava la pobreza y por qué los productores no pueden aprovechar las bondades de los tratados comerciales.

La globalización requiere economías plenamente capitalistas, con una base mínima de desarrollo y un conjunto de problemas estructurales resueltos. Cualquier país, que pretenda integrarse sin cumplir esos mínimos, requisitos, en lugar de sacar provecho, reproduce las condiciones de atraso y convierte el tránsito al capitalismo, un proceso doloroso por el dramático saldo social que

implica, ya que agudiza las diferencias y contradicciones entre un sector moderno que se globaliza y un sector atrasado que se pauperiza.

Los beneficios de la globalización están en función al volumen de capital que tenga cada empresa y cada país, de modo que las empresas pobres en el mundo o los países pobres del mundo y aún peor, las empresas pobres de los países pobres, no alcanzan a obtener beneficios. Ya ni se diga de aquellos que ni siquiera son capaces de producir con la lógica empresarial debido a su atraso, como los millones de campesinos de subsistencia y los millones de obreros y trabajadores de las miles de pequeñísimas unidades económicas familiares a las que difícilmente se les pueden llamar empresas.

Las áreas de oportunidad para la acción pública. La propuesta.

De la revisión de los diversos temas relacionados con el desarrollo, se alcanzan a percibir claramente un conjunto de áreas de oportunidad para la intervención del Estado en México.

En primer lugar hay que considerar que el crecimiento económico provee los recursos para permitir mejoras sustanciales en el desarrollo humano, pero el éxito que pueda alcanzar depende de factores institucionales que lo faciliten. El impacto que produce depende de cuanto pueda la intervención estatal influir en el monto y la forma en que se asignan los recursos para el logro de dicho fin. Pues un mayor crecimiento económico, aumenta la disponibilidad de recursos fiscales en todos los órdenes de gobierno y ello amplía la magnitud y modifica la proporción del gasto público destinado a este rubro (primordialmente a salud y educación). Esto es socialmente muy valioso, porque el efecto sobre el desarrollo es mayor cuando dichos recursos se distribuyen de manera más igualitaria y cuando el nivel de inversión en capacidades es significativamente mayor. También porque a mayor desarrollo humano, mayor será la mejora en las capacidades de las personas para alcanzar un mayor nivel de actividad productiva, es decir, mayor será la productividad que puedan obtener y, por tanto, una mayor capacidad para generar riqueza. En este sentido, se requiere ampliar la acción pública mediante el incremento de la proporción del gasto público orientado al gasto social; el incremento de la proporción del gasto total en desarrollo humano y el incremento de la proporción del gasto social que se asigna a “áreas sociales prioritarias”

No hay que olvidar que el Gasto Público tiene peso muy significativo en la consecución de las metas sociales, porque tiene capacidad para corregir las

imperfecciones del mercado, particularmente las que se refieren a una asignación ineficiente de recursos en rubros como alfabetización, vacunación, combate a la proliferación de enfermedades contagiosas, nutrición, etcétera.

En síntesis, se requiere ampliar las *libertades sociales y de protección social*. Particularmente mediante medidas que mejoran y amplían el capital humano de las personas, y aquellas que universalizan el acceso a los sistemas de formación, sin exclusiones. Esto significa la implementación de medidas que crean capacidades productivas por acumulación de conocimientos y destrezas que pueden ser usadas con fines productivos y mediante las cuales se puede obtener una remuneración.

También se requiere crear y fortalecer las *libertades económicas* para el mejor uso y aprovechamiento del capital humano, es decir, para explotar sus capacidades y conocimientos y, en ciertos casos, poder hacer uso de capital físico que poseen las personas pero que no pueden utilizar con fines productivos, por falta de dinero en efectivo.

Esto significa ampliar el acceso al capital físico (máquinas de trabajo, herramientas, terrenos, edificios, casas, locales, marcas, patentes y derechos de autor) y al capital financiero (el dinero en efectivo para comprar capital físico o para usarlo si ya se tiene (cuentas bancarias, préstamos) para ello se requiere promover la justicia en los mercados financieros, para que la población, particularmente la de bajos ingresos, pueda acceder más fácilmente al crédito y los seguros.

En este sentido, es vital crear una estrategia que masifique el crédito y el seguro de bajo costo, y que, ante todo, sea capaz de servir de catalizador de las actividades productivas de la mayoría de la población que no tiene empleo,

pero que cuenta con habilidades o saberes que no puede activar por falta de capital físico, al cual tampoco tiene acceso por falta de dinero en efectivo para comprarlo y tampoco tiene acceso al crédito. O personas que tienen capital físico pero no puede ponerlo a trabajar por falta de efectivo y de crédito.

De igual modo, se trata de dar acceso a los productores a la infraestructura económica (camino, obras de abastecimiento de agua y saneamiento y telecomunicaciones, mercados, centrales de abasto, etc.) que son cruciales para la realización de actividades productivas y la creación y acumulación de riqueza.

Asimismo, para ampliar la libertad económica es vital crear los mecanismos que permitan la organización cooperativa de los productores para que se puedan incorporar al mercado, a través de la creación y gestión de modelos de integración de productores, para abastecer al mercado y para realizar compras conjuntas, abaratando costos. Y modelos de gestión para convertir a los productores en proveedores permanentes, seguros y confiables de grandes empresas que, a su vez, demanden sus productos con garantía de seguridad y buenas condiciones de comercialización.

La ampliación de estas libertades, es un medio para la transformación de las estructuras productivas tradicionales en otras de corte empresarial o cooperativo que pueda participar con ventajas al interior de un sistema organizado sobre bases capitalistas, es decir, propiciar el quiebre estructural removiendo los obstáculos que impiden la inserción de los productores a la economía capitalista y que imposibilita la obtención de los beneficios del proceso de globalización económica.

Esto es posible mediante la implementación de medidas que constituyan y amplíen la competitividad de los productores, las empresas y los mercados nacionales. Específicamente se trata de programas que permitan:

- a. Transformar y abandonar los métodos tradicionales de producción y organización mediante la incorporación de tecnología moderna.
- b. Mejorar la selección de la tecnología de importación y su adaptación doméstica, así como el desarrollo de tecnología local.
- c. Crear habilidades y capacidad gerencial para el trabajo y
- d. Ampliar y mejorar oportunidades de incorporación al mercado laboral.

Finalmente, el Estado debe establecer una estrategia para la *creación y perfeccionamiento de las capacidades colectivas para generar, adaptar y asimilar tecnologías esto es, la producción endógena de tecnología y de modelos de gestión de la innovación tecnológica.*

Una estrategia de desarrollo y finanzas públicas

Una forma de implementar una estrategia de desarrollo consecuente con un reparto adecuado de los recursos públicos es mediante el establecimiento de objetivos de transformación de la estructura económica y social regional que permita la reducción de los rezagos y desequilibrios regionales y sectoriales.

Esto requiere establecer criterios de asignación del presupuesto público, tanto en lo que se refiere a su distribución regional, como a su distribución sectorial, que permitan que las asignaciones presupuestales cumplan con el objetivo de evitar la desigualdad y garantizar un desarrollo equilibrado. Para este fin es necesario establecer *Metas de Igualación Económica y Social* entendidas,

como el valor mínimo que deben alcanzar, -en cada municipio, simultáneamente- un conjunto de “variables tipo” económicas y sociales.

Mínimamente deben considerarse las siguientes Variables Tipo:

1.- *Variables productividad.* Aquellas que miden la eficiencia y el acceso al uso de los factores productivos: fuerza de trabajo, tierra y capital.

2.- *Variables de concentración y diversificación productiva municipal.* Aquellas que miden el grado en que en un municipio las actividades económicas se encuentran concentradas o diversificadas.

3.- *Variables ingreso,* Aquellas que miden el nivel de las remuneraciones al trabajo, según actividad económica, el nivel de concentración del ingreso municipal.

4.- *Variables bienestar.* Aquellas que miden el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población como salud, educación, vivienda, nutrición y acceso a servicios públicos.

Una vez definidas esas variables, se calculan los *valores promedio estatal* para cada una de ellas y en función a estos, se establece el valor que deberá adquirir en cada municipio constituyendo un conjunto de objetivos económico-sociales que deben alcanzarse para lograr el desarrollo equilibrado.

De este modo, quedaría definido, como objetivo central de política económica y social:

- a) los municipios alcancen, al menos, un nivel mínimo socialmente aceptable en cada una de las variables sociales y económicas y
- b) que se mantengan en ese nivel, aceptando como tolerable un rango máximo de desviación con respecto al promedio para cada una de las variables, que se establecería en función al grado de desarrollo

alcanzado en cada municipio. De modo que dicho rango sea menor para los municipios de menor desarrollo relativo.

Se entiende que una *meta de igualación económica o social* se alcanza cuando todos los municipios alcanzan el nivel promedio en todas las variables que constituyen alguno de los cuatro tipos de variables.

Para alcanzar las metas de igualación se podrán establecer, *metas parciales de igualación* consistentes en una selección de algunas de las variables de cada tipo, creando un subconjunto en cada una de ellas. El establecimiento de dichas metas constituye una necesidad en función al grave atraso y la desigualdad existente que implica grandes saltos cualitativos en el desarrollo municipal y permitiría ir alcanzado el objetivo final poco a poco.

El establecimiento de estas metas servirá para cuantificar las asignaciones presupuestales en el ámbito regional, sectorial y municipal. Tanto en lo que se refiere a gasto público corriente, como a inversión pública estatal y a participaciones federales a los municipios. Es decir, una vez determinadas las metas y sus implicaciones, se deben establecer las medidas necesarias de carácter operativo para realizarlas y calcular su costo para elaborar los presupuestos públicos.

Estas metas se deberán incorporar, deben servir, también para que la inversión federal que llegue a los estados y municipios se oriente a las metas globales de desarrollo regional. Esto serviría para establece montos mínimos de gasto e inversión pública y de participaciones federales, para cada región, municipio y sector, que garantizarían el abatimiento de los rezagos económicos y sociales.

Evidentemente, esto plan requiere una negociación y acuerdo con el gobierno federal y entre los gobiernos estatal y municipal para adecuar las políticas de

cada uno de ellos a las metas de igualación del estado, particularmente para la determinación de los montos y la ubicación de las asignaciones presupuestales que se encuentra dentro del ámbito de decisión de cada orden de gobierno.