

Informalidad y crecimiento económico. Una reflexión a partir del ensayo: “¿Qué falló? ¿Qué sigue?”, de Santiago Levy y Luis Felipe López-Calva

Informality and economic growth. A reflection based on the essay “What went wrong? Whats Next? By Santiago Levy and Luis Felipe López-Calva

Journal of Economic Literature (JEL):

E61, F43, O1, P16, R11

Palabras clave:

Objetivos de política económica
Crecimiento económico
de economías abiertas
Desarrollo económico
Economía política del capitalismo
Análisis del crecimiento,
desarrollo y cambios

Keywords:

Policy Objectives
Economic Growth of Open Economies
Economic Development
Political Economy of Capitalism
Analysis of Growth, Development
and Changes

Fecha de recepción:

22 de junio de 2023

Fecha de aceptación:

11 de octubre de 2023

Resumen

Se analiza la propuesta de desarrollo de la economía mexicana expuesta por Santiago Levy–Felipe López Calva, donde se resalta que no se ha logrado el crecimiento debido a que persistió la informalidad, a que los esfuerzos para promover la competencia no dieron los resultados esperados y a que perduró la debilidad del Estado de Derecho. Tal propuesta se contrasta con la de Jaime Ros, quien señala que, si bien comparte la idea de que el problema del estancamiento de la productividad está asociado a la persistencia de la informalidad, discrepa de la conclusión de que se esto se explique por el deficiente marco regulatorio y la consecuente mala asignación de recursos. Ros plantea que la raíz del problema debe buscarse en la caída de la inversión, a partir de la crisis de la deuda y la escasez de capital en relación con la magnitud de la fuerza de trabajo. Advierte que una estrategia de desarrollo debe ir más allá de lo que señala en el análisis previo de las causas del estancamiento. Enfatiza que es urgente abandonar la idea de que la única tarea de la política macroeconómica es mantener la estabilidad, ya que debe replantearse la política fiscal para que cumpla con la función de atemperar el ciclo económico. Se requieren nuevos esquemas institucionales porque es necesario cambiar la estrategia de desarrollo para tener, como propósito central, la recuperación de la tasa de inversión y de acumulación de capital que garantice un crecimiento de largo plazo de la economía.

Abstract

The proposal for the development of the Mexican economy presented by Santiago Levy–Felipe López Calva is analyzed, where it is highlighted that growth has not been achieved because informality persisted, because the efforts to promote competition did not give the expected results and because that the weakness of the rule of law persisted. This proposal is contrasted with that of Jaime Ros, who points out that, although he shares the idea that the problem of stagnation in productivity is associated with the persistence of informality, he disagrees with the conclusion that this is explained by the deficient regulatory framework and the consequent misallocation of resources. Ros suggests that the root of the problem must be sought in the fall in investment, due to the debt crisis and the shortage of capital in relation to the size of the workforce. He warns that a development strategy must go beyond what is indicated in the previous analysis of the causes of stagnation. It emphasizes that it is urgent to abandon the idea that the only task of macroeconomic policy is to maintain stability, since fiscal policy must be rethought so that it fulfills the function of tempering the economic cycle. New institutional schemes are required because it is necessary to change the development strategy to have, as a central purpose, the recovery of the rate of investment and capital accumulation that guarantees long-term growth of the economy.

José I. Casar*

Programa Universitario
de Estudios del Desarrollo (PUED)
<jcasar@gmail.com>

132

**ECONOMÍAunam vol. 21, núm. 61
enero-abril, 2024**

* Investigador en el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM. El autor agradece los comentarios a una versión anterior de Fernando Cortés, Ciro Murayama y Rolando Cordera. Los errores que subsistan son atribuibles al autor.

Recientemente se publicó un importante ensayo de Santiago Levy y Luis Felipe López-Calva¹ que 1) ofrece un diagnóstico del insatisfactorio desempeño de la economía mexicana en las últimas décadas (¿qué falló?); compara la estrategia de desarrollo de lo que comúnmente se conoce como etapa neoliberal (que, para no entrar en discusiones sobre etiquetas, designa como estrategia 2), la contrasta con la estrategia 3 que vino después con la presente administración; y 3) presenta una serie de propuestas (¿qué sigue?) para lo que podría ser una estrategia 4 que, ahora sí, pueda generar “crecimiento con inclusión social”.

Como siempre, el trabajo de Levy, en esta ocasión junto a López-Calva, hace gala de virtudes no muy frecuentes en la discusión pública y académica: un uso riguroso, extenso y original de la evidencia empírica para apoyar sus argumentos, una sana distancia de posiciones extremas, y una persistente vocación de buscar soluciones pragmáticas a los problemas económicos y sociales del país, lo cual no puede sino agradecerse.

¿Qué falló?

La estrategia 2 buscaba, según estos autores, primero, alcanzar la estabilidad macroeconómica y, segundo, acelerar el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) con mayor inclusión social. El primer objetivo se logró, nos dicen al inicio del ensayo, gracias a una nueva política económica: tipo de cambio flexible, autonomía del Banco de México (con una política de metas de inflación añadiría yo) y disciplina fiscal. El segundo debería haber sido el resultado de *a*) el crecimiento de la productividad por el aumento de la competencia asociado a las reformas estructurales (apertura al comercio –destacadamente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)–, creación de la Comisión Federal de Competencia (COFECE), y de otros organismos autónomos, así como la desincorporación de las empresas públicas), y *b*) una mayor acumulación de capital físico, gracias al TLCAN y a la estabilidad macro, y de capital humano por la política social y el gasto en educación. La inclusión social sería producto de mantener la seguridad social para los trabajadores formales, de una serie de programas paralelos para los informales, que serían transitorios mientras el crecimiento del empleo formal los absorbía, y de los programas contra la pobreza que romperían la transmisión intergeneracional de esa condición y que también serían transitorios, pues el crecimiento generaría los empleos suficientes para abatirla. Sin embargo, el crecimiento no respondió: el PIB por habitante

¹ Levy y López-Calva (2023). El artículo se publicó en el sitio electrónico de la revista *Nexos* y una versión abreviada apareció en la edición impresa de dicha revista de agosto de 2023. Los entrecomillados en lo que sigue provienen de la versión electrónica salvo indicación en contrario.

creció solo a 1.1% anual en la estrategia 2 (1990-2019), frente a 2.2% anual en la estrategia 1, la que se siguió, de acuerdo a los autores, entre 1960 y 1990.

Cabe aquí una digresión, pues periodizar en esta comparación es crucial. La famosa década perdida, los años posteriores a la crisis de la deuda en 1982, ¿son parte de la estrategia 1 o de la 2? Si vamos a la Figura 2 del artículo de Levy y López-Calva, veremos que el quiebre del crecimiento se da en 1982. Es claro que el modelo 2 no estaba completo, ni mucho menos, al inicio del sexenio Miguel de la Madrid. También es claro, sin embargo, que la reacción a la crisis de la deuda en 1982 (el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y la estrategia de cambio estructural plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988)² representa un viraje en la concepción de la política macroeconómica y de la estrategia de desarrollo frente a la que estuvo vigente hasta 1982. Este viraje fue en el sentido de dar mucho mayor peso al mecanismo de precios en la asignación de los recursos y, en general, de rebalancear el equilibrio entre intervención estatal y fuerzas de mercado en la economía, a favor de estas últimas, y eliminar las distorsiones en la estructura de precios relativos. En ese sentido ya no se le puede considerar parte de la estrategia anterior.

Por otro lado, se puede argumentar, con alguna razón, que el colapso del crecimiento en la década de 1980 hay que cargárselo a la estrategia 1, pues fueron los desequilibrios generados por ese modelo los que dieron lugar a la necesidad del ajuste en 1982 y años subsiguientes. Aunque hay que recordar que el contexto internacional en que operaba la economía (bajas tasas de interés reales –incluso negativas– y altos precios del petróleo) sufrió una transformación radical en 1981-1982 que no fue prevista por los funcionarios del gobierno de José López Portillo ni por la banca internacional, que seguían ofreciendo crédito a Pemex y al Gobierno Federal durante 1981. Adicionalmente, el período 1982-1989 es atípico, en el sentido de que el país estaba marginado de los mercados financieros internacionales, algo que no era parte, evidentemente, de la estrategia 1 y, sin duda, influyó en el desempeño de esos años.

La decisión que se tome respecto a dónde ubicar el quiebre entre estrategia 1 y estrategia 2 es crucial: si la comparación es 1960-1990 contra 1990 – 2019, los crecimientos del PIB per cápita, utilizando la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), son de 2.2% anual contra 1.1%. Si la estrategia 1 la ubicamos en 1960-1981 y la estrategia 2 en 1981-2019, las cifras serían 3.6% contra 0.5%. Tal vez lo más prudente sería

² Véase De la Madrid (1982) para el programa de ajuste de corto plazo. Ahí se reproducen los “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de la Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983”, enviados al Congreso de la Unión el 7 de diciembre, y se presenta el Programa Inmediato de Reordenación Económica. Para la estrategia de mediano y largo plazo véase Poder Ejecutivo Federal (1983). En Casar (1983) se analizan estos dos documentos, y se muestra el viraje aludido en la estrategia de desarrollo desde la perspectiva de la crítica coyuntura de 1983.

considerar el período 1982-1989 como un período de transición, y dejarlo fuera de la comparación de las estrategias. En el caso de otras variables, en particular la inversión y la productividad que son cruciales en el análisis de Levy y López-Calva, la elección de períodos para comparar las estrategias es igualmente relevante, pues las diferencias entre estrategias de desarrollo se exacerban o se minimizan.

¿Por qué la estrategia no consiguió acelerar el crecimiento de acuerdo a nuestros autores? De los dos motores que debían dinamizar a la economía (por un lado, mayor inversión en capital físico y humano y, por el otro, mayor crecimiento de la productividad como producto del aumento en la competencia), Levy y López-Calva se centran en el segundo como explicación de la falla mayor de la estrategia. Señalan que “nuestra tasa de inversión superó a la de Canadá y Estados Unidos, pero el crecimiento de nuestra productividad fue negativo mientras que el de nuestros socios fue positivo”. La cuestión para ellos se convierte, así, en determinar cuál fue la causa de la caída lenta pero sistemática de la productividad. La respuesta la encuentran en un minucioso y original ejercicio basado en los resultados de los Censos Económicos, a partir del cual delinean lo que llaman una dinámica empresarial disfuncional, que se dio a pesar de la estabilidad macro, las medidas a favor de la competencia y el aumento de la escolaridad: “a final de cuentas –nos dicen– tres fenómenos dominaron: persistió la informalidad; los esfuerzos para promover la competencia no dieron los resultados esperados; y persistió la debilidad del Estado de Derecho”. Es decir “que hayamos invertido más que Canadá y Estados Unidos, pero que nuestra productividad haya disminuido y la de ellos aumentado, es el resultado de características sociales y políticas que distinguen a México de sus socios comerciales en el norte; características que la estrategia 2, a pesar de sus logros, no pudo enmendar”. La persistencia de la informalidad se explica por el sesgo a favor de la informalidad implícito en la creación de dos sistemas de seguridad social paralelos, que subsidian el empleo informal y la conducta ilegal de las empresas cuando contratan asalariados y favorecen la contratación en condiciones de informalidad dentro de empresas formales. Los programas contra la pobreza, que consiguieron aumentar el capital humano, no se tradujeron en mayor productividad y salarios por este sesgo a favor de la informalidad. El fracaso en consolidar el Estado de Derecho (el mal funcionamiento de la infraestructura jurídica), la baja calidad regulatoria en materia de competencia y la persistencia de la corrupción contribuyeron también a la dinámica empresarial disfuncional: conspiraron contra la formalidad y dificultaron el crecimiento de empresas pequeñas. En suma, “en parte por el peso de las ideas y en parte por la fuerza de los intereses, la estrategia 2 no pudo generar instituciones sociales y jurídicas incluyentes, algo que a la luz de la experiencia es claro era condición *sine qua non* para crecer con inclusión social”.

¿Qué falla en el diagnóstico

El tema de las causas de la informalidad en la economía mexicana y su relación con el crecimiento, central en el análisis de Levy y López-Calva, ha sido objeto del que a mi juicio ha sido uno de los debates más trascendentes en nuestro medio, por la relevancia del tema y la calidad de los argumentos, aunque no, lamentablemente, por su influencia en las deliberaciones de quienes toman decisiones. Se trata de la reseña que Jaime Ros escribió de un trabajo anterior de Santiago Levy,³ en donde propone argumentos similares a los del ensayo de *Nexos*, y de la respuesta de éste a dicho ensayo publicados en la revista *economíaunam* en la primavera de 2019.⁴ Ros señala ahí, entre otras cosas, que, si bien comparte la idea de que el problema del estancamiento de la productividad está asociado a la persistencia de la informalidad, no comparte la conclusión de que esto se explica por el deficiente marco regulatorio y la consecuente mala asignación de recursos, sino que la raíz del problema debe buscarse en la caída de la inversión a partir de la crisis de la deuda y la escasez de capital en relación a la magnitud de la fuerza de trabajo. Al margen de la polémica técnica en torno la relevancia de la mala asignación de recursos en la persistencia de la informalidad, y que el lector puede juzgar por sí mismo, en lo que sigue se abordan tres temas vinculados al diagnóstico de ¿qué falló? El primero tiene que ver con la composición cuantitativa de la informalidad y la proporción de esta, para la que podría ser pertinente el análisis de Levy y López-Calva; el segundo aporta evidencia respecto a la inversión y argumenta que este elemento es fundamental, y no puede ser desechado ni del diagnóstico ni de las propuestas para lo que sigue. Por último, se aborda la cuestión, implícitamente dejada de lado en el trabajo que estamos comentando, de la relación entre la política macroeconómica y el crecimiento. Estos tres elementos llevan, en la última sección de este ensayo, a proponer elementos adicionales para responder a la pregunta de ¿qué sigue?

Las dimensiones de la informalidad

Como bien señalan nuestros autores, “durante la estrategia 2, más de la mitad de los trabajadores siempre estuvo informalmente empleada”. En 2022 se contabilizaron 57.3 millones de personas ocupadas en México; de ellas, 31.8 millones se desempeñaron en alguna de las modalidades de la informalidad. Levy y López-Calva intentan responder a la pregunta de “¿Por qué, si compartimos una zona de libre comercio e inversión con Canadá y Estados Unidos, la productividad cae en nuestro país a pesar de que invertimos más?”, centrándose, como ya señalé, en la persistencia de la informalidad en México. Para ello

³ Santiago Levy (2018).

⁴ Jaime Ros (2019); Levy (2019).

llevan a cabo un minucioso análisis comparativo de las empresas informales frente a las formales, que los lleva a establecer la presencia de una “dinámica empresarial disfuncional” atribuible al entorno regulatorio y la política de protección social que subsidió al empleo informal, así como a la conducta ilegal de algunas empresas, todo lo cual conduce a una mala asignación de recursos entre empresas formales e informales. Ese comportamiento lleva a concluir que “si durante la estrategia 2 la informalidad hubiese disminuido, la inversión y la productividad habrían sido más altas y, en consecuencia, la tasa de crecimiento del PIB también habría aumentado.” Esto es innegablemente cierto: si quienes laboran en condiciones de informalidad estuvieran empleados en las mismas condiciones que los trabajadores formales, la productividad promedio de todos los trabajadores, en 2021 por ejemplo,⁵ sería 76% más alta que la observada (véase la Tabla 1), y el PIB por habitante de México rondaría 53% del de Estados Unidos (con tipos de cambio de paridad de poder de compra) y 75% del promedio de la OCDE; desde luego la inversión y el crecimiento habrían tenido que ser más altos para lograr esto. México sería prácticamente un país desarrollado.

Tabla 1. Producto por persona ocupada 2021

	Economía formal	Economía informal	Total economía
PIB (millones de pesos a precios constantes de 2013)	13,894,335	3,917,322	17,811,657
Número de personas ocupadas	24,356,234	30,809,631	55,165,865
Producto por persona ocupada (millones de pesos a precios constantes)	570	127	323

Fuentes: PIB, INEGI, Medición de la Economía Informal. Número de Personas Ocupadas, INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), Matriz de Hussmanns. Los datos corresponden al promedio simple de los 4 trimestres de 2021. Disponible en línea, consultada el 8/06/2023.

La pregunta relevante aquí es si la explicación ofrecida por los autores es adecuada o no, o más bien, si es suficiente. Su análisis se basa en los Censos Económicos que captan a los establecimientos fijos, de todos los tamaños, en las manufacturas, los servicios y el comercio, los cuales, nos dicen los autores, dan cuenta de 52% del empleo total en el país. El empleo en empresas informales, a su vez, representa 38% de ese 52%. Si esos porcentajes se hubieran mantenido hasta 2022, y todo indica que no cambiaron mucho, 38 de 52% del empleo total representaría, en 2022, unos 11.3 millones de trabajadores. Esta cifra es consistente, *grosso modo*, con la que consigna la llamada Matriz de Hussmanns (Tabla 2) que publica el INEGI y que distribuye a todas las personas ocupadas por tipo de unidad económica empleadora y por posición en el trabajo y con-

⁵ Último año para el que está disponible la Medición de la Economía Informal que publica INEGI. Cabe señalar que la productividad promedio del Sector Informal para ese año –a diferencia de la de la economía informal que agrupa no solo las empresas que componen al sector informal, sino también a los trabajadores independientes y otras modalidades de la informalidad– es tan solo 7% superior a la de toda la economía informal.

dición de informalidad: los trabajadores subordinados y remunerados del sector informal (5.3 millones) más los que trabajan en condiciones de informalidad para empresas formales y gobierno (6.9 millones) suman 12.2 millones de personas. Es decir, hay 19.5 millones de trabajadores informales (61% del total de quienes trabajan en la economía informal y más de un tercio de los trabajadores del país) que no se desempeñan en empresas informales o en condiciones de informalidad en las empresas formales, y cuya situación de informalidad no se explicaría por la mala asignación de recursos que tan prolijamente documentan Levy y López-Calva.

Tabla 2. Matriz de Hussmanns. Número de trabajadores. 2022

Tipo de unidad económica empleadora	Posición en la ocupación y condición de informalidad												Total	
	Trabajadores subordinados y remunerados ¹				Empleadores		Trabajadores por cuenta propia		Trabajadores no remunerados ³		Subtotal por perspectiva de la unidad económica y/o laboral			
	Asalariados		Con percepciones no salariales ²		Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal		
	Informal	Formal	Informal	Formal										
Sector informal	4,625,964		638,110			1,283,976		8,678,931		1,005,864		16,232,845	16,232,845	
Trabajo doméstico remunerado	2,172,088	95,567	10,884	56								2,182,972	95,623	2,278,595
Empresas, Gobierno e Instituciones ⁴	6,143,092	21,280,669	829,670	181,480		1,227,950		1,847,640	519,362			7,492,124	24,537,738	32,029,862
Ámbito agropecuario	2,480,511	475,520	122,118	12,669		431,627	2,433,829		824,822			5,861,280	919,816	6,781,097
Subtotal	15,421,655	21,851,756	1,600,782	194,205	1,283,976	1,659,577	11,112,760	1,847,640	2,350,048			31,769,221	25,553,178	
Total	37,273,411	1,794,987	2,943,553	12,960,400	2,350,048		57,322,399							

¿Quiénes son estos trabajadores? En 2022 se trata de 11.1 millones de trabajadores informales por cuenta propia⁶ en el ámbito urbano y rural (incluidos 1.5 millones en la agricultura de subsistencia); 1.3 millones que se contabilizan como “empleadores” informales que son, de acuerdo a la definición de INEGI,⁷ trabajadores por cuenta propia que se auxilian de algún empleado remunerado, con frecuencia familiar, o no remunerado; 2.3 millones de trabajadores no remunerados y 2.2 millones de trabajadoras domésticas remuneradas. A estos se añaden 2.6 millones de trabajadores subordinados y remunerados informales en el ámbito agropecuario.⁸ ¿Se puede considerar a esta masa de trabajadores como “empresarios” que sobreviven en condiciones de baja productividad e ingreso gracias al distorsionado entorno regulatorio y que, en ausencia de estas distorsiones, habrían encontrado empleo en empresas más productivas? O bien ¿de-

6 La ENOE los define como: “persona(s) que desempeña(n) su oficio o profesión solo(s) o asociado(s) con otros, no tiene(n) trabajadores remunerados a su cargo, pero puede(n) disponer de trabajadores (familiares o no familiares) sin pago alguno”.

7 Se trata de “trabajador(es) independiente(s) que emplea(n) personas a cambio de una remuneración económica en dinero o especie”.

8 Este grupo, aunque no es considerado en el análisis de la dinámica empresarial del trabajo de Levy y López-Calva, podría, estirando sus conclusiones, incluirse entre los informales, que lo son debido a las distorsiones del marco regulatorio y de política social. Su inclusión o exclusión no cambia el argumento que se hace aquí en lo sustantivo.

bemos considerarlos como personas que, en ausencia de seguro de desempleo y otras redes de protección social, se ganan la vida, a veces sin remuneración, pero participando en el trabajo y el consumo del hogar, mediante el comercio en vía pública, prestando servicios individuales a familias de mayores recursos o a alguna empresa formal o informal? Me inclino por la segunda opción. Incluso si aceptáramos la explicación de nuestros autores para los más de 12 millones de trabajadores en empresas informales (o formales que recurren a la contratación en condiciones de informalidad), quedarían 19 millones que, en palabras de Ros,⁹ estarían en situación de “informalidad primaria (que) existe, independientemente de las distorsiones y regulaciones en el mercado de trabajo, como resultado de la dotación relativa de factores (abundancia de trabajo en relación al capital disponible) y la existencia de ‘tecnologías de subsistencia’ que le permiten a los trabajadores sobrevivir sin contratos salariales en un sector no capitalista”. Desde otro ángulo, el mercado laboral mexicano estaría en una situación de exceso de oferta estructural, o escasez de demanda, producto del bajo ritmo de inversión y crecimiento. Más de 60% de la informalidad obedecería a esta situación. Un indicador adicional apunta también en el sentido de que la economía es estructuralmente incapaz de demandar el trabajo que la población desea ofrecer; se trata de la llamada “brecha laboral”¹⁰ que es la suma de los desempleados abiertos más los subocupados (que están empleados pero necesitan trabajar más horas), más la población económicamente no activa disponible (quienes quieren trabajar pero no buscan trabajo activamente porque consideran que no tienen posibilidad de encontrarlo) como proporción de la población económicamente activa, más la población no económicamente activa (PNEA) disponible. Esta brecha laboral promedió entre 2005 y 2019 el 20.5%. Uno de cada cinco trabajadores potenciales no encuentra demanda suficiente –formal o informal– para la cantidad de trabajo que está dispuesto a ofrecer. Por último, el hecho de que los trabajadores “brinquen” constantemente del sector formal al informal y viceversa (sobre todo los de menores salarios), y que en promedio estén formalmente empleados solo el 46% del tiempo, es un hallazgo muy interesante que, si bien fue facilitado por la estructura dual de la seguridad social, es indicativo también de la precariedad de la demanda de trabajo en las actividades propiamente capitalistas.

En suma, en el mejor de los casos la explicación de Levy y López Calva serviría de hipótesis de trabajo para explicar lo que ocurre con 11 o 12 millo-

⁹ Ros (2019).

¹⁰ Levin (2014) utilizó el concepto de brecha laboral para aproximar la holgura del mercado de trabajo en Estados Unidos luego de la crisis de 2008-2009. Lo construye como la suma del desempleo abierto, el subempleo (trabajo de tiempo parcial por razones de mercado) y el desempleo encubierto (quienes no buscan trabajo activamente, pero se reincorporarían a la fuerza de trabajo elevando la tasa de participación si hubiera demanda suficiente de trabajo). Ros (2016) y Heath (2021) aplican un indicador similar al caso mexicano.

nes de trabajadores que son informales por decisiones propias, o con sus empleadores que buscan eludir la regulación laboral. Pero hay otros 19 millones, al menos, que son informales no por voluntad ni por dinámicas disfuncionales de los empresarios, sino porque simplemente su fuerza de trabajo excede la capacidad de absorción de una economía que crece con pasmosa lentitud.

La anémica inversión y la escasez de capital

Al centrarse en la dinámica empresarial para explicar la persistencia de la informalidad, y por esa vía el estancamiento de la productividad y el bajo crecimiento del PIB, Levy y López-Calva descartan otros factores que explican en mayor medida este mediocre desempeño de la economía bajo la estrategia 2. En particular señalan repetidamente que la inversión en México fue mayor que la estadounidense (y otros países) y aun así la productividad disminuyó, mientras en Estados Unidos creció. Si bien argumentan amplia y convincentemente que el crecimiento no se vio restringido por la falta de capital humano, en el caso del capital físico simplemente presentan un cuadro con el coeficiente de inversión a PIB y la tasa de crecimiento de la productividad para, inmediatamente después, pasar a analizar el segundo elemento. Para 1990-2019, el coeficiente de inversión a PIB fue de 22.7% en México y de 21.3% en Estados Unidos. ¿Basta con este dato para dejar la tasa de acumulación de capital fuera de la explicación del bajo crecimiento de la productividad y, por tanto, del PIB? A mi juicio, no. Anoto tres argumentos para sustentarlo.

En primer lugar, el coeficiente de inversión (propriadamente la formación bruta de capital fijo) a PIB es una medida que, tradicionalmente, se usa para medir el esfuerzo de inversión de un país; sin embargo, no es un indicador preciso para fines comparativos, cuando las economías a comparar tienen grados de apertura muy distintos. En efecto, ese coeficiente dice que la inversión equivale a equis porcentaje de los bienes y servicios que *producimos*, pero lo correcto para medir el esfuerzo es considerar la inversión como porcentaje de los bienes y servicios de los que *disponemos*, es decir como porcentaje de la oferta (o la demanda) total de la economía. La Tabla 3 muestra la diferencia: como porcentaje del PIB, durante 1990-2019, México invierte un punto más del PIB; como porcentaje de la disponibilidad total de bienes y servicios en la economía invierte un punto menos que Estados Unidos. En otras palabras, como importamos una proporción mayor de la oferta total, y como, en el otro lado de la moneda, las exportaciones son una proporción mayor de la demanda total, la inversión pesa más en el PIB de México que

en el estadounidense, pero el esfuerzo real de inversión es menor.¹¹ Por otra parte debe tenerse en cuenta que, en los años de la estrategia 2, la economía de Estados Unidos ya era una economía madura, de hecho inmersa desde entonces en una etapa de desarrollo postindustrial. Esto tiene dos implicaciones importantes al comparar su tasa de inversión con la de México. Por un lado, Estados Unidos ya contaba con una amplísima infraestructura que México aún estaba (y está) construyendo, y por otro, las actividades más dinámicas de su economía (cada vez más orientadas a servicios) son en general menos intensivas en capital que las que pueden liderar el crecimiento en México (más sesgado a manufacturas). Así, uno puede suponer que sostener un mismo ritmo de crecimiento requiere un mayor esfuerzo de inversión en México que en Estados Unidos.

Tabla 3. Indicadores de inversión. Promedio 1990-2019

	Inversión/PIB (en %)	Inversión / Oferta Total (en %)
México	22.7	17.8
Estados Unidos	21.3	18.7

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators. Actualización del 10/05/2023.

Por otro lado, la selección de períodos, como se señaló más arriba, afecta la evaluación de lo sucedido en la estrategia 2 y la comparación con la estrategia 1 (que los autores hacen llegar hasta 1989). Tanto en la Figura 2 del trabajo de Levy y López Calva como en el panel a de la Figura 1 de este trabajo, la productividad cae de manera pronunciada entre ese año y 1989, reduciendo la tasa promedio de crecimiento calculada para la estrategia 1 y se acerca a la del período de 1990 en adelante. En el panel b de la Figura se observa cómo el capital por trabajador se reduce hasta fines de la década de 1990, al igual que el producto por trabajador. A partir de 1994, ambas variables muestran una ligera e insuficiente tendencia al alza, un poco más pronunciada en la primera que en la segunda.

¹¹ En los períodos 1995-2007 y 2013-2021 la diferencia negativa entre México y Estados Unidos es aún mayor: 2.3 puntos porcentuales del PIB en promedio en ambos períodos.

Figura 1a. México, PIB por persona empleada

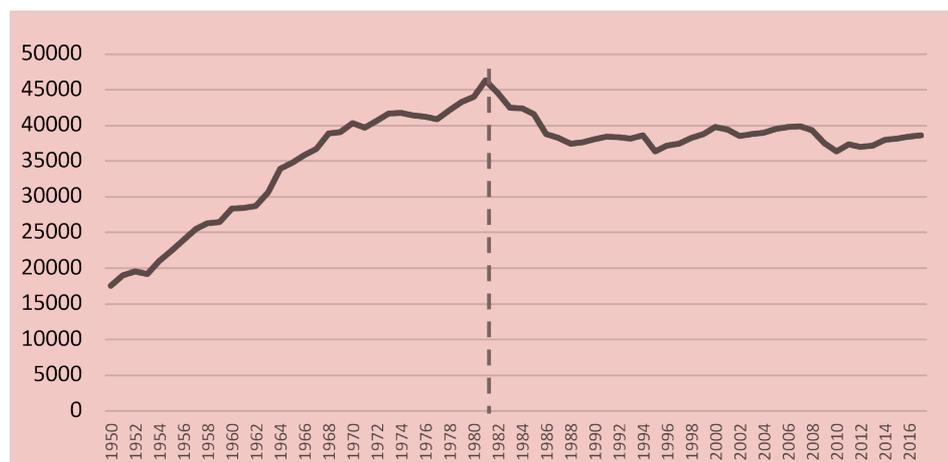


Figura 1b. México. Capital por persona ocupada



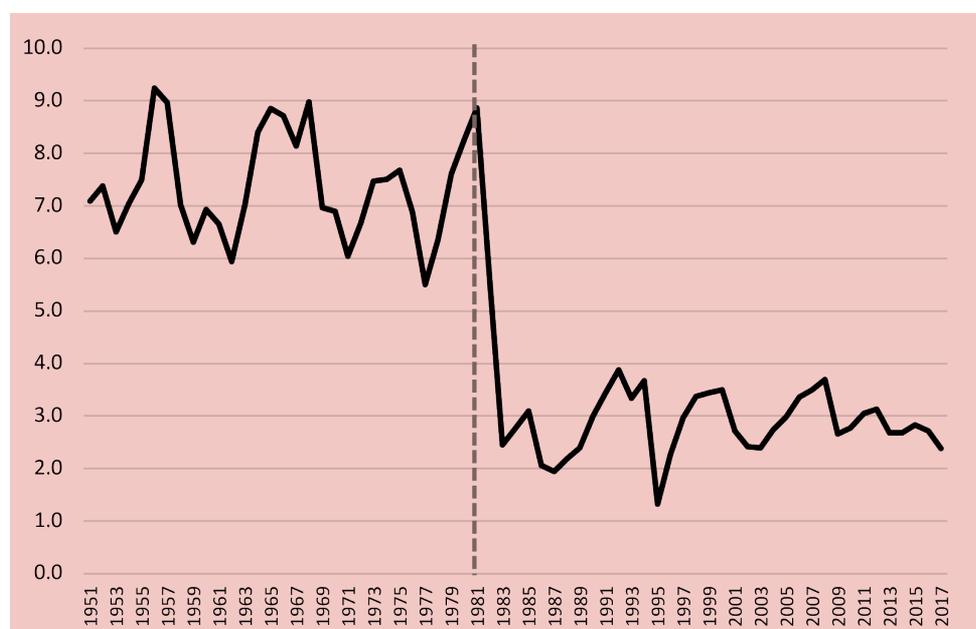
Fuente: *Penn World Table 9.1*. Para la metodología, véase Feenstra, Inklaar y Timmer (2015).
 Datos disponibles en www.ggd.net/pwt.

Vistas en una perspectiva de largo plazo, la similitud en el comportamiento del capital por persona empleada y del producto por persona ocupada hace inescapable la conclusión de que la reversión de la tendencia al alza del capital por trabajador, consecuencia del colapso de la inversión luego de la crisis de la deuda, está estrechamente relacionada con el estancamiento de la productividad agregada de la economía. Desde otro ángulo, parecería que, al margen del posible efecto de la mala asignación de recursos que documentan los autores, estamos ante una falta de acumulación de capital, que exacerbó la escasez de capital físico, frente a una oferta de trabajo creciente producto del bono demográfico y la creciente participación de la población en edad de trabajar.

En estas condiciones, la persistencia de la informalidad era inevitable: aun con una asignación óptima del capital, este simplemente no ha sido suficiente para emplear a toda la fuerza de trabajo en actividades de alta productividad e ingreso, en actividades propiamente capitalistas.

Por último, ya se señaló que la tasa de inversión a PIB no da cuenta cabal del esfuerzo de inversión que hace un país determinado; ahora bien, como señala Ros (2019), “la tasa de acumulación de capital (la tasa de crecimiento del acervo neto de capital)... es el concepto más relevante para el crecimiento del producto y de la productividad”, y este no creció en la estrategia 2, por el contrario se mantuvo a niveles muy bajos. La Figura 2 muestra en perspectiva histórica el ritmo de crecimiento del acervo de capital.

Figura 2. México. Tasa de crecimiento anual del acervo de capital



Fuente: Penn World Table 9.1. Para la metodología, véase Feenstra, Inklaar y Timmer (2015). Datos disponibles en www.ggd.net/pwt.

De nueva cuenta 1981 aparece como el punto de quiebre. La expansión del acervo de capital pasó de tasas en torno a 7.5% entre 1950 y 1981 a tasas alrededor de 3% en el período posterior. La inversión pública colapsó durante el inevitable ajuste de la década de 1980, pero solo fue sustituida por inversión privada en escasa medida a partir de 1990, a contrapelo de lo que esperaba la estrategia 2 con la vuelta a la estabilidad macroeconómica y las reformas para aumentar la competencia.¹² La “mayor acumulación de capital” simplemente

¹² Para citar a Jaime Ros (2019): “En suma, la productividad se estanca precisamente en el periodo en que la tasa de acumulación de capital se desploma. Es por ello que la caída de la tasa de acumulación de capital a menos de la mitad en el periodo después de 1980 me parece el factor más importante para explicar por qué la economía mexicana y su productividad se estancaron en las últimas tres décadas”

no ocurrió –como escriben Levy y López-Calva–, y esto difícilmente es atribuible a las distorsiones del marco regulatorio fiscal y del mercado de trabajo que operarían en contra del uso eficiente de los recursos. La persistencia de la mayor parte de la informalidad no puede desvincularse de la baja tasa de acumulación y crecimiento.

Política macroeconómica y crecimiento

En el diagnóstico de ¿qué falló? hay una clara separación entre política macroeconómica y el resto de la estrategia de desarrollo. En el ensayo de Levy y López-Calva, la tarea de la primera es alcanzar y mantener la estabilidad macro (baja inflación, equilibrio externo y equilibrio fiscal), mientras que el crecimiento sería consecuencia del aumento de la productividad (por la mayor competencia) y de la mayor acumulación de capital (que no ocurrió) y trabajo. La única vinculación entre política macroeconómica y crecimiento es la apuesta, que efectivamente hizo la estrategia 2, a que la estabilidad macroeconómica contribuiría a elevar la inversión, pero solo eso. Al margen de que esto no sucedió, hay al menos dos razones para pensar que la configuración de la política macroeconómica contribuyó de manera muy importante a la falta de crecimiento económico durante la vigencia de la estrategia 2; la primera se vincula al tipo de equilibrio macroeconómico a que dio lugar la mezcla de política fiscal y monetaria elegida, y la segunda es el carácter procíclico de la política fiscal y monetaria.

Veamos el primer argumento. La adopción de una política de metas de inflación en el marco de un tipo de cambio flexible aunada a la disciplina fiscal a ultranza, manteniendo la carga tributaria constante (con la excepción de la reforma fiscal de 2013 y el cambio de reglas de la aplicación del IEPS a los combustibles, que compensó la caída de los precios del petróleo en 2014), condujo efectivamente a lograr la estabilidad macro tras la crisis de 1994-1995 y a mantenerla desde entonces. No es, como bien señalan los autores, un logro menor; además de evitar descalabros de origen interno luego de 1994-1995, le permitió a México enfrentar el choque externo de 2000 (la recesión internacional provocada por la crisis bursátil en Estados Unidos), la Gran Recesión de 2008-2009, la caída de los precios del petróleo en 2014 y, aunque con menor efectividad y mayor sufrimiento (por la insistencia en mantener el esquema frente a un choque mayúsculo), la recesión provocada por la pandemia. Dotó a la economía, añadiría, de la flexibilidad necesaria para absorber variaciones considerables en precios clave, como el tipo de cambio nominal y más recientemente el salario mínimo, sin detonar procesos inflacionarios mayores.

El equilibrio macro que se alcanzó, sin embargo, resultó desfavorable al crecimiento: tasas de interés relativamente altas, un tipo de cambio relativa-

mente sobrevaluado, niveles de salario real relativamente bajos, y escasez crónica de recursos públicos para financiar la expansión de la infraestructura. Los primeros dos introducen un sesgo en contra de la inversión en bienes comerciables (que son más intensivos en capital y que contribuyen más al crecimiento de la productividad por presentar rendimientos crecientes a escala), el tercero como resultado de la persistencia de la informalidad que presiona los salarios formales hacia abajo aunque la productividad en estos empleos crezca y, por tanto, frena el crecimiento del mercado interno y del PIB, y el último porque reduce la inversión pública y la privada, que podría ser detonada por la inversión en infraestructura particularmente en el sur-sureste del país. Es perfectamente imaginable una situación de estabilidad macro con equilibrio fiscal a niveles más altos de ingreso y gasto público como porcentaje del PIB, con tasas de interés relativamente más bajas y un tipo de cambio real más alto, y con un salario real mayor al observado, todo esto en un contexto de mayor crecimiento del PIB. No es este el lugar para elaborar en detalle los argumentos respecto a la posibilidad de una configuración de políticas macroeconómicas distinta a la seguida hasta ahora. El punto a resaltar es que la elección de políticas para alcanzar la estabilidad no es neutral en términos de sus resultados en materia de crecimiento del producto, y que las elegidas no fueron favorables a un mayor dinamismo económico.¹³

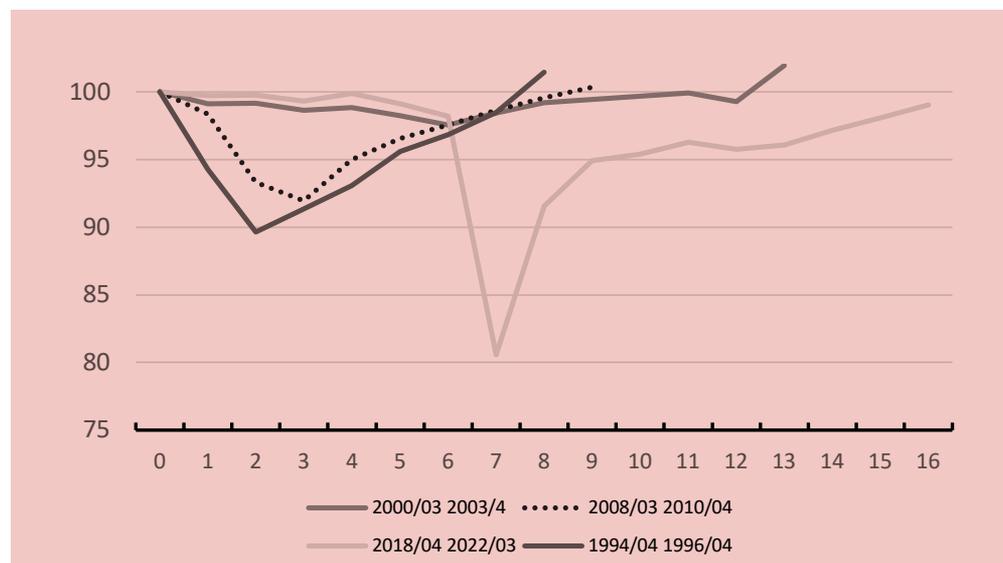
El crecimiento observado puede concebirse como producto de dos elementos conceptualmente distinguibles: la tasa de crecimiento potencial y la medida en que, a lo largo del tiempo, la economía se acerca o se aleja de esa tasa potencial. Una de las funciones tradicionales de la política macroeconómica es contrarrestar las fluctuaciones cíclicas a que da lugar el funcionamiento normal del capitalismo, para mantener la economía lo más cerca posible de esa tasa de crecimiento potencial o, visto desde otro punto de vista, de la utilización plena de la capacidad productiva. La política fiscal elegida desde mediados de la década 1990 renunció a utilizar este instrumento, con escasas y más bien tímidas excepciones, insistiendo por el contrario en mantener un superávit, o un muy pequeño déficit, primario de manera permanente, con independencia del momento en el ciclo en que se encontrara la economía. En términos generales esto se tradujo en una postura fiscal normalmente procíclica: cuando los ingresos públicos caen (o reducen su crecimiento) con la actividad económica, el gasto público se reduce (o crece más lentamente) para mantener la meta fiscal, contribuyendo así a una mayor contracción de la demanda agregada y, por tanto, de la actividad económica.

La Figura 3 muestra el nivel del PIB en los trimestres posteriores a que la economía entrara en las distintas recesiones desde 1995. La de 2000 a 2003, y la posterior a la crisis financiera internacional, fueron inicialmente producto de choques externos; la de 1994 a 1996 fue resultado de problemas internos, y la más reciente (2018 IV-2022 IV) inició como una reducción moderada del

¹³ Para una exposición detallada de esta línea de razonamiento, véase Ros (2015).

PIB entre fines de 2018 y el primer trimestre de 2020, por motivos internos, para luego precipitarse por la pandemia y más tarde dar lugar a una lenta recuperación que culminó a fines de 2022.

Figura 3. 4 Periodos de recesión en México: evolución del PIB en los trimestres posteriores al pico previo a la crisis (Pico: Trimestre 0 = 100)



Parte de la explicación del bajo crecimiento *promedio* de la economía bajo la estrategia 2 y la estrategia 3 (que perseveró, como muestran los autores, en la misma política macroeconómica) tiene que ver con que de los 112 trimestres (28 años completos) que se cuentan entre 1995 y 2022, durante 43 trimestres, es decir durante casi once años, la economía mexicana ha estado operando por debajo del nivel de actividad que ya había alcanzado con anterioridad (esto es por debajo de su capacidad), en lugar de crecer a la tasa potencial, cualquiera que esta haya sido. Como es obvio, parte de este estado de cosas era inevitable ante la magnitud de los choques externos a que ha estado sometida la economía mexicana en las últimas tres décadas; sin embargo la duración de los períodos de recuperación –la vuelta al nivel de actividad previo a los choques– muy probablemente habría sido menor, particularmente luego de la crisis de 2000 y de la crisis por el Covid, de lo que se muestra en la Figura, si las autoridades hubieran puesto en práctica una política fiscal más agresiva, como de hecho hicieron muchos otros países en distintos momentos. Esto, dicho sea de paso, no debe confundirse con el abandono de la disciplina fiscal; se trata más bien, como se ha sugerido en múltiples ocasiones, de fijar metas estructurales para las finanzas públicas que mantengan la disciplina a lo largo del ciclo y no en cada punto de este. Cabe señalar, además, que mantener a la economía lejos del pleno uso de la capacidad durante períodos prolongados de alguna manera se “internaliza” en las expectativas de rentabilidad de las empresas, lo que

inhibe el ritmo de inversión y contribuye a restarle dinamismo a la economía. Una política fiscal anticíclica habría seguramente contribuido a lograr una tasa de crecimiento promedio más alta que la observada, con lo que la informalidad habría sido menor y, en consecuencia, la productividad promedio en la economía habría crecido.

Algo similar puede decirse de la política monetaria. Diversos autores han señalado que una política monetaria en una economía como la mexicana, muy abierta y con un nivel de intermediación financiera relativamente bajo, centrada exclusivamente en el control de la inflación, conduce por lo general a una tendencia crónica de sobrevaluación del tipo de cambio real: ante signos de aceleración de la inflación la política se vuelve restrictiva, lo que fortalece al peso, pero al desacelerarse no se relaja la política en la misma magnitud.

La tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio real tiene efectos sobre la asignación de recursos que afectan la capacidad de crecimiento, al sesgarla a favor del sector de bienes no comerciables y en contra de los comerciables, en los que son más relevantes las economías de escala, de especialización y el progreso técnico incorporado en la inversión. Además, al ser sectores abiertos a la competencia, uno esperaría una mayor eficiencia en el uso del capital en estos sectores.¹⁴

La estrategia 3 y lo que sigue

El diagnóstico de lo que falló, centrado en los efectos de un entorno regulatorio y de política social que favoreció la persistencia de la informalidad, tuvo como resultado, de acuerdo a Levy y López-Calva “... un arreglo institucional caracterizado por la estabilidad macroeconómica, pero por una baja tributación, mala calidad de los servicios públicos, alta informalidad, débil legalidad, poca rendición de cuentas e insuficiente competencia. Justo lo opuesto a lo requerido para crecer más rápido y con inclusión social”. A continuación pasan revista a las políticas económicas y de protección social en donde, con razón, señalan que “las similitudes estructurales con la estrategia 2 son mucho más importantes que las diferencias”, a pesar de diferencias positivas (reducción de la evasión tributaria, límites a la subcontratación, pensiones a adultos mayores), a las cuales añadiría yo la política de salarios mínimos, y desarrollos desfavorables en el mercado eléctrico y en el tratamiento de la inversión primaria, que han aumentado la incertidumbre empresarial. La conclusión general: prevalece el esquema institucional y de política de la estrategia 2, por lo que “la estrategia 3, al igual que la 2, será incapaz de generar crecimiento con inclusión social”, con lo cual no puedo más que estar de acuerdo, aunque por razones distintas.

¿Cómo superar el fracaso de la estrategia 2, que también se cierne sobre la estrategia de la presente administración? Dicen nuestros autores: “el mejor

¹⁴ Véase el capítulo V de Ros (2015) para una exposición amplia y detallada de estos argumentos.

lugar para empezar es una reforma tributaria, laboral y social, para eliminar la segmentación de la seguridad social y ampliar y mejorar sus beneficios; y para reducir los obstáculos a las empresas para generar empleos más productivos y mejor remunerados. En otros términos, un Estado de bienestar moderno, incluyente y eficaz”. Se trata, en suma, de romper con la dinámica empresarial disfuncional y detonar el crecimiento de la productividad.

Como he tratado de mostrar, en el mejor de los casos (e incluso esto está sujeto a discusión) las deficiencias del marco regulatorio y de política social podrían dar cuenta de menos de 40% de la informalidad, por lo que su modificación en el sentido que proponen los autores, al margen de que las medidas que sugieren para universalizar la seguridad social y acabar con las trabas a la formalidad son bienvenidas y ayudarían a mejorar el clima para el crecimiento, no resolvería el problema del grueso de la informalidad que está vinculada a la escasez de capital debida a la falta de inversión y crecimiento.

En la discusión final del rumbo hacia el que debería virar la estrategia de desarrollo, los autores van más allá de lo que plantean en el análisis previo de las causas del estancamiento. En particular, destacan dos elementos a mi juicio fundamentales y que comparto plenamente: el primero es el llamado a aumentar la carga tributaria (“es imposible construir el Estado de bienestar que necesita México para crecer con inclusión social sin un aumento neto en la carga tributaria”), y a discutir, no si este aumento es necesario o no, sino a debatir el “cómo y para qué”. El segundo es el llamado a que una eventual estrategia 4 “debe ser más pragmática e impulsar políticas de desarrollo productivo”, aprovechando lo que ya hacen Estados Unidos y otros países y maximizando las potencialidades de la relocalización de actividades por motivos geopolíticos. Una reforma fiscal que libere fondos para la inversión en infraestructura y no solo para la política de protección social, y una política de desarrollo productivo –o política industrial o sectorial, como se decía antes– son dos elementos que ayudarían a recuperar la tasa de crecimiento necesaria para ir absorbiendo el conjunto de la oferta de trabajo, que hoy desperdiciamos en las ocupaciones informales no vinculadas a la dinámica empresarial o capitalista. Más allá de ello, parece urgente abandonar la idea de que la única tarea de la política macroeconómica es mantener la estabilidad. Se debe replantear la política fiscal para que cumpla con su función de atemperar el ciclo económico y mantener a la economía tan cerca del pleno uso de la capacidad como sea posible; la política monetaria puede y debe incluir, en su función de objetivos, el de mantener un tipo de cambio real competitivo y estable, para que se convierta en un apoyo al crecimiento y no en un freno. Todo ello seguramente supondrá plantear nuevos esquemas institucionales de coordinación entre ambas políticas, y entre ellas y la política sectorial.¹⁵

¹⁵ Sobre la necesidad de coordinar la política monetaria y fiscal en apoyo a una estrategia de desarrollo productivo, véase Capraro, Panico y Torres González (2023).

En suma, la reforma de las políticas de protección social y del esquema de incentivos que favorece a la informalidad sería un paso indispensable para construir una estrategia de desarrollo más incluyente; sin embargo, difícilmente conseguirá, por sí sola, un aumento del crecimiento de la productividad suficiente para recuperar una tasa de crecimiento alto y sostenido de la productividad y, por esa vía, de la economía. Puede y debe hacer una contribución importante a un replanteamiento de la estrategia de desarrollo, pero esta debe tener como propósito central y tarea prioritaria la recuperación de la tasa de inversión, la acumulación de capital, en la cual se basa a final de cuentas el crecimiento a largo plazo de la economía.

Referencias

- Capraro, Santiago, Carlo Panico y Daniel Torres González (2023). “El debate sobre la organización de la política económica en un mundo dominado por la finanza: implicaciones para México”. *El Trimestre Económico*, 90(358).
- Casar, José I. (1983). “La Política Económica del Nuevo Gobierno”. *Economía Mexicana*, núm. 5, CIDE, México.
- Heath, Jonathan (2021). “¿Cómo entender al mercado laboral mexicano?” en Heath, Jonathan (Coordinador), *Lecturas en lo que indican los indicadores*. vol. I. INEGI, MIDE, Banco de México. México.
- De la Madrid, Miguel (1982). “Criterios Generales de Política Económica para 1983”. *Revista Comercio Exterior*, Bancomext, diciembre. México.
- Feenstra, Robert C., Robert Inklaar and Marcel P. Timmer (2015). “The Next Generation of the Penn World Table”, *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182
- Levin, Andrew (2014). “The Design and Communication of Systematic Monetary Policy Strategies”. *Journal of Economic Dynamics and Control*.
- Levy, Santiago (2018). *Esfuerzos mal recompensados. La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2019). “Réplica a la Reseña de Jaime Ros sobre ‘Esfuerzos mal recompensados’” en *economíaunam*, vol. 16, núm. 46, enero-abril.
- y Guillermo López-Calva (2023). “¿Qué falló? ¿Qué sigue? México 1990-2023” <https://www.nexos.com.mx/?p=74046> 1 de agosto, 2023. México.
- Poder Ejecutivo Federal (1983). “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, México.
- Ros, Jaime (2015). *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* UNAM-El Colegio de México
- (2016). “La economía mexicana desde la crisis de 2008-2009 y las lecciones de 2015”. *Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM*, No 1.
- (2019). “Dinámica empresarial disfuncional y productividad estancada: una reseña del nuevo libro de Santiago Levy”, en *economíaunam*, vol. 16, núm. 46, enero-abril.