

Crecimiento inclusivo en México

DANI RODRIK

Universidad de Harvard



La política económica actual se formula en un mundo nuevo en el que gran parte de los conceptos establecidos ya no funcionan. Los modelos aceptados de crecimiento económico ya no constituyen una guía útil para el futuro.

La receta convencional para la política económica consiste en combinar políticas macroeconómicas robustas con incentivos de mercado y políticas sociales sólidas. Pero ese foco en los *fundamentos económicos* ya no parece adecuado. Aparentemente, dejó de dar frutos tanto en las economías avanzadas como en las economías en desarrollo, que están atravesando elevados niveles de desigualdad y una creciente brecha entre las ciudades y los sectores avanzados, y las regiones y los sectores más postergados. Los nuevos desafíos son la consecuencia combinada de la hiperglobalización y el cambio tecnológico, que enriquecen a las empresas y profesionales mejor posicionados para aprovechar las nuevas tecnologías y los mercados globales, pero generan una singular amenaza para los mercados laborales: las economías contemporáneas no producen suficientes *buenos empleos*.

La divergencia hacia adentro de los países –por grupos de ingreso y calificación, y por región– significa que los desafíos para el crecimiento y la inclusión se han fusionado para convertirse en una misma cosa. La pregunta fundamental de nuestra era es cómo alcanzar sociedades inclusivas. Sin inclusión, el progreso tecnológico y el crecimiento se concentra en segmentos reducidos de la economía, y el progreso de la economía en su conjunto se estanca (como ocurre hace tanto tiempo en México); y sin inclusión, el

EL AUGE GLOBAL DEL POPULISMO

crecimiento que exista divide en lugar de conectar a la sociedad. El ascenso del populismo autoritario que vemos hoy es a la vez síntoma y consecuencia del fracaso de nuestras sociedades para generar suficientes buenos empleos.

El desafío del crecimiento inclusivo exige hacer foco en los buenos empleos, forjando una cooperación social centrada en ese fin, y asignar responsabilidades bien definidas al gobierno y a las empresas. En particular, esa reorientación tiene tres aspectos esenciales. En primer lugar, tenemos que reorientarnos de la integración económica internacional a la integración productiva doméstica. Hasta ahora, la política se centró demasiado en la globalización y la competitividad internacional, y no prestó suficiente atención a los lazos internos y a la diseminación de la tecnología y los conocimientos especializados de las empresas de mejor desempeño a otras de la economía local. Es necesario corregir ese desequilibrio.

En segundo lugar, necesitamos reorientarnos de la concepción *neoliberal* de la política económica a un régimen de colaboración pragmática e iterativa entre el gobierno y las empresas. El enfoque neoliberal suponía que lo único que debía hacer el gobierno era establecer un conjunto de reglas básicas e instituir los fundamentos económicos al margen del sector privado. Los mercados y las empresas se encargarían del resto. Lo que necesitamos hoy es un enfoque participativo en el que el gobierno colabore estratégicamente con el sector empresarial para expandir los sectores de buenos empleos.

En tercer lugar, debemos reorientar la política de su foco tradicional en la tecnología, la innovación o la competitividad hacia los buenos empleos. Por más importante que sea la innovación para la economía, la lección de las últimas décadas es que las fallas del mercado y las externalidades sociales de los mercados laborales pesan mucho más. Y si no reparamos esos problemas y controlamos la inseguridad del mercado, magnificaremos nuestras dificultades económicas y políticas.

El rasgo distintivo del populismo es que se atribuye representar *al pueblo* y hablar en su nombre, pueblo al que se supone unificado en pos de un interés común y al que se figura en oposición a los *enemigos del pueblo*. Los populistas rechazan las limitaciones al uso de la autoridad ejecutiva, puesto que se supone que el ejecutivo representa *la voluntad del pueblo*.

Conviene distinguir entre dos dimensiones del populismo. Lo que podríamos llamar populismo político es inherentemente autoritario, dado que rechaza los clásicos controles y contrapesos de la democracia liberal: sobre todo, un poder judicial independiente y una prensa libre. El populismo económico, en cambio, exhibe una aversión a las limitaciones para la conducta de la política económica, como los organismos reguladores autónomos, un banco central independiente o los tratados de comercio. El populismo económico en América Latina a menudo ha dado como resultado una política monetaria y fiscal insostenible y crisis económicas. Pero es posible un populismo económico que respete las limitaciones presupuestarias y al mismo tiempo defienda explícitamente los intereses económicos de las clases medias y bajas frente a las élites acaudaladas. Y el populismo económico no tiene por qué ser políticamente autoritario.

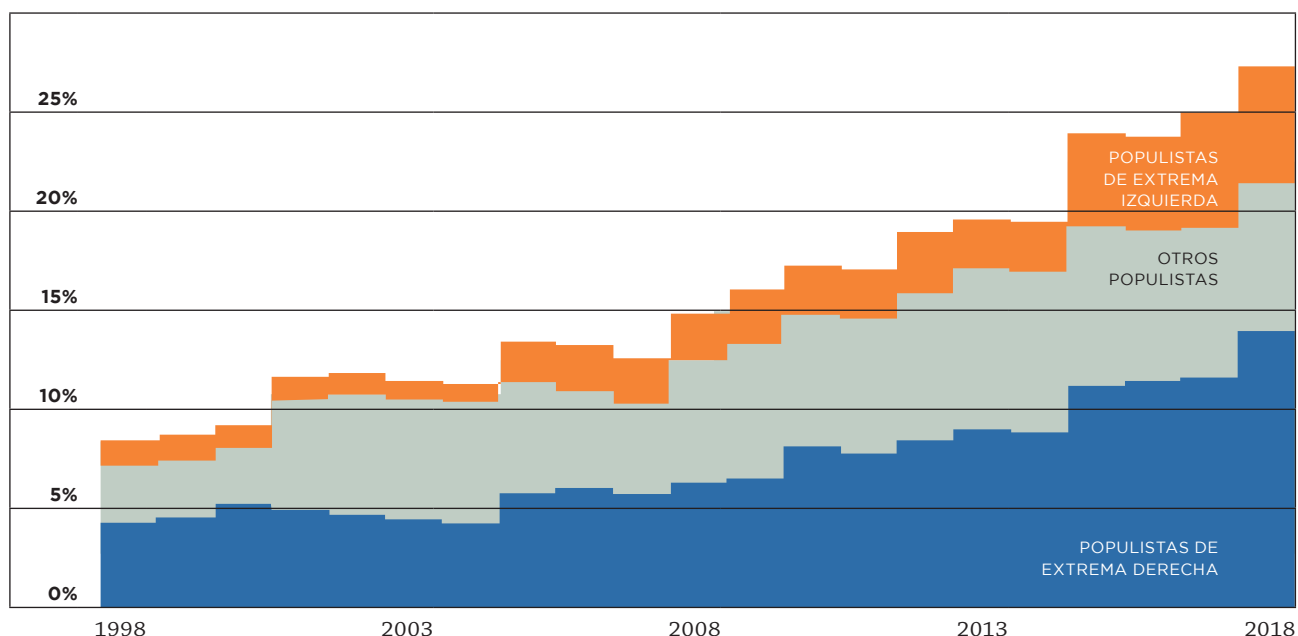
¿Cómo se explica el ascenso global del populismo político en los últimos años (*Gráfico 1*)? ¿La cultura o la economía? ¿Son Trump, el Brexit y el auge de los partidos políticos xenófobos de derecha en Europa continental la consecuencia de un cisma que se profundiza en los valores entre conservadores sociales y liberales sociales, en el que los primeros vuelven a dar su apoyo a políticos racistas, etnonacionalistas y autoritarios? ¿O son resultado de ansiedades e inseguridades económicas, debidas a su vez a las crisis financieras, la austeridad y la globalización?

Si el populismo autoritario surge de la economía, el remedio apropiado es otro tipo de populismo: uno que se ocupe de la injusticia y la inclusión económica, pero que sea pluralista en política y no necesariamente sea

GRÁFICO 1

El ascenso del populismo en Europa, 1998-2018

Participación en la elección por año para 31 países en la última elección parlamentaria



Fuente: <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/nov/20/revealed-one-in-four-europeans-vote-populist>

perjudicial para la democracia. Si en cambio surge de la cultura y los valores, hay menos opciones. La democracia puede estar condenada por su propia dinámica interna y sus contradicciones inherentes.

La buena noticia es que hay mucha evidencia a favor de la hipótesis económica. Numerosos académicos han producido una vasta cantidad de estudios que vinculan el apoyo político al populismo con *shocks* económicos. Tal vez el más famoso de ellos sea el de AUTOR, DORN, HANSON y KAVEH (2017), que [demuestra](#) que el voto a favor de Trump en las distintas comunidades de Estados Unidos en las elecciones presidenciales de 2016 revela una fuerte correlación con la magnitud de los *shocks* comerciales adversos de China. A mayor pérdida de empleo a causa del aumento de las importaciones chinas, mayor apoyo a Trump, de mantenerse constantes las demás variables. De hecho, el *shock* comercial con China pudo haber sido directamente responsable de la victoria electoral de Donald Trump en 2016. Las

estimaciones de los autores sugieren que, si la penetración de las importaciones hubiera sido un 50% más baja que la tasa experimentada en el período 2002-2014, se habría elegido a un candidato presidencial demócrata y no republicano en los estados críticos de Michigan, Wisconsin y Pennsylvania, lo que habría convertido a Hilary Clinton en la ganadora de la elección.

Otros estudios empíricos han producido resultados similares para Europa occidental. Se ha concluido que la elevada penetración de importaciones chinas constituyó un elemento importante en el [apoyo al Brexit](#) en el Reino Unido y en el [auge de los partidos de ultraderecha y nacionalistas](#) en Europa continental. Se ha demostrado que la [austeridad](#) y otras medidas más generales de la [inseguridad económica](#) también han tenido un rol estadísticamente significativo. Y en Suecia, el aumento de la [inseguridad del mercado laboral](#) se ha vinculado empíricamente al ascenso de los demócratas de ultraderecha.

EL DESAFÍO DE LOS BUENOS EMPLEOS

El argumento cultural y el económico pueden parecer en tensión, si no directamente contradictorios entre sí; sin embargo, la evidencia sugiere que pueden ser complementarios. Los que abogan por la primacía de las explicaciones culturales no descartan los efectos de los *shocks* económicos, sino que reconocen que agravaron y exacerbaban las divisiones culturales, y les dieron a los populistas autoritarios el aliento extra que necesitaban. Dicho de otro modo: lo que han hecho los *shocks* económicos fue permitir a los políticos de extrema derecha aprovechar y agravar las divisiones culturales latentes haciendo blanco en extranjeros, inmigrantes y musulmanes. Las ansiedades económicas han sido un caldo de cultivo de la desconfianza en los extranjeros y en los políticos. Y los xenófobos han sabido explotar las divisiones resultantes.

Por lo tanto, sin importar la disección precisa de las causas del ascenso del autoritarismo, las lecciones políticas que éste nos deja son claras. Los remedios económicos contra la desigualdad y la inseguridad son la prioridad número uno.

Los buenos empleos brindan trabajo estable que permite por lo menos una existencia de clase media para los estándares de cada región, y que trae consigo protecciones laborales mínimas como condiciones de trabajo seguras, derecho a la negociación salarial colectiva y regulaciones contra el despido arbitrario. La ausencia o la pérdida de buenos empleos en las comunidades engendra ansiedad y desintegración social. Las consecuencias se encarnan en adicción a opioides, enfermedad mental, delito, desintegración familiar, caída de la confianza en los políticos y aumento de los valores autoritarios. Los estudios a los que nos hemos referido previamente demuestran que la pérdida de empleo y la ansiedad del mercado laboral también impulsan el apoyo al populismo. En otras palabras, la escasez de buenos empleos tiene elevados costos sociales. Por lo general, las empresas no internalizan esos costos cuando toman sus decisiones en materia de inversión y tecnología.

Las nuevas tecnologías han agravado los problemas del mercado laboral. Los tecnooptimistas creen que los rápidos avances de la robótica, la biotecnología y las tecnologías digitales tarde o temprano llegarán a segmentos mucho más amplios de la economía, y sus beneficios alcanzarán a las mayorías con suficiente inversión en calificación. Los tecnopesimistas, por su parte, sostienen que la escala del avance tecnológico no es comparable a la Primera y la Segunda Revolución Industrial, y que las nuevas aplicaciones se circunscribirán a sectores reducidos. Sea como sea, aún si el cambio tecnológico es más rápido, los pesimistas afirman que el resultado será mayor desigualdad y falta de empleo. Los países en desarrollo son tal vez los más expuestos, dado que las nuevas tecnologías requieren competencias y capacidades particularmente escasas en los países de ingreso bajo.

México puede ser el mejor ejemplo de un país en el que la globalización y la tecnología han incumplido su promesa.

EL CONTEXTO MEXICANO

A pesar del impresionante avance en materia de política macroeconómica, comercial y social, la economía mexicana está rezagada. El NAFTA ha dejado dividendos importantes en términos de aumento de las exportaciones y de la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, México no logró conquistar terreno en la economía estadounidense y ha seguido rezagándose frente a pares clave como Chile, Corea del Sur y Turquía (Gráfico 2).

El problema fundamental está ampliamente reconocido: la economía mexicana se ha vuelto cada vez más dual, dividida entre las empresas organizadas de alta productividad e integradas en cadenas de distribución del norte, por un lado, y la gran masa de actividades económicas informales y de baja productividad que emplean a la mayor parte de la fuerza laboral. Las empresas más pequeñas de México no han llegado muy lejos en las cadenas internacionales de valor, que están dominadas por grandes empresas. México está por lejos a la zaga en participación de pequeñas y

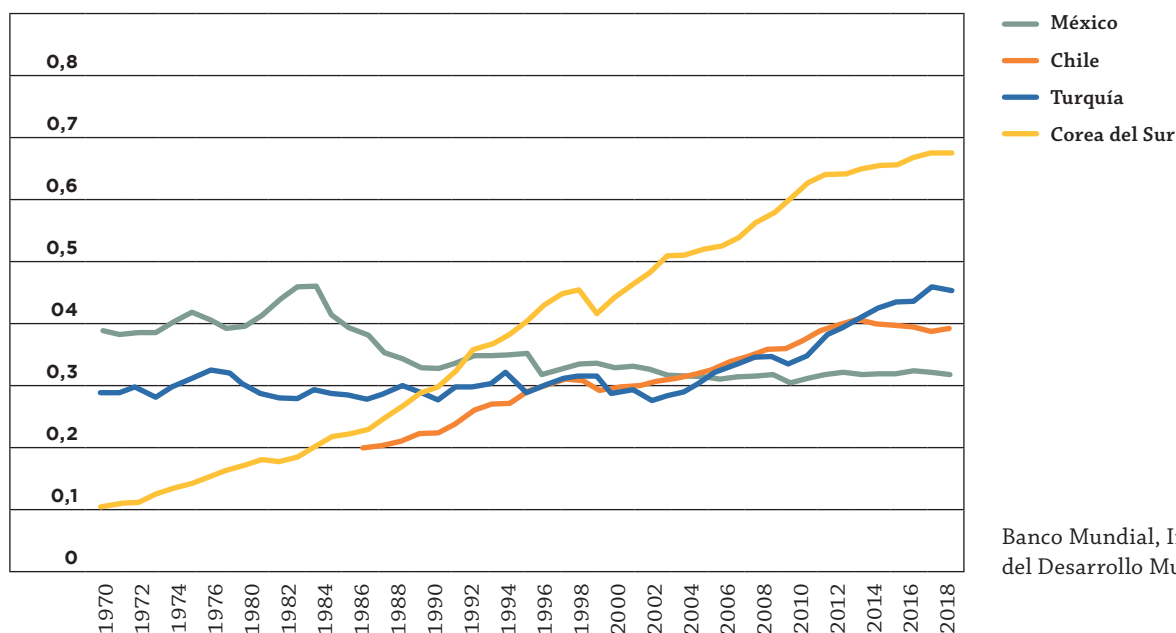
medianas empresas en las cadenas internacionales de valor (DOUGHERTY y REYNAUD, 2017). Este problema de los *dos Méxicos* es la versión mexicana del problema de los buenos empleos.

Para peor, este dualismo productivo, con el problema concomitante de la escasez de buenos empleos, viene acentuándose en los últimos tiempos. El estudio de 2014 del McKinsey Global Institute que acuñó la frase de los *dos Méxicos* concluyó que las empresas pequeñas con 10 empleados o menos incrementaron su participación en el empleo al tiempo que experimentaron una caída en su productividad en el período 1999-2009, mientras que las grandes empresas de más de 500 empleados alcanzaron un crecimiento impresionante de su productividad. Un trabajo más reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indica que la productividad diferencial entre las empresas de avanzada en la frontera productiva y las más rezagadas ha seguido ampliándose de manera casi alarmante (Gráfico 3). Por

GRÁFICO 2

La economía mexicana en perspectiva comparativa

(PIB per cápita en EE. UU. = 1)



Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial

GRÁFICO 3

Desempeño de la productividad mexicana, empresas de 10% de mejor rendimiento y el resto de las empresas

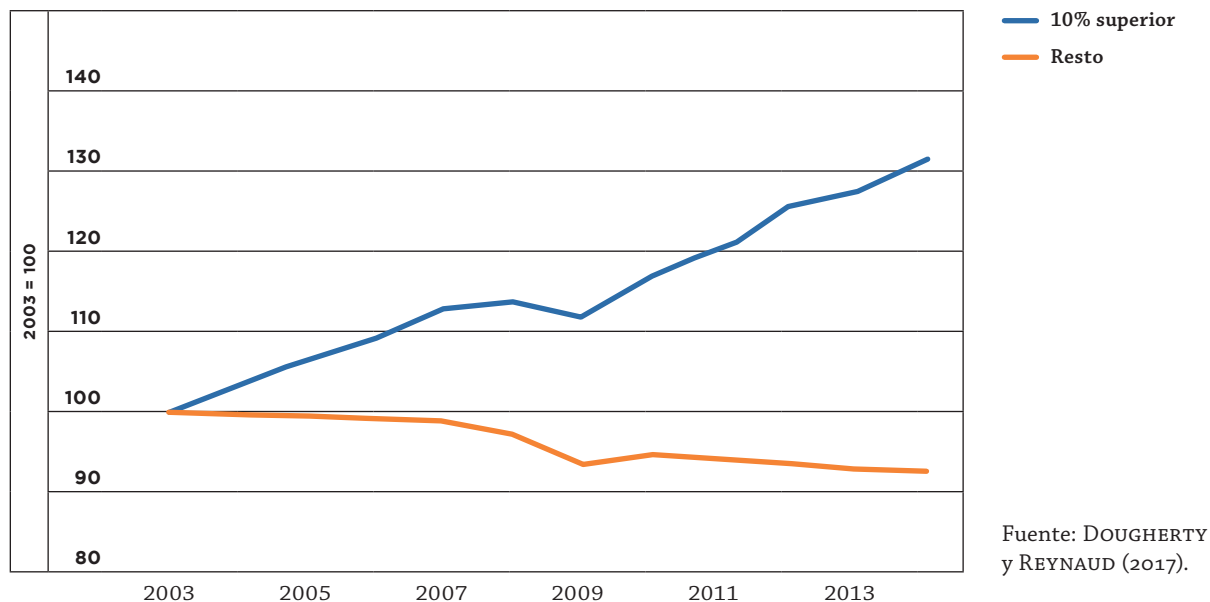
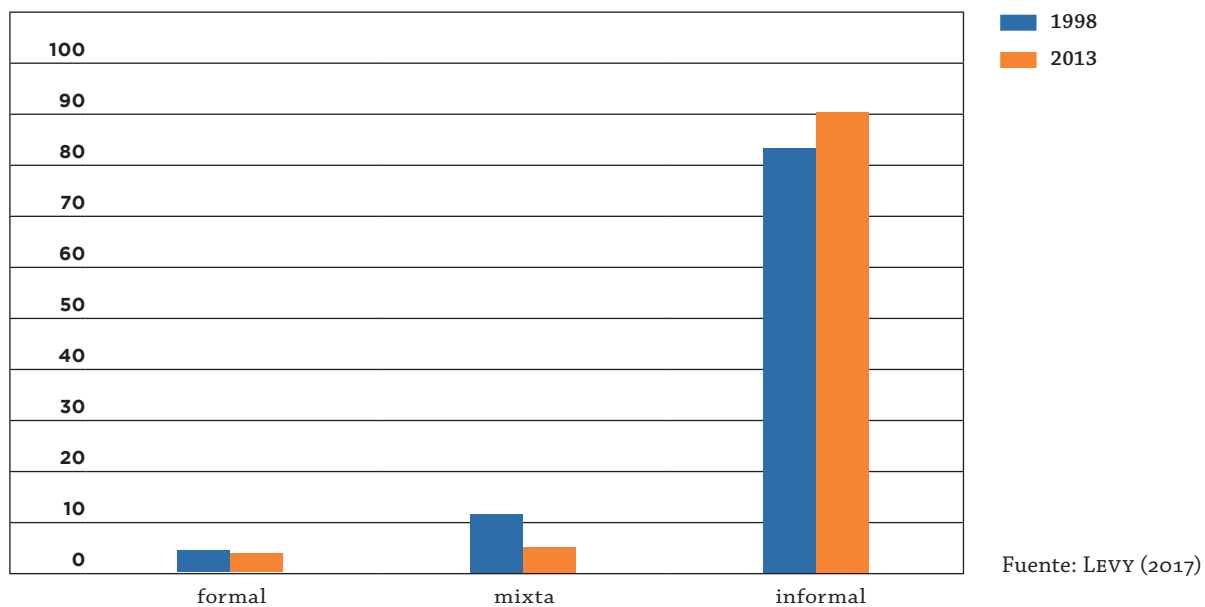


GRÁFICO 4

Distribución de empresas mexicanas por formalidad



supuesto que el problema no es que las empresas más grandes y de mejor rendimiento adopten nuevas tecnologías, sino la total ausencia de diseminación de los beneficios hacia el resto de la estructura productiva.

La informalidad está muy generalizada en la industria mexicana, lo cual es tanto determinante como consecuencia del problema de falta de diseminación tecnológica y ausencia de buenos empleos. El empleo formal suele responder en forma positiva al crecimiento económico pero, como se ve en el *Gráfico 4*, el grado de informalidad en México viene moviéndose en la dirección incorrecta: la proporción de empresas informales está en aumento.

La informalidad está instalada sobre todo en la agricultura y los servicios, y es menos común en la manufactura. El cambio estructural y la industrialización renovada

pueden, en principio, ser una fuerza importante para reducir la informalidad. Por desgracia, la desindustrialización del empleo ya está en marcha en México (*Gráfico 5*), y será muy difícil de revertir. La globalización y el cambio tecnológico asociado al requerimiento intensivo de competencias y capital hacen extremadamente difícil alentar el empleo manufacturero tanto en las economías de ingreso medio como en las avanzadas. Hay una relación en forma de U invertida entre el nivel de ingreso y la proporción del empleo en la manufactura. Esa curva viene cayendo y tendiendo al origen en las últimas décadas, lo que significa que la desindustrialización sucede a niveles cada vez más bajos de ingreso, y se establece en niveles de manufacturas sustancialmente inferiores a los experimentados por los países en décadas pasadas. Al nivel de ingreso actual, México ya está bastante más allá del nivel al que comienza la desindustrialización del empleo (*Gráfico 6*).

GRÁFICO 5
Desindustrialización en México

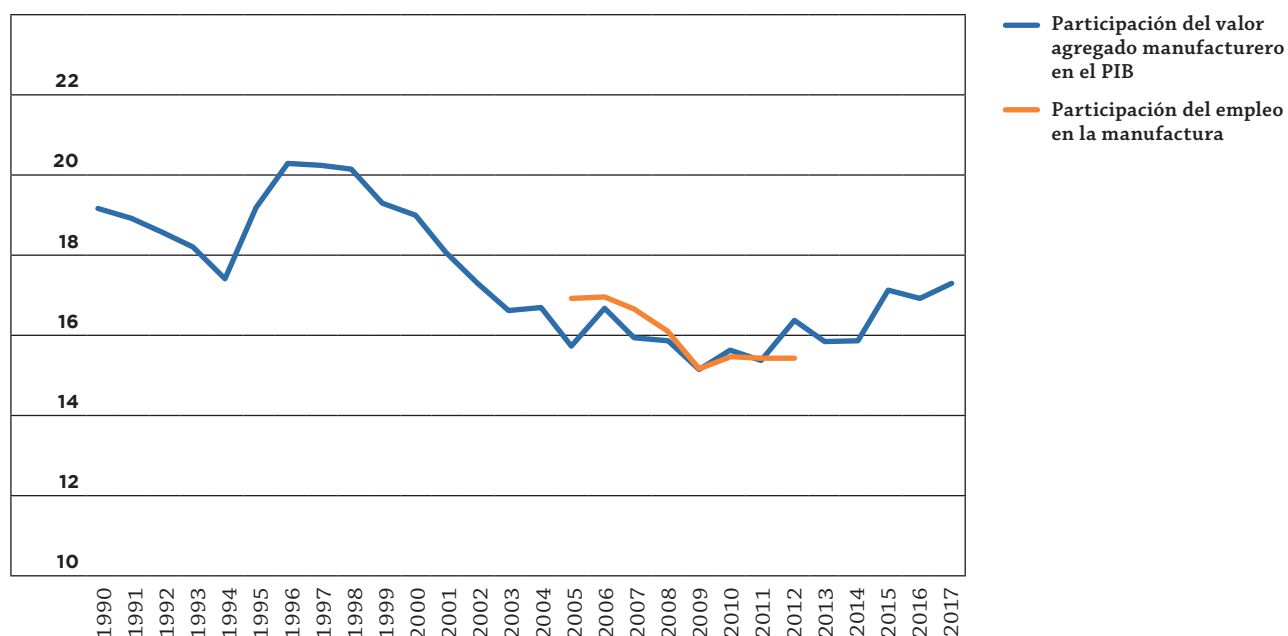


GRÁFICO 6

Curva de las manufacturas y México

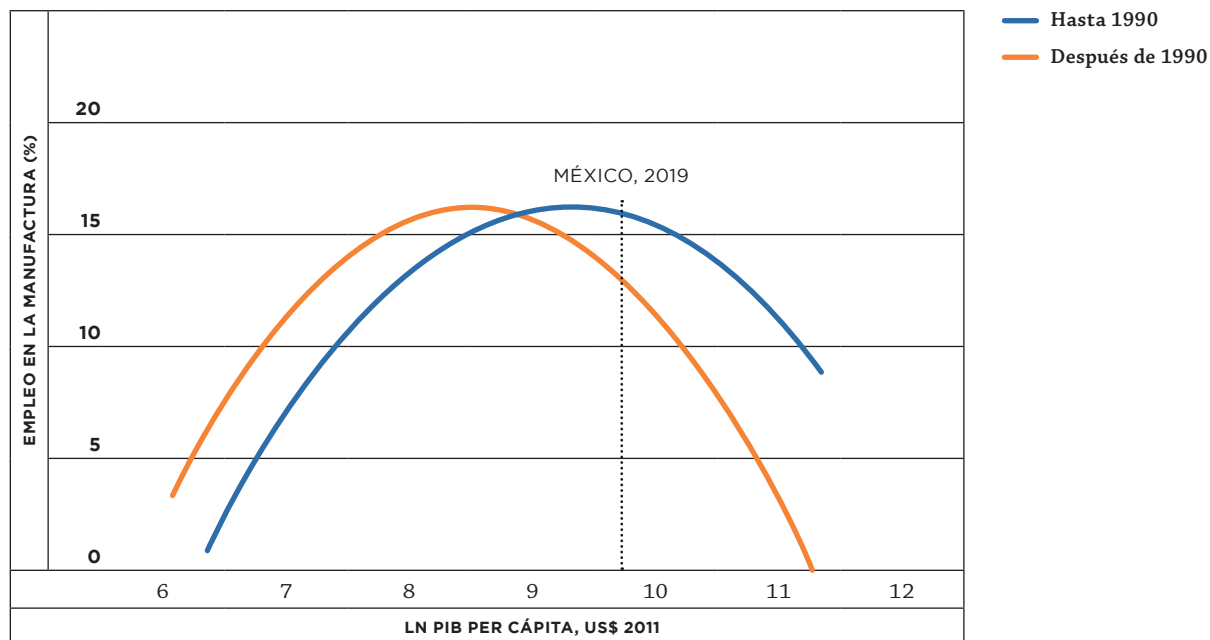
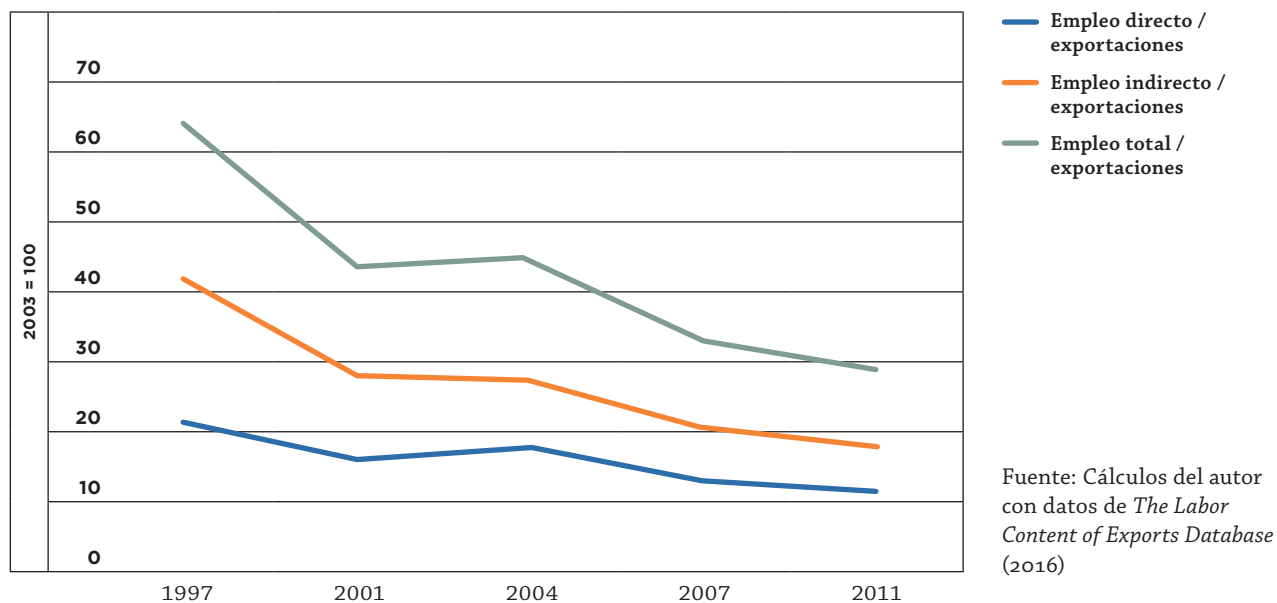


GRÁFICO 7

Intensidad laboral de las exportaciones mexicanas



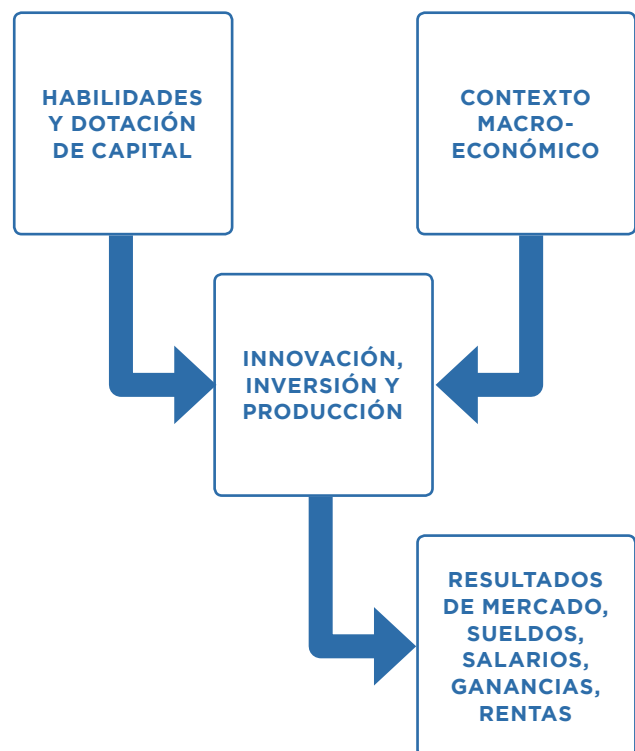
CÓMO RESOLVER EL DÉFICIT DE BUENOS EMPLEOS

También hay malas noticias en lo que respecta a las exportaciones. La economía mexicana avanzó mucho en el desempeño de las exportaciones, cuya proporción en el PIB casi se triplicó desde la instauración del NAFTA. Por lo general, las exportaciones son una de las fuentes principales de buenos empleos, pero en México, al igual que en muchos otros países, vienen reduciendo cada vez más su necesidad de fuerza laboral y generando cada vez menos empleo. Si se suma el empleo creado directa e indirectamente por las exportaciones, la intensidad laboral de las exportaciones mexicanas cayó a la mitad en el período relativamente corto entre 1997 y 2011 (*Gráfico 7*). Si bien esa tendencia puede contrarrestarse incrementando los volúmenes de exportación, el aumento de la proporción de las exportaciones/PIB tiene un límite. Es difícil evitar la conclusión de que no podemos seguir considerando al comercio el motor de creación de empleo que solía ser.

En el *Gráfico 8* se ilustra de manera esquemática el funcionamiento de una economía moderna. El proceso productivo en el que participan las empresas –que involucra decisiones en materia de inversión, innovación y mix de productos– está moldeado en un contexto que comprende un componente microeconómico y un componente macroeconómico. El aspecto micro consiste en las competencias y otras capacidades que aportan los trabajadores, y los elementos básicos de la competencia de mercado. El aspecto macro abarca las políticas monetarias, fiscales y financieras del gobierno que ayudan a determinar la demanda agregada y los precios macro clave como las tasas de interés y el tipo de cambio. Y detrás de ambos conjuntos de políticas yacen las disposiciones institucionales con respecto a los derechos de propiedad, el cumplimiento contractual, la protección contra el delito y el Estado de derecho.

GRÁFICO 8

Factores determinantes del empleo y la distribución del ingreso



La agenda convencional de reforma política se centra en estas vinculaciones bajo el título general de *reforma estructural*. Esta agenda cubre inversión en educación, acceso al financiamiento, políticas macroeconómicas sostenibles y estables, privatización, políticas regulatorias apropiadas para promover la competencia, buen gobierno y demás. Desde fines de la década de 1980, México se ha embarcado en reformas considerables en estos sentidos. Sin embargo, de acuerdo con muchos economistas e instituciones multilaterales, esas reformas no han sido suficientes y deben redoblar. Los informes oficiales sobre México suelen estar llenos de recomendaciones que entran bajo este título de *reforma estructural*. Según la OCDE, “*Las reformas estructurales en México ya están alentando la productividad, pero puede hacerse más [...]. Los problemas de competencia, la regulación local excesiva y la debilidad de las instituciones han generado una asignación ineficiente de recursos entre empresas*” (OCDE, 2017). Un documento del Fondo Monetario Internacional (FMI) afirma: “*la asignación ineficiente aumenta con la prevalencia de la informalidad laboral, el delito, la corrupción y la concentración del mercado y la falta de acceso al financiamiento y a los servicios de telecomunicaciones*” (MISCH y SABOROWSKI, 2018). El Banco Mundial designa las siguientes como *áreas de reforma prioritaria*: la concentración en mercados de insumos críticos, el acceso al financiamiento, la rigidez del mercado laboral, la corrupción, el delito, la violencia y la infraestructura (BANCO MUNDIAL, 2018).

Pero en el futuro, las políticas deberán superar los enfoques tradicionales con su hincapié en las reformas de la economía en su conjunto. Para construir una economía de *buenos empleos* se requieren intervenciones específicas, diseñadas para expandir el empleo productivo ayudando directamente a las empresas y a los trabajadores a adquirir y ampliar las capacidades necesarias para participar en los sectores dinámicos de la economía. En SABEL y RODRIK (2019), los resumos en estas tres categorías:

- > Incrementar el nivel de competencia y la productividad de los empleos actuales y la competitividad de las empresas (por ejemplo, con servicios de extensión para mejorar la gestión o programas cooperativos para fomentar el uso de la tecnología);
- > Aumentar la cantidad de buenos empleos asistiendo a los nuevos emprendimientos o a la ampliación de empresas locales preexistentes, o atrayendo inversiones externas, y
- > Aplicar políticas laborales activas o programas de desarrollo de la fuerza laboral para ayudar a los trabajadores, especialmente a los que forman parte de los grupos de riesgo, a dominar las competencias que se requieren para acceder a buenos empleos.

En México, como en muchos otros países, no faltan los programas que apuntan a mejorar las capacidades de las empresas. Por ejemplo, hay una gran variedad de programas que brindan ayuda financiera y técnica a las pymes del sector automotriz para convertirlas en proveedoras de grandes empresas. Sin embargo, esos programas suelen fracasar por ser demasiado genéricos y no centrarse correctamente en la creación de empleos. El primer defecto implica que no son suficientemente flexibles y adaptables a las necesidades reales de las empresas. El segundo significa que aún cuando logran generar los beneficios tecnológicos que se proponen, no crean suficientes buenos empleos.

El *quid pro quo* esencial de una estrategia de *buenos empleos* es este: las empresas modernas tienen un conjunto diverso de requerimientos que el gobierno puede ayudar a cumplir gracias a su capacidad de movilizar y coordinar el comportamiento de otras empresas y actores. Esas empresas necesitan tener acceso a una fuerza laboral estable y competente, a redes horizontales y verticales confiables (sin problemas de atascos ni de información), a tecnología y al cumplimiento de las obligaciones contractuales y los derechos de propiedad. Muchas de estas necesidades imponen dificultades a la acción colectiva, que los organismos gubernamentales están bien posiciona-

dos para resolver. El gobierno, por su parte, necesita que las empresas internalicen las externalidades de los *buenos empleos* en sus decisiones relativas a los niveles de empleo, capacitación y tecnología. La profunda incertidumbre que permea todas estas esferas con respecto a los obstáculos, las oportunidades y los medidas correctivas disponibles barre con cualquier solución simple y genérica, como los subsidios al empleo y demás programas estandarizados.

Más que servicios genéricos, lo que necesitan los buenos empleos es un proceso de colaboración y diálogo institucionalizados entre el gobierno y el sector privado, que procure identificar las limitaciones y oportunidades, y generar soluciones público-privadas pragmáticas. A diferencia de la política industrial tradicional, este enfoque no supone que el gobierno sea omnisciente (que sepa lo suficiente para *elegir a los ganadores*) ni que haya suficiente confianza entre él y el sector privado. Supone únicamente que el conocimiento y la confianza pueden acumularse con el correr del tiempo.

Resulta útil hacer una comparación con la política industrial tradicional para subrayar lo novedoso de esta nueva mentalidad política *productiva* (Cuadro 1). Más importante aún, la política ya no adopta un enfoque de arriba hacia abajo basado en prioridades sectoriales prediseñadas y listas de incentivos (beneficios tributarios, subsidios al crédito, etc.). En cambio, la meta es establecer un proceso de colaboración estratégica entre los sectores privado y público, con los siguientes objetivos:

- > Aprender: ¿qué limitaciones enfrentan las empresas de los distintos sectores?
- > Experimentar: ¿cuáles son las mejores maneras de eliminar o compensar esas limitaciones?
- > Coordinar: ¿participan todos los poderes del gobierno y otras empresas?
- > Supervisar y evaluar: ¿cómo vamos?
- > Revisar: ¿se incorpora lo aprendido en nuevas políticas?

CUADRO 1

Políticas industriales tradicionales y políticas productivistas modernas

Tipo de política industrial	Supuestos	Práctica	Teoría	Dimensionalidad de la política	Evidencia
Tradicional	Los gobiernos conocen las fallas de mercado pero son susceptibles a la captura	Selección <i>ex-ante</i> de instrumentos de política y sectores prioritarios (ej. Corea del Sur)	Externalidades + agente principal	Baja	Cruce de industrias, econometría de cruce de firmas, aumentada por IV, RD y <i>experimentos naturales</i>
Moderno	Las fallas de mercado son inobservables <i>ex-ante</i> ; información requerida ampliamente dispersa; capacidad del estado endógena	Identificación de objetivos y restricciones a través de colaboración estratégica con las firmas (ej. Perú)	Aprendizaje colaborativo, costos de descubrimiento, detección de errores, <i>Problem-Driven Iterative Adaptation</i> (PDIA)	Alta	Informal, contextual, evaluación de portafolios contra referencia <i>ex-ante</i>

Las empresas tienen una responsabilidad clara: formular planes de acción en línea con los objetivos públicos (como la ampliación del empleo). La relación del gobierno con las empresas no es ni de distancia, como en el modelo tradicional de regulación, ni de captura, como en los modelos de nepotismo. La rendición de cuentas se garantiza mediante la enunciación de una serie de objetivos claros, la asignación de responsabilidad política, la transparencia y la comunicación pública.

Si bien estos principios son abstractos e ideales, han sido característicos de numerosas iniciativas exitosas en todo el mundo. Por ejemplo, en Estados Unidos, los programas de la DARPA y la más reciente ARPA-E para fomentar respectivamente las tecnologías avanzadas relacionadas con la defensa y las tecnologías limpias se organizan de esta manera (AZOULAY *et al.*, 2018; GOLDSTEIN y NARAYANAMURTI, 2018; KHOSLA y BEATON, 2017). Los *Manufacturing Institutes* establecidos durante el gobierno de Obama son muy similares en su naturaleza colaborativa público-privada y sus objetivos exploratorios (BLOCK *et al.*, 2018; DELOITTE, 2017). En un nivel de operación muy diferente, los programas de desarrollo laboral como Project QUEST se basan en la colaboración iterativa entre diversos actores (RADEMACHER *et al.*, 2001; RODER y ELLIOTT, 2019). En América Latina, se ha recurrido con éxito a *mesas redondas sectoriales* para identificar y eliminar los cuellos de botella en la agroindustria (Ghezzi, 2017). En Argentina, la colaboración público-privada ha dado lugar a muchas innovaciones y adaptaciones tecnológicas en la agricultura, con participantes tales como el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). FERNANDEZ-ARIAS *et al.* (2018) abogan por la función de *motores de búsqueda* de nuevas actividades económicas de lo que llaman *bancos de desarrollo inteligentes*.

Estos ejemplos son apenas una validación del concepto, y no son inmediatamente transferibles al contexto mexicano. Tampoco está claro que funcionarían con la misma eficacia si se establecieran en pos de los buenos empleos en lugar de la innovación y la diversificación económica. Sería un error afirmar que sabemos cómo será la próxima generación de políticas. Debemos admitir que hay una incertidumbre considerable en torno a qué surtirá efecto. Necesariamente habrá que pasar por una etapa de experimentación en materia de políticas.

CONCLUSIONES

La integración económica internacional, al profundizarse en las últimas décadas, produjo un pernicioso efecto colateral: la desintegración doméstica. Los sectores más avanzados de la economía se han desligado del resto. Se trata de un problema universal, que padecen países de todos los niveles de ingreso y de todos los continentes. Pero tal vez México exhiba uno de los peores ejemplos del síndrome.

Reconstruir sociedades saludables requerirá necesariamente una reintegración de la economía doméstica. Eso, a su vez, exige nuevos enfoques normativos, que vayan más allá de la agenda tradicional de reformas estructurales y hagan foco directamente en la esfera productiva y en los buenos empleos en particular. He expuesto aquí parte de los principios fundamentales de diseño que son críticos para la construcción de ese régimen normativo. Por desgracia, no existen remedios prefabricados ni mapas genéricos para esta situación. La experimentación con políticas es inevitable.

Muchas de las nuevas políticas serán necesariamente de corte no ortodoxo. Serán distintas de las políticas estándar que suelen propiciar las instituciones multilaterales. Algunos de esos nuevos enfoques pueden incluso tener un tinte populista en tanto perseguirán objetivos *populistas* como el empleo y el ingreso en el extremo más postergado de la distribución. No debemos descartarlas de antemano. Debemos distinguir el populismo económico bueno y deseable de sus primos insalubres y mucho más dañinos, el populismo macroeconómico y el político.

Las élites políticas tendrán nuevas responsabilidades. El régimen de buen gobierno deberá priorizar a los actores domésticos frente a las empresas deslocalizadas, las instituciones financieras y los profesionales calificados. También tendrán nuevas responsabilidades las élites corporativas. Ellas deberán cambiar hiperglobalismo por solidaridad social. Las dos partes deberán plantear un nuevo *quid pro quo*: inversión comercial en proveedores, comunidades y fuerza laboral locales, a cambio de insumos, servicios y apoyo público.

Si un consuelo hay para México, es que el país no está solo en esto. Todas las sociedades están lidiando con los mismos problemas: cómo reconciliar mercados laborales saludables con la hiperglobalización y el cambio tecnológico intenso. A menudo las autoridades mexicanas han abierto el paso y dado el ejemplo a los demás, como ocurrió con el NAFTA en el comercio y las transferencias monetarias condicionales (Progres) en materia de política social. Tal vez algunas de las innovaciones normativas necesarias para construir una economía de buenos empleos provengan también de México.

REFERENCIAS

- AUTOR, DAVID, DAVID DORN, GORDON HANSON y KAVEH MAJLESI, *Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure*, diciembre de 2017.
- AZOULAY, PIERRE, ERICA FUCHS, ANNA GOLDSTEIN y MICHAEL KEARNEY, *Funding Breakthrough Research: Promises and Challenges of the "ARPA Model"*. Documento de trabajo 24674 del NBER. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, junio de 2018. <https://doi.org/10.3386/w24674>.
- BANCO MUNDIAL, *Mexico: Systematic Country Diagnostics*, Washington, DC, 2018.
- BLOCK, FRED, MATTHEW R. KELLER y MARIAN NEGOITA, *Network Failure and the Evolution of the U.S. Innovation System*, documento inédito, 2018.
- DELOITTE, *Manufacturing USA: A Third-Party Evaluation of Program Design and Progress*, enero de 2017.
- DOUGHERTY, SEAN y JULIEN REYNAUD, *Boosting Productivity in Mexico Through Integration into Global Value Chains*, documento de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE, 2017.
- FERNÁNDEZ-ARIAS, EDUARDO, RICARDO HAUSMANN y UGO PANIZZA, *Smart Development Banks*, documento inédito, 2018.
- GHEZZI, PIERO, *Mesas Ejecutivas in Peru: Lessons for Productive Development Policies*, *Global Policy Journal*, julio de 2017.
- GOLDSTEIN, ANNA P., y VENKATESH NARAYANAMURTI, *Simultaneous Pursuit of Discovery and Invention in the US Department of Energy*. Research Policy 47, n.º 8 (octubre de 2018): 1505–12. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.05.005>.
- KHOSLA, PRADEEP K., PAUL T. BEATON, COMMITTEE ON EVALUATION OF THE ADVANCED RESEARCH PROJECTS AGENCY-ENERGY (ARPA-E), BOARD ON SCIENCE, TECHNOLOGY, AND ECONOMIC POLICY, POLICY AND GLOBAL AFFAIRS, BOARD ON ENERGY AND ENVIRONMENTAL SYSTEMS, y DIVISION ON ENGINEERING AND PHYSICAL SCIENCES, EDS. *An Assessment of ARPA-E*. Washington, D.C.: National Academies Press, 2017. <https://doi.org/10.17226/24778>.
- LEVY, SANTIAGO, *Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.
- MISCH, FLORIAN y CHRISTIAN SABOROWSKI, *Resource Misallocation and Productivity: Evidence from Mexico*, documento de trabajo del FMI, 2018.
- RADEMACHER, IDA, MARSHALL BEAR, MAUREEN CONWAY, *Project QUEST: a case study of a sectoral employment development approach*, *Sectoral Employment Development Learning Project case studies series*, Economic Opportunities Program, Aspen Institute, Washington, D.C., 2001.
- REES, JOSEPH V. *Hostages of each other: The transformation of nuclear safety since Three Mile Island*. University of Chicago Press, 1996.
- RODER, ANNE, MARK ELLIOTT, *Nine Year Gains: Project QUEST's Continuing Impact*, Economic Mobility Corporation, Nueva York, 2019.
- SABEL, CHARLES F., y DANI RODRIK, *Building a Good Jobs Economy*, documento inédito, 2019.