Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

LA ECONOMÍA MEXICANA EN LA ALTERNANCIA PANISTA

Carlos A. Rozo
Hilda Dávila
Aleida Azamar
Coordinadores

La economía mexicana en la alternancia panista

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
UAM-Xochimilco
Calzada del Hueso 1100
Col. Villa Quietud, Coyoacán
C.P. 04960 México, DF.

ISBN 978-607-28-0178-3
1ª edición 2013
Hecho en México

Diseño de portada y formación: Mónica Zavala

Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Salvador Vega y León
Rector general

Norberto Manjarrez Álvarez
Secretario general

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOXHIMILCO
Patricia Emilia Alfaro Moctezuma
Rectora

Guillermo Joaquín Jiménez Mercado
Secretario

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Jorge Alsina Valdés y Capote
Director

Carlos Alfonso Hernández Gómez
Secretario académico

Federico Novelo Urdanivia
Jefe del Departamento de Producción Económica

Comité editorial
Carlos Antonio Rozo Bernal
Hilda Rosario Dávila Ibáñez
Aleida Azamar Alonso

Introducción 7

I
Crecimiento y desempeño macroeconómico

La naturaleza del crecimiento económico mexicano, 2000-2012 23
Armando Pineda Osnaya

En busca del tiempo perdido: la reforma fiscal postergada 43
Federico Novelo

La deuda pública y privada en México 57
María José Orozco, Ricardo Díaz y Guillermo Peláez

El desempeño económico de México dentro de una perspectiva latinoamericana 71
José Luis Estrada López y Ana Lilia Alvarado Figueroa

Exportaciones y crecimiento 101
Carlos A. Rozo

II
Pobreza y condiciones del mercado laboral

Evaluación de la política social durante la alternancia 123
Hilda Dávila Ibáñez

Evaluación del combate a la pobreza en México 149
Nora Claudia Ampúdia

La política laboral ortodoxa 171
Enrique Contreras Montiel

Evaluación del mercado laboral mexicano en los sexenios panistas 201
Aleida Azamar Alonso y César Armando Salazar

III
Políticas hacia sectores estratégicos

Dos sexenios de política educativa en México 221
Teresa Farfán Cabrera

Hipotecando el futuro 237
Carlos Muñoz

Alternancia en el gobierno y retraso en la transición energética 255
Javier Juan Froilán Martínez Pérez

IV
Políticas para la producción

Evaluación de las políticas de apoyo a las PyMES en la última década 281
Celso Garrido, Gerardo García y Elizabeth Ángeles

Impacto de los programas de SAGARPA en el desarrollo rural 305
Graciela Carrillo González y Edgardo Mota Martínez

Las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación 2001-2012 329
Marco Aurelio Jaso Sánchez y Juan Manuel Corona Alcantara

Introducción

Carlos A. Rozo
Hilda Dávila Ibáñez
Aleida Azamar Alonso

El año 2000 fue de transición en la vida política mexicana. Por primera vez en la vida independiente del país se dio una alternancia en el poder público al resultar electo como presidente de México Vicente Fox en julio de 2000, representante del Partido Acción Nacional (PAN). Se determinó así la salida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) del poder ejecutivo después de 70 años ininterrumpidos de ejercer la soberanía presidencial de manera absoluta. La alternancia partidaria despertó la esperanza de que el país se orientaba a la consolidación de una democracia plena y que el acceso a la información fomentaría mayor responsabilidad y establecería un orden de rendición de cuentas con una nueva orientación en el rumbo económico y político que mejoraría las condiciones de vida de todos los mexicanos. Se deslumbró un panorama social e institucional que ofrecía nuevas oportunidades de progreso y bienestar por medio de una política económica más efectiva a nivel empresarial y más incluyente socialmente.

El PAN despertó expectativas y perspectivas hacia un futuro mejor al manifestar su preocupación por impulsar el nivel educativo al promover valores sociales y morales que llevaran a "una educación pública, laica y gratuita pero también moderna, de calidad y con valores que dignificaran a los individuos..." al tiempo que en su enfoque económico propuso lograr un mayor dinamismo en el crecimiento económico que contribuiría a mejorar las condiciones de bienestar de la mayoría de la población que permanecía en situación de pobreza enfocándose en la creación de más, mejores y bien remunerados empleos.

Se perfilaba así la oportunidad para reorientar el desarrollo económico y social de México. El resultado más significativo que se deriva de los trabajos incluidos en este volumen es que los planteamientos económicos y la orientación de la política económica que siguieron los gobiernos panistas

no lograron concretar tales propósitos al dar absoluta continuidad al modelo de desarrollo hacia afuera implementado por los gobiernos priistas desde inicios de la década de los años ochenta del siglo pasado.

Este volumen presenta una visión de cómo académicos de la Universidad Autónoma Metropolitana perciben la evolución de la economía nacional a lo largo de los dos sexenios de la alternancia panista. No es una visión única ni homogénea pero si crítica y en un espíritu de aportar ideas y propuestas para que la historia no se repita.

I. Crecimiento y desempeño macroeconómico

En la primera sección hay dos temas que concentran la discusión: uno es la falta de dinamismo en el crecimiento de la economía mexicana desde que esta se abrió al exterior en la década de 1980 y el otro es el incremento constante de la pobreza y desigualdad en que vive buena parte de la población mexicana. Estos son desequilibrios que subsisten y persisten en el marco de una política social y económica que no ha resuelto estos problemas independientemente de la alternancia política. En particular, en estos trabajos se constata que no hubo un cambio significativo en el modelo económico que los panistas heredaron de sus antecesores priistas.

Pineda Osnaya expone en forma pormenorizada la contradicción entre las políticas monetaria y crediticia del Estado Mexicano durante los sexenios panistas. Por un lado, se incrementa la deuda pública externa en activos de cartera sin un requerimiento real para financiar el gasto público sino como un instrumento para balancear las cuentas externas mediante una política de atracción de capitales vía tasa de interés altas. Así, un tipo de cambio flexible incrementa la liquidez de los bancos lo que provoca un efecto inverso sobre la tasa de interés y la inflación, por lo que el Banco de México se obliga a controlarlas vía deuda pública. El incremento de la deuda pública según el autor es el instrumento que ha utilizado el Estado para mantener altas tasas de interés. Los efectos de esta estrategia han sido devastadores para el crecimiento, el empleo y la equidad al mismo tiempo que han incrementado la deuda pública. Esta política, señala este autor, es una continuación de las políticas diseñadas por los regímenes priistas.

Por su parte Novelo Urdanivia ilustra la permanente debilidad financiera del Estado mexicano y su falta de visión para aprovechar oportunidades para reformar una fiscalidad que se caracteriza por ser injusta, ineficiente, condescendiente en la recaudación, y promotora de la inequidad. Novelo describe los magros efectos que los impuestos y las transferencias generan sobre la desigualdad, así como contabiliza la caída de la inversión total que se deriva de la reducción en la inversión pública. Analiza tres reformas estructurales: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la política monetaria autónoma y monotemática que busca una estabilidad sin compadecerse de la falta de crecimiento, y la Ley de Responsabilidad Hacendaria y Presupuestal de 2006. El trabajo concluye definiendo las medidas

conducentes a una reforma fiscal, la cual más que preguntar qué se puede hacer con los ingresos fiscales obtenidos, se debe construir con los requerimientos que el gasto público programado debe atender. El autor concluye que la magnitud y la profundidad de los cambios requeridos para una fiscalidad eficaz, eficiente y justa deberán transitar por significativas reformas normativas, las cuales se deben abordar por medio de consensos fundamentales entre fuerzas políticas y sociales.

Al analizar el incremento de las deudas pública y privada durante los sexenios panistas Orozco, Díaz y Peláez señalan que aunque responden a fenómenos diferentes, tienen varios aspectos en común. El principal es el divorcio entre la actividad productiva y la financiera. A los autores les ocupa documentar cómo, a diferencia de otros países exportadores de petróleo, en México al mismo tiempo que la reserva se ha incrementado la deuda lo ha hecho en forma paralela. Este crecimiento de la deuda se ha presentado tanto a nivel de los hogares como de los sectores empresarial y público. Sin embargo, esta mayor deuda no tiene contrapartida en una mayor inversión bruta fija. Por el contrario, la formación de capital se encuentra a niveles muy inferiores al monto acumulado de deuda. Los autores concluyen que las administraciones panistas no significaron un rompimiento con los regímenes priistas respecto a las políticas que trajeron como consecuencia el estancamiento del país.

Al evaluar la experiencia de crecimiento de la economía mexicana durante los sexenios panistas y compararla con lo ocurrido en las economías de Brasil y Chile Estrada y Alvarado afirman que las políticas de desarrollo de estos sexenios fueron una continuación de las políticas de las dos últimas administraciones priistas de Salinas de Gortari y Zedillo. No se configuró cambio substancial que no estuviera dentro de los preceptos del Consenso de Washington, el tratado de Libre Comercio y el fundamentalismo de mercado. Tal comportamiento contrasta con el seguido por Brasil y Chile que modificaron sus estrategias ante el fracaso de tales políticas. La hipótesis que guía el trabajo es que el panismo continuó con la estrategia basada en mano de obra barata y no modificó las políticas para promover el cambio tecnológico. Una causa central de seguir esta opción se remonta a la forma de cómo el país se insertó en la economía global mediante el TLCAN que otorga concesiones a las empresas de "punta", extranjeras como nacionales, a costa de las empresas que se dedican al mercado local. Estos autores reconocen, sin embargo, el logro de los sexenios panistas en lo referente a la estabilidad cambiaria como de precios y al control de los déficits sin que ello fuera suficiente para evitar el fracaso de la política de creación de empleo, lo cual contribuye a ahondar la desigualdad y la pobreza.

El hecho contundente al que llama la atención Rozo es que el panismo tuvo la oportunidad para reorientar el desarrollo del país pero la dejó ir al optar por la continuidad al modelo de desarrollo hacia afuera implementado por los priistas desde inicios de la década de los ochenta. A ello contribuyó, apunta este autor, a que los principales funcionarios a cargo del diseño e instrumentación de las política económicas fueran personajes priistas que se convirtieron en operadores panistas. Al no realizar modificaciones en el modelo de desarrollo los panistas continuaron sin resolver los problemas de un mercado interno débil debido a su baja productividad y a las deficiencias de demanda agregada. Tal hecho

se puede apreciar marcadamente en la lógica de mantener como eje central y prioritario del modelo de crecimiento y desarrollo la producción para la exportación sobre la base de insumos importados. Examinar cómo ha funcionado la lógica de este modelo de desarrollo es el propósito del trabajo de Rozo bajo la hipótesis de que más que deficiencias en el modelo de desarrollo hacia afuera lo que ocurre en México son deficiencias en la política económica instrumentada para implementar dicho modelo. El punto central de debate es que a pesar del éxito de la apertura externa expresada por el crecimiento de las exportaciones de manufacturas y en la masiva entrada de capitales extranjeros sólo se logra un mediocre crecimiento económico durante los sexenios panistas, no obstante el alto grado de estabilidad macroeconómica, por lo cual el autor define este proceso como una estabilización estancadora.

II. Pobreza y condiciones del mercado laboral

Las condiciones de los trabajadores mexicanos durante los sexenios panistas se vieron enfrentadas a un proceso de profunda trasformación. Este proceso fue provocado por la preferencia que se dio a los cánones del consenso económico neoliberal que se promulgó por la creación de un mercado flexible que generaría las condiciones para tener fuentes de trabajo de calidad. El efecto ha sido negativo y contrario a lo esperado dado que la flexibilización laboral implicó obviar las limitaciones y disparidades sociales que existen en una sociedad con un bajo nivel de desarrollo económico y que además sufre de una histórica marginación de un amplio sector de la población cuyos niveles educativos no superan la educación básica.

La flexibilidad laboral, sin embargo, era ya una realidad antes que se estableciera la ley que la legalizara si se toma en cuenta que 2.5 de cada 10 trabajadores tienen un contrato laboral permanente. También contribuyeron a esta flexibilidad informal el déficit histórico en términos de creación de empleos y de calidad y la no correspondencia de estas condiciones con los niveles de productividad que se presentan en el país. En el sector manufacturero, en particular, la tasa de productividad ha presentado niveles competitivos con el exterior lo cual no se ha reflejado en aumentos en el salario de los trabajadores. Por el contrario, durante las administraciones panistas el deterioro del poder de compra del salario se mantuvo como venía ocurriendo en las administraciones priistas previas. Estas deficiencias en el mercado laboral formal han dado lugar al fortalecimiento del sector informal de la economía mexicana.

La reforma laboral aprobada lejos de mejorar las condiciones mínimas para evitar la precarización del trabajo ha complicado las condiciones para que se logren contener y aligerar los niveles de pobreza y desigualdad que afectan a la mayor parte de la población. En realidad, la situación del empleo, la

educación y el desarrollo de la capacidad productiva nacional se vieron poco favorecidas por la reforma aprobada como lo hacen evidente los trabajos que se conjuntan en este apartado.

En este contexto Dávila y Palma se centran en la evaluación de la política social de 2000 a 2012, el eje central de las políticas públicas de los sexenios de la alternancia. El objetivo primordial del trabajo consiste en evaluar la distribución del gasto social y los resultados de los principales programas para tener una visión detallada de las limitaciones de los principales instrumentos del gasto público. Se parte de aceptar, como lo hace la mayoría de los especialistas, que no es posible tener una política social exitosa desvinculada de políticas económicas que contribuyan al crecimiento económico y al incremento del empleo decente. En consecuencia, se da prelación al análisis de los aspectos de la política social que de acuerdo a las políticas neoliberales, en boga en este periodo en México, encausarían el desarrollo del país. Estas políticas tuvieron un segundo orden de prioridad después de la política de seguridad, que constituyó el eje central del régimen panista. Las autoras concluyen que las estrategias en las políticas de desarrollo social, no fueron diseñadas por la alternancia panista, sino resultaron ser una continuación de los últimos sexenios del PRI, por lo que tienen en común una misma concepción del papel del Estado. La desigualdad se redujo marginalmente por los programas de transferencias pero principalmente por la reducción del ingreso en los deciles más altos. El saldo final es negativo incrementándose el porcentaje de pobres. La lección de este periodo es que no es factible pretender resolver el problema de la desigualdad y la pobreza sino no se tienen paralelamente políticas de desarrollo social y políticas económicas incluyentes que generen empleos decentes. En términos generales se puede decir que el gasto público sigue sin contribuir a mejorar los niveles de bienestar de la mayoría de los hogares.

El análisis de Ampudia Márquez es un esfuerzo de comparación en materia de política social puesta en práctica durante diferentes sexenios. Ante la dificultad de tener series históricas confiables y comparables, la autora presenta un panorama general de los datos sexenales de 1950 a 2012. La hipótesis principal establece que el combate a la pobreza y la desigualdad en México ha sido un esfuerzo infructuoso producto de la incomprensión del fenómeno y de la existencia de políticas públicas inconsistentes y desintegradas que adolecen de transversalidad. Además, en la mayoría de los casos estas políticas son respuestas de corto plazo a las presiones, políticas y sociales, que a una política integral enfocada en la resolución del problema. Al reconocer que la pobreza en México es un fenómeno históricamente persistente que data de siglos atrás, un fenómeno multidimensional en el que influyen diversos factores del ámbito económico, social, personal, cultural y político la autora da cuenta del continuo deterioro en el poder de negociación de la clase trabajadora por mejorar la distribución del ingreso y su creciente concentración. Confirma que la pobreza es algo más que carencia de capacidades, ingresos o recursos y que dado que las definiciones principales del desarrollo aceptadas por las administraciones mexicanas

se centraron en la escasez de recursos, las políticas sociales se enfocaron en la dotación de los mismos, sin lograr desaparecer el problema.

Un enfoque diferente es el de Enrique Contreras que nos presenta los logros reales de las pretensiones de mejora laboral y empresarial bajo el esquema de creación de cadenas productivas locales para un mayor crecimiento en las capacidades de la planta industrial mexicana. Así, se propone evaluar la política laboral en sus resultados en el más amplio sentido del término y las bases estructurales a las que tal política tiene que atender. En el centro de su preocupación están las limitaciones de las políticas públicas frente a la estructura del mercado laboral. El autor argumenta que existe la tentación de pensar que la política laboral panista fue intrascendente, pero no lo cree así si se considera que los sindicatos blancos pasaron a constituir la segunda fuerza obrera del país en esos doce años. Tampoco se puede soslayar el avance de las empresas de outsourcing en las formas de contratación de personal sin responsabilidad para las grandes empresas, como tampoco se deben minimizar los conflictos de la autoridad con los líderes sindicales y sus sindicatos. Según Contreras el hecho más significativo del mercado laboral mexicano en este periodo es la mayor participación de la economía de los hogares. Por su existencia el crecimiento del segmento del mercado laboral denominado población no económicamente activa se ha hecho menos notorio y el desajuste del mercado laboral no ha derivado en conflictos más profundos. Así, la evaluación de la política laboral panista no puede eludir el juicio de valor de fracaso, cuando menos como objetivo primordial de las instituciones públicas. Con el panismo se acentuó el bajo aumento de la capacidad productiva de la planta industrial como consecuencia de que los salarios no crecieron sin lo cual el mercado interno no puede crecer. Otra deficiencia de la política laboral del panismo es que invirtió los términos de la causalidad de la demanda laboral. Se pretendió que el aumento en la escolaridad repercutiera en el aumento de la productividad, y lo que se logró fue el aumento de la emigración con niveles de escolaridad más alta. Tal política hizo que el país perdiera mano de obra calificada.

Finalmente, Azamar y Salazar enfocan su artículo a la evaluación de un mercado laboral más flexible a la luz de los criterios de aumento en la productividad y en la propensión al crecimiento del salario y del volumen de empleo. El estudio de estas variables en sectores clave de la economía nacional enfrenta el supuesto de la teoría con una realidad diametralmente distinta. El nivel de trabajo formal disminuyó con respecto al crecimiento del trabajo eventual. Los autores demuestran que durante los primeros diez años de las administraciones panistas, el empleo formal privado —medido a través de los puestos de trabajo que cotizan en el IMSS— creció 1.7% promedio anual, mientras que el empleo informal oficial lo hizo en 1.4% promedio anual. En el periodo 2010-2012, el empleo formal e informal crecieron 4.4% y 4.5% promedio anual, respectivamente; es decir, en los últimos años el empleo informal ha crecido casi al mismo ritmo que el empleo registrado por el IMSS. En nuestro país, el empleo formal privado

representa el 33% de la ocupación total, en tanto que los trabajadores en la informalidad alcanzan el 27%. Alrededor del 60% de los trabajadores carecen de acceso a servicios de salud y a la seguridad social en general.

Azamar y Salazar comentan que el argumento oficial para explicar la creciente precarización del empleo, es la supuesta rigidez del mercado de trabajo, la cual se expresa fundamentalmente por los elevados costos indirectos del empleo, como el pago por despido. Por tal razón, en la recientemente aprobada Reforma Laboral, se legalizan las prácticas de contratación temporal e indirecta, arguyendo que con ello se crearán un mayor número de plazas formales de trabajo. Ante tales hechos, el propósito de los autores fue realizar una evaluación del mercado laboral mexicano en los doce años de administraciones panistas, así como demostrar que la precarización del empleo tiene su origen en la errática estrategia económica implementada, que se ha caracterizado por mantener bajos niveles de crecimiento económico, y fomentar una enorme dependencia de la actividad económica internacional, principalmente de Estados Unidos.

Como se puede deducir de estos trabajos las políticas panistas para flexibilizar el mercado laboral mexicano han establecido un récord de poca trascendencia a nivel general. Un mayor logro de las administraciones panistas, durante estos doce años, fue la de instrumentar una política de crecimiento industrial la cual tampoco terminó por desarrollar las capacidades productivas de la planta industrial ni incentivó la creación de empleo ni de cadenas productivas. Por el contrario, al perseguir la apertura de la economía a toda costa, por medio de múltiples tratados de libre comercio, lo que se logró fue desmantelar las cadenas de valor antes existentes. A ello ha contribuido igualmente el reordenamiento para el establecimiento de grandes empresas outsourcing en la contratación de personal sin responsabilidad para las grandes empresas, lo que da como resultado un efecto negativo en los niveles de seguridad social. La respuesta a estas tendencias fue el surgimiento y mayor participación de la economía de los hogares, la forma de organización de tipo familiar que representan los innumerables puestos callejeros. La economía de los hogares y el aumento en la cantidad de remesas recibidas durante el periodo panista generó un efecto que contrarrestó el deterioro del bienestar causado por las políticas oficiales de apertura y libre mercado.

III. Políticas hacia sectores estratégicos

Los acuerdos y programas de modernización han girado en torno a la creación de condiciones que favorezcan el crecimiento y el desarrollo de sectores que se consideran determinantes social y económicamente, sin embargo, en el fondo de estas propuestas están los intereses de grupos corporativos cuyo fin es disminuir sus costos y aumentar sus beneficios.

En esta lógica el sistema educativo en México se ha enfrentado a una serie de políticas y reformas cuyo principal interés ha girado en torno a su privatización dado el carácter subyacente del interés

económico en las competencias laborales de los educados. Se ha abandonado el carácter humanista que le debe caracterizar para dar paso a un interés pecuniario que deriva de la urgencia de lograr un mayor grado de productividad laboral que facilite la participación del país en el proceso de globalización productiva.

Las realidades políticas y sociales a las que se ha visto enfrentado históricamente el sistema educativo en México, como lo son la marginalización de los estados alejados de la capital del país, el desbalance en los montos asignados a la educación y la falta de un programa educativo nacional básico trasversal a todos los niveles constituyen la materia de análisis de Teresa Farfán a partir del propio enfoque que sobre estas realidades sugirieron los candidatos del PAN durante sus campañas electorales.

El hecho sobresaliente es que en las evaluaciones internacionales México continua situándose por debajo de los estándares más básicos, aún en educación elemental, que comprende primaria y secundaria, ubicándose en los últimos lugares del desempeño escolar a nivel internacional. Las nuevas competencias educativas tampoco favorecen la calidad laboral.

La calidad de la enseñanza se tropieza con modelos políticos deshonestos empeñados en mantener sistemas educativos deficientes, cuya falta de control y transparencia perjudican el mejoramiento de la estructura social, regional y nacional, al avanzar hacia niveles de educación superior a niños y niñas con serias deficiencias de conocimiento y de capacidades y actitudes hacia el aprendizaje. Este deficiente desempeño académico de los jóvenes mexicanos puede ser una respuesta a la nulidad o inefectividad del modelo educativo planteado por el gobierno y que hasta el día de hoy no ha presentado muchos cambios.

En el marco de la alternancia política, las promesas de campaña del PAN representaban una respuesta a la necesidad de cambiar el enfoque del sistema educativo buscando aprovechar las capacidades existentes y fortaleciendo las modalidades educativas. No se logró ni lo uno ni lo otro por lo cual la educación sigue representando el mayor lastre al desarrollo nacional.

Algo parecido encuentra en otro sector estratégico Muñoz Villareal cuando examina retrospectivamente la política del gobierno federal en materia de vivienda instrumentada entre 2000 y 2012. Durante estos años el sector de la vivienda recibió gran atención: se plantearon ambiciosos objetivos, se buscó una dinamización sostenida del mismo, se movilizaron importantes recursos financieros y se obtuvieron algunos logros pero el balance dista de ser positivo y ofrece incluso algunas tendencias muy preocupantes. La oferta y el financiamiento de vivienda recibió un notable impulso lo que aumentó la oferta. Así, el enfoque predominante descansó en la atención de la demanda y la utilización del sector como motor de la actividad económica en un período contractivo. Se generaron incentivos a la construcción de vivienda, fundamentalmente a partir de modificaciones en la estructura financiera, lo cual tuvo cierto "éxito" en el corto plazo. Esta política fue impulsada particularmente en el sexenio de Vicente Fox, aunque con algunos ajustes, después de 2009, la orientación de la política se mantuvo en el siguiente periodo sexenal. Pero el enfoque de desarrollo habitacional sustentable contemplado

en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, que se empezó a instrumentar tardíamente, tuvo un impacto marginal ante la tendencia predominante de expansión inmobiliaria que se echó a andar desde los años de Fox. El modelo seguido reforzó, argumenta Muñoz Villareal, efectos que son o serán adversos en el mediano plazo tales como: 1) Expansión de la mancha urbana y establecimiento de conjuntos habitacionales lejanos a los centros urbanos, con problemas para ser dotados de servicios básicos; 2) Alto número de vivienda desocupada o subutilizada; 3) Pérdidas de calidad de vida por tiempos de transporte y desintegración social y 4) Incorporación marginal de tecnologías para la reducción de impactos ambientales en la vivienda y la infraestructura urbana. El dilema central y a futuro es que el abatimiento del rezago en la oferta de vivienda y la procuración de una vivienda digna, que propusieron para los años venideros, no quedan orgánicamente ligadas y ancladas a los criterios de un "desarrollo ordenado y sustentable" como el que el país requiere.

Otro sector estratégico en las economías modernas es el energético. Según Martínez Pérez la política hacia este sector fue modelada de una forma peculiar durante la alternancia panista ya que su pragmatismo político impidió comprender la situación nacional y los requisitos para establecer un modelo competitivo, eficiente y bien regulado. Un país con elevados recursos energéticos no puede tener un manejo ineficiente de los mismos ya que pone en riesgo el desempeño de toda la economía, por los efectos distorsionadores de una infraestructura institucional que no fomente y regule la competencia, como por las presiones del tipo de cambio y de equilibrios de largo plazo. Este es el caso de la economía mexicana que al tener un sector realmente globalizado como el petrolero, que está sujeto al sofisticado mercado global de futuros, se expone permanentemente a la vulnerabilidad de las finanzas internacionales, lo cual impacta de manera directa el desempeño de la economía nacional. Aún más determinante es que el desarrollo del sector energético en México está sumamente ligado al desarrollo del mismo sector en los Estados Unidos, lo que complementa la estrategia de apertura del TLCAN por medio de la inclusión del sector energético en la integración de la zona Norte del continente Americano por medio de La Alianza Para la Seguridad de América del Norte (ASPAN) desde 2001. El centro de la propuesta es garantizar el abasto de hidrocarburos al mercado de los Estados Unidos por parte de sus vecinos y socios comerciales, lo cual implica participar en un mercado muy dinámico, con gran cantidad de competidores, regionalizado y con fuerte infraestructura física y financiera. De hecho, puede ser el mercado energético nacional más desarrollado del planeta. Esta política energética del panismo complementa la estrategia de apertura de la economía mexicana incorporando al sector energético a distintas formas de privatización del sector, particularmente del petróleo. No obstante, el énfasis de la política energética durante el panismo, según este autor, se redujo a mantener la plataforma de exportación de crudo y la modernización del sector a la privatización de Pemex. La estrategia panista no contempló la posibilidad de que Pemex jugara un papel fundamental en la construcción de un mercado energético competitivo, como empresa líder no sólo en producción de crudo, sino en una gran estrategia nacional de energía. En los hechos, la estrategia se redujo a abrir la exploración y extracción

a empresas privadas nacionales y extranjeras mediante licitaciones, con pago de derechos e impuestos sobre la renta, y a permitir la entrada de competidores en refinación.

Por el contrario una eficiente reforma energética se hubiera anclado en el concepto de transición y seguridad energética lo cual implica considerar la existencia de mercados globales de energía y la modernización financiera de la empresa por los tipos de activos que gobiernan el sector. Al final, el panismo dejó inconclusa la reforma energética y, por lo tanto, dejó al sector en una situación difícil para reformas de gran calado. Entre los rezagos que dejó el panismo destacan, según Martínez Pérez, el de la regulación y la competencia.

IV. Políticas para la producción

Las pequeñas y medianas empresas constituyen el sector empresarial más amplio de la economía mexicana de ahí la relevancia de evaluar los programas de apoyo gubernamental hacia este sector como lo hacen en su trabajo Garrido, García y Ángeles. Su propósito es doble al contrastar los efectos de las diferentes políticas implementadas para normar el acceso de las PYMES al financiamiento con base en Garantías Públicas al tiempo que evalúan el desempeño de la banca privada que debería ser la principal fuente de financiamiento para este tipo de empresas. A partir de la crisis de 1995 el acceso a apoyos y servicios en el sistema financiero mexicano se vio reducido considerablemente para las PYMES, lo que redujo las posibilidades de este tipo de empresas para lograr un mejor funcionamiento. El efecto de esta situación creó un vacío en el crecimiento de estas empresas por lo que desde el año 2000, con la llegada de los panistas, se desarrolló una serie de acciones y estrategias gubernamentales dirigidas a facilitar un acceso mucho más abierto y sencillo al crédito bancario para todo tipo de empresas, pero sobre todo para las más pequeñas. El programa más novedoso de esta nueva política fue el relativo a los procedimientos de adjudicación de créditos basados en la promoción de garantías públicas.

Estos autores muestran que no basta con estos procedimientos ya que aún a pesar de ellos los logros obtenidos son pocos respecto a los desafíos que se crearon en el camino del desarrollo de estas herramientas de crédito. Este fracaso se debe en parte a la falta de acceso o falta de confianza que estas empresas tienen en la banca privada. El hecho central es que el financiamiento a las pymes no se incrementó aún después de las reformas y la creación de estos instrumentos de crédito. Después de todo el crédito otorgado quedó relegado a mínimos, al tiempo que sólo cuatro bancos concentraron la mayor parte del flujo de inversión. Lo que estos autores encuentran es que la mitad de las empresas se financian con recursos internos y cuando logran fondos externos los obtienen principalmente de los proveedores. De hecho, la última opción de endeudamiento a la que acuden estas empresas, afirman estos investigadores, es la banca comercial nacional. Esta situación apunta a serias deficiencias en la producción como en su financiación.

Estas deficiencias de financiamiento se encuentran igualmente en el campo mexicano razón por la cual el gobierno federal ha recurrido a establecer mecanismos que faciliten recursos para la producción de alimentos que requiere la población. En este contexto Carrillo González y Mota Martínez analizan los subsidios de carácter productivo canalizados mediante el Programa Especial Concurrente (PEC) instrumentado a través de diferentes programas de la SAGARPA, desde dos perspectivas: los montos de recursos destinados para cada programa y subprograma (también llamados componentes) durante el perIodo, así como las reglas de operación autorizadas para ejercer esos recursos. El propósito es analizar algunos impactos que de ello derivaron en el desarrollo rural a partir de las manifestaciones campesinas que surgieron comenzando el siglo actual que obligaron a desarrollar una política de carácter integral que incluyera apoyos productivos y también recursos para el desarrollo social en educación, salud, comunicación (caminos, carreteras, etc.), lo cual se puso en práctica a través del PEC.

Este programa implicó un giro en el enfoque de apoyo al campo ya que los programas de subsidios que derivan de un diseño centralizado y con una orientación individualizada no impactan lo suficiente en el sector para generar los efectos potenciales necesarios socialmente. La participación de los tres niveles de gobierno se consideró fundamental para que los programas obtuvieran mejores resultados en su aplicación. Pero la calidad de los programas depende de las reglas de operación, a fin de procurar que sus lineamientos sean claros, prácticos y se caractericen por la responsabilidad y los compromisos sociales asumidos. Ello con el fin de evitar discrecionalidades y ampliar la cobertura, utilizando criterios más claros, flexibles e incluyentes.

Carrillo y Mota encuentran que los programas de subsidios presentaron vacíos normativos, lo que impide que se obtengan los resultados esperados. Las reglas de operación, que dan cuenta de cómo opera el programa, no contienen los elementos suficientes que garanticen su viabilidad, a pesar de que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable considera actores colectivos locales que cubren ese espacio necesario pero en la práctica su funcionamiento efectivo se da de manera excepcional. Así, las deficiencias en la operatividad de los programas se encuentran en el propio diseño de las reglas de operación, lo que lleva a que no se alcancen las metas propuestas. El PEC no ha dado lugar a una política integral ya que se limita a una suma de presupuestos sin que se dé una coordinación real. En consecuencia el PEC no ha logrado mejorar las condiciones de vida de la población rural ya que la mayor parte del subsidio se va a PROCAMPO, lo que implica que los recursos llegan principalmente a los grandes productores del norte. Tampoco incentiva la productividad al operar como apoyo al consumo de los pequeños productores y por el hecho que el crecimiento del presupuesto a la SAGARPA ha sido muy limitado. Más grave es que los programas han experimentado una gran dispersión lo que dificulta que se vean resultados de largo plazo.

No existe mayor duda, en la actualidad, sobre la relevancia que tienen la ciencia, la tecnología y la innovación para el crecimiento y el desarrollo económico y social. Por ello Jaso y Corona hacen hincapié en la relevancia de las políticas públicas para impulsar las actividades de innovación y desarrollo (I&D). Su propósito, en este trabajo, es comparar la experiencia mexicana con la de países que en algún

momento se encontraron en una situación de crisis económica pero que al modificar su enfoque hacia el impulso tecnológico lograron mejorar sus expectativas de crecimiento.

En los sexenios panistas se crearon distintos instrumentos que ayudaron a estimular varios aspectos. El objetivo fue impulsar la ciencia, la tecnología y la innovación por medio de: a) la inversión en I&D; b) la asignación de fondos a I&D sobre la base de prioridades y estrategias a nivel nacional, regional y sectorial en el corto y largo plazo; c) la provisión de un marco regulatorio y d) orientar el sistema de compras públicas. Debido a la propensión y el favoritismo por la actividad empresarial durante los gobiernos panistas, el cambio estructural en I&D a nivel nacional se vio orientado hacia el sector privado marcado por varias iniciativas diseñadas para impulsar la innovación para la actividad productiva. En este contexto se diseñaron varias herramientas para incentivar la inversión privada en I&D. Varios fueron los programas que se orientaron a este propósito como los de incentivos fiscales, a fortalecer el Programa Avance y los Programas de Fondos Mixtos y Fondos Sectoriales, junto con el Programa de Apoyo a la Innovación.

Estos autores encuentran, sin embargo, que aunque se incrementaron los fondos los efectos fueron diversos y la proporción del gasto nacional en I&D en el sector industrial se redujo respecto a los aplicados por gobiernos priistas. Lo que encuentran estos autores es que el incremento en la inversión privada está asociado a una transferencia del sector público al privado vía los diversos instrumentos que se utilizaron, y no a un incremento en la asignación de recursos para esta actividad. Es decir, los programas para apoyar la inversión no generaron adicionalidad o esta fue marginal. Usando diversos instrumentos y programas de apoyo, el CONACYT buscaba que por cada peso inyectado al sistema productivo, las empresas beneficiadas invirtieran al menos el equivalente, si no es que algo más. Ello no sucedió, lo cual explica en gran medida porque la inversión nacional en I&D se mantuvo aproximadamente en los mismos niveles, sin superar en momento alguno el 0.5% del PIB. Así, las propuestas de ley para una mejor asignación del presupuesto asignado como para el incremento al 1% del PIB en actividades de investigación y desarrollo tecnológico a nivel nacional no ocurrieron. Estas propuestas se enfrentaron a serios obstáculos que impidieron su ejercicio de la manera en que se les tenía programado. La correcta aplicación del presupuesto se vio empañada por criterios que no tomaban en cuenta la disparidad estatal y los problemas administrativos que afectaban el correcto desempeño de la actividad comercial. En cuanto a los descuentos fiscales la principal crítica gira en torno a que el beneficio se concentró principalmente en las empresas trasnacionales.

Los planes orientados a disminuir las discrepancias estatales no han operado eficientemente por lo cual los criterios deberán modificarse para que los programas sean más activos en lograr su propósito. Más importante, apuntan Jaso y Corona, es que los programas de apoyo a las empresas, al desarrollo tecnológico y a la innovación han tenido vida efímera y no recibieron el monto de recursos acorde con la importancia que se les asignaba en los Planes Nacionales de Desarrollo.

El balance del desempeño de la economía mexicana, sobre la base de los trabajos presentados en este volumen, da resultados poco satisfactorios y que en nada corresponden a las promesas de campaña de crecimientos del siete por ciento o de masiva creación de empleos bien remunerados propuestas respectivamente por Vicente Fox y Felipe Calderón. De hecho, México tuvo durante estos años uno de los peores desempeños económicos en América Latina. Estos resultados se relacionan con las incongruencias a las que lleva un modelo de desarrollo sustentado en una estructura de producción de maquila basada en el ahorro y el capital extranjero que obliga a depender del consumo externo al orientar la producción para el mercado internacional en detrimento de un mercado interno integrado.

Una lección central que deja la experiencia panista es que la estabilidad de precios no elimina los ciclos de la economía ni genera crecimiento en automático. En la economía abierta contemporánea el resultado de una estrategia anti-inflacionaria produce nuevos canales para el desequilibrio al incentivar el endeudamiento y el auge de ciclos crediticios que impulsan el crecimiento sobre la base del comercio exterior y los flujos de capital. En México ello se refleja por la paradójica situación del éxito macroeconómico en el control de la inflación pero el fracaso microeconómico que evidencian los resultados en producción, inversión y empleo.

La fragilidad de este modelo, adoptado desde el gobierno de Miguel de la Madrid y en el que perseveraron los gobiernos del cambio panista hace evidente la vulnerabilidad de la economía mexicana cuando la producción se "maquiliza" y se concentra en un manojo de empresas transnacionales que orientan sus ventas a la exportación. Al dar prioridad al éxito en lo externo sobre la base de una estructura manufacturera de maquila este modelo induce a una economía dual compuesta de un sector moderno exportador pero minoritario y otro atrasado pero mayoritario que lleva a un rezago acumulativo en el desarrollo del mercado interno de la economía. Esta dualidad es la responsable del bajo nivel de crecimiento. El desarrollo no ocurrirá mientras no se produzcan los cambios estructurales que el país necesita para que el crecimiento dependa más de lo que ocurre en el mercado interno que en el externo. Mientras la economía nacional dependa del devenir de la economía de los Estados Unidos y de los flujos externos de capital no se logrará resolver el lastre de la pobreza y la desigualdad y se continuará argumentando que "las crisis vienen de afuera".

La alternancia panista fue un fracaso simplemente porque no intentó siquiera modificar el modelo de desarrollo ya sea a causa de que las condiciones internacionales fueron adversas, porque la oposición priista se lo impidió, porque no se tuvo la habilidad económica ni política para imponer sus propuestas o simplemente porque no se tuvo la voluntad para hacerlo. La insensata apertura al exterior que impuso la administración de Fox, y que continuó la de Calderón, por medio de múltiples tratados de libre comercio no logró siquiera levantar el crecimiento económico por arriba del 2%, pero si indujo al desmantelamiento de las cadenas de producción nacionales y, en consecuencia, a una dinámica de desindustrialización y de terciarización de la economía sobre la base de bajos salarios y de trabajadores sin seguridad social.

Más grave y dañina fue la temprana renuncia de Vicente Fox a sus promesas de campaña de limpiar el país de las prácticas corruptas de los priistas con los fondos públicos y de mejorar las condiciones de los trabajadores acabando por los nefastos liderazgos sindicales a los que tanto y correctamente satanizó en su campaña electoral, pero a los que alabó y abrazó a sólo seis meses de iniciado su mandato de gobierno. Como diría el presidente Calderón "Haiga sido como haiga sido" el hecho histórico y transcendental es que el país económicamente ganó muy poco con la alternancia política administrada por el Partido Acción Nacional.

Elevar el bienestar nacional no se consigue sólo con abrir la economía al capital extranjero y producir para la exportación. Se requiere de una visión política que ponga en el centro de sus preocupaciones mejorar la capacidad adquisitiva de la población por medio de políticas que se orienten a una mejor distribución del ingreso. Ello aún no se ha intentado en México y todo parece indicar que el priismo de regreso en el poder presidencial tampoco lo intentará.

I

Crecimiento y desempeño macroeconómico

La naturaleza del crecimiento económico mexicano, 2000-2012

*Armando Pineda Osnaya**

Introducción

Este trabajo tiene por objetivo analizar la naturaleza del crecimiento económico mexicano de los últimos doce años a partir de la hipótesis de que la entrada de capital extranjero a cartera en México en los últimos seis años se realizó gracias al aumento de la participación del Estado como demandante de crédito. Para ello fue fundamental pagar una tasa de interés mayor a la de los Estados Unidos y evitar que la entrada abundante de capital extranjero se tradujera en un exceso de dinero interno que aumentara la inflación, hiciera bajar la tasa de interés y finalmente detuviera la entrada de capital extranjero. De manera adicional, la mayor intervención del Estado en la demanda de crédito eleva la deuda pública que es causada no por aumentar el gasto en bienes y servicios públicos, sino más bien por la necesidad de reducir la oferta de dinero, así la deuda del Gobierno aumenta simplemente por ofrecer tasas de interés superiores a las del mercado mundial y por la necesidad de disminuir la oferta de dinero en pesos y no tiene relación con su gasto de operación. En suma, el Estado se ve obligado a destinar cada vez mayor parte de sus ingresos fiscales para cubrir su deuda causada por la regulación de la oferta de dinero, reduce el gasto en bienes y servicios públicos y aumenta en cambio el destinado para el pago de la deuda. Con lo anterior, los gobiernos panistas se han puesto a sí mismos una trampa, entre seguir este esquema de financiamiento hasta el momento en que la entrada de capital extranjero se acompañe de la insolvencia del Estado para pagar su deuda o tratar de realizar un cambio estructural que le permita obtener financiamiento externo menos perjudicial para las finanzas públicas.

* Profesor de tiempo completo, Departamento de Producción Económica, UAM Xochimilco.

¿Estabilidad o estancamiento?

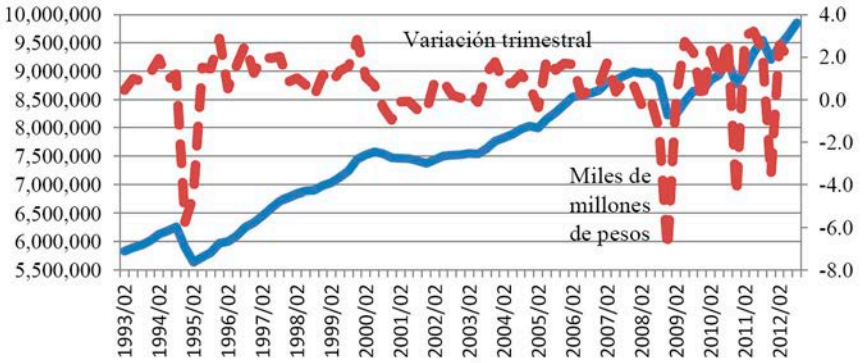
Al iniciarse la apertura de la economía mexicana al mercado mundial, hace ya más de treinta años, se abandonó todo tipo de estrategia de crecimiento productivo o industrial y en su lugar se optó por una estrategia basada en acuerdos de libre comercio con diferentes países, la liberación del mercado financiero y el estancamiento de los salarios, mismos que en conjunto, se esperaba que permitirían aumentar la competitividad, la entrada de capitales externos y elevarían la inversión y la generación de empleos; a su vez, el país tendría estabilidad de precios y del tipo de cambio. Los resultados obtenidos han sido totalmente opuestos a los esperados. Al iniciarse el proceso de apertura después de 1982, el país estrenó un proceso nunca antes visto de acelerada inflación, depreciación del tipo de cambio y estancamiento económico con aumentos en el desempleo y en los índices de pobreza y movimientos de migración de la población hacia el exterior. En 1981, la inflación anual fue 28.68%, en 1987, llegó a 159.17%; en julio de 1985 el tipo de cambio (precio de venta) era de 0.356 pesos por dólar, en julio de 1987 el tipo de cambio pasó a 1.389 pesos por dólar, 290.1% de depreciación; la depreciación acelerada de la moneda continuo hasta enero de 1995, en ese mes el tipo de cambio alcanzó 6.2 pesos por dólar, 346.3% de depreciación con respecto a 1987. El inicio de la globalización significó para México devaluación, inflación, desempleo y estancamiento económico. En años más recientes, los precios lograron estabilizarse al igual que el tipo de cambio; sin embargo, el país experimentaba índices más bajos de crecimiento económico desde los años cincuenta con un nuevo repunte de la deuda del Estado, la cual es causada no porque haya mayor inversión, (porque de hecho como parte del mismo proceso de liberalización se han privatizado casi la totalidad de las empresas públicas), sino más bien por el aumento del endeudamiento público que es causado por el afán de mantener una tasa de interés más elevada a la norteamericana. Sostener la estabilidad de los precios y del tipo de cambio le cuesta al país estancamiento económico, desempleo y aumento de la deuda pública con cada vez menores posibilidades de sostener el gasto en servicios básicos debido a la inevitable obligación de transferir una creciente parte de los ingresos fiscales al pago de la deuda pública.

Estas mismas tendencias se han reforzado en el presente siglo. Los primeros tres años de la administración presidencial que inició en el 2000, le dejaron al país mayor estancamiento económico, concentración del ingreso y empobrecimiento generalizado. En el tercer trimestre del 2000, la economía sólo creció 0.7%, y en los seis trimestres sucesivos; es decir, hasta el segundo trimestre de 2002, la producción estuvo disminuyendo cada vez más, trimestre tras trimestre. En el segundo y tercer trimestre de 2002, se obtuvo apenas 0.9% de crecimiento, y sólo hasta el cuarto trimestre de 2003 se pudo alcanzar un aumento de la producción del uno por ciento. En definitiva los primeros tres años de la presidencia de la alternancia política, le dejaron al país una producción menor a la existente en el Gobierno anterior (Gráfica 1).

El Gobierno de Fox atribuyó al desfavorable entorno externo la principal causa de la caída en la actividad económica, argumentando: “En 2001 México resintió los efectos de la desaceleración económica global, particularmente de los Estados Unidos. Así, el Producto Interno Bruto sufrió ese año una reducción de 0.3%.” (Banco de México, 2001: 3).

GRÁFICA 1

Producto Interno Bruto trimestral en miles de millones de pesos y variación trimestral, 1993/02 – 2012/04, a precios del 2003



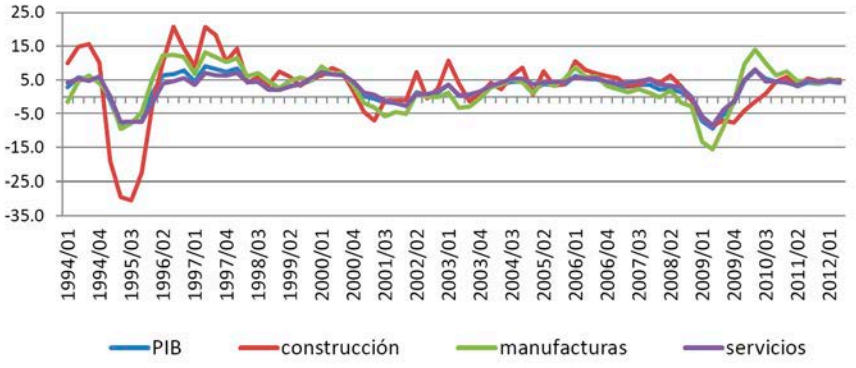
La escala de la izquierda se refiere a miles de millones de pesos del PIB y de la derecha a la variación trimestral del PIB.
Fuente: INEGI, Cuentas Nacionales trimestrales.

El descenso de la actividad económica fue más notorio en el sector de las manufacturas. La caída en dicho sector fue más pronunciada que la del PIB; el sector tuvo crecimiento negativo o nulo desde el primer trimestre de 2001, hasta el cuarto trimestre de 2003, aunque en los años siguientes tuvo sólo un ligero respiro que duró hasta el segundo trimestre de 2006 al alcanzar un máximo de 6% de crecimiento para empezar nuevamente a aumentar cada vez más lento hasta caer en el segundo trimestre de 2009 en una nueva crisis con un descenso de la producción del -15.6%, más del doble de la caída del PIB nacional de -6%. Por su parte, el sector de la construcción que es de importancia estratégica por la generación de empleos directos e indirectos, presentó fuertes oscilaciones; es decir, cuando la economía se encontraba en su fase ascendente del ciclo, la construcción registró elevados incrementos de producción, pero cuando apareció una depresión tuvo caídas todavía más fuertes. El sector de la construcción es altamente vulnerable ante los aumentos y caídas de la producción nacional (Gráfica 2).

Los servicios, como tercer sector en importancia, tuvieron un comportamiento mucho más estable, que osciló por lo general al mismo ritmo que el PIB. De lo anterior se deduce que las manufacturas han dejado de ser uno de los motores importantes del crecimiento económico, en tanto que los servicios tienen una mayor importancia en la producción nacional.

GRÁFICA 2

Variación trimestral del PIB, la construcción, manufacturas y servicios, 1994/01- 2011/01, a precios del 2003

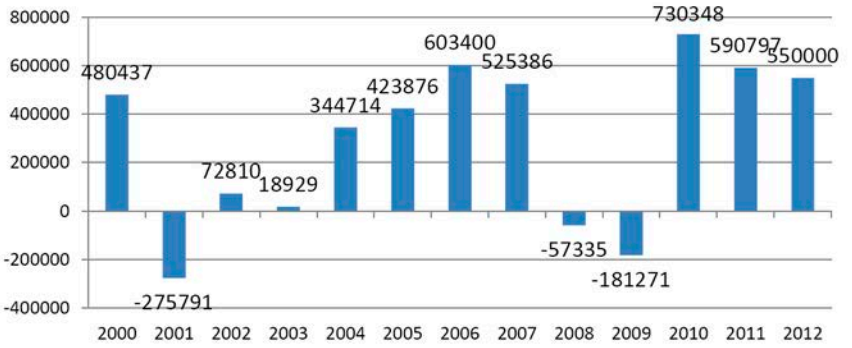


Fuente: INEGI. Cuentas Nacionales trimestrales.

Respecto a los empleos generados, en los primeros tres años del Gobierno de la alternancia, del 2001 al 2003, la disminución de empleos rebasó 184 mil. Los tres años que siguieron de la administración de Fox experimentaron aumentos constantes en la creación de puestos de trabajo, hasta llegar en el 2006 a un máximo de 603.4 mil nuevos empleos, la administración que le siguió se estrenó en 2008 y 2009 con disminuciones consecutivas en el número de puestos de trabajo. Pasada la crisis en el 2010, se alcanzó un nuevo máximo de 730.3 mil nuevos puestos de trabajo, para nuevamente empezar a tener cada año menos nuevos empleos. En los doce años de Gobiernos panistas, del 2000 al 2012 se crearon apenas 3 millones 826.3 mil nuevos puestos de trabajo, en promedio 250 mil por año, cuando se estima que cada año ingresan al mercado de trabajo más de un millón de jóvenes que adquieren la edad laboral, cada año se tuvo un faltante promedio de 750 mil puestos de trabajo. Ello sin contar el desempleo ya existente. Es decir, los gobiernos panistas sólo aumentaron la deuda laboral del país y el déficit de empleos aumentó más de tres veces, si aceptamos que durante los doce años ingresaron al mercado laboral 12 millones de jóvenes cuando en el mismo periodo se crearon algo más de 3 millones de nuevos puestos de trabajo (Gráfica 3).

GRÁFICA 3

Evolución del número de empleos nuevos, 2000/2012



Las cifras se refieren al empleo acumulado de enero a octubre de cada año.

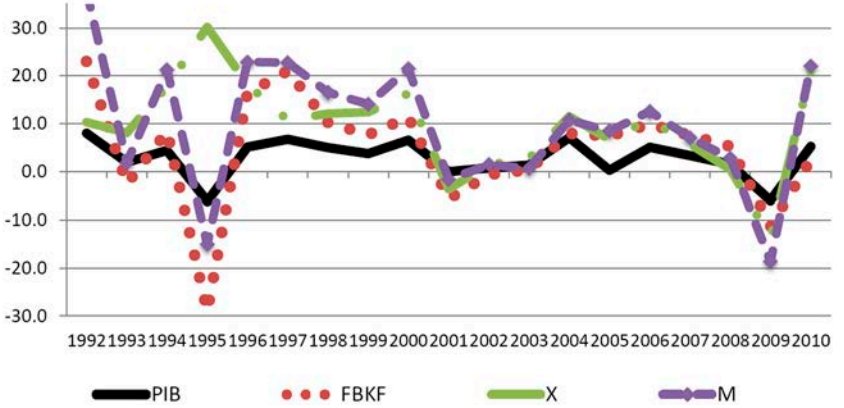
Fuente: STPS.

Comportamiento de la inversión y del sector externo

La inversión y el sector externo manifiestan las mismas tendencias que la economía mexicana en su conjunto; es decir, desde 1997 se produjo un descenso cada vez mayor de la inversión (Formación Bruta de Capital -FBKF-) y nunca más se logró igualar el nivel de inversión de los años noventa (Randall, 2006). El mayor componente de la inversión corresponde a los equipos importados y en mucha menor proporción a equipos nacionales, por lo que una disminución de la inversión arrastra inevitablemente hacia abajo a las importaciones, a la vez que un pequeño incremento de la misma incremeta las importaciones de manera más que proporcional. A la caída de la inversión después de 1997, contribuyó de manera importante la disminución de la inversión pública. De 1970 a 2010, la FBKF del sector público pasó del 7.31 al 5.9% en relación al PIB (Vidal, 2012). Por su parte, las importaciones disminuyeron a raíz de la devaluación de fines de 1994 y de la caída del ingreso nacional en 1995, en cambio las exportaciones a consecuencia de la devaluación alcanzaron un aumento sin precedentes, aunque su auge tuvo una existencia efímera, después del máximo logrado en 1995, tuvieron incrementos cada vez menores hasta disminuir en la crisis de 2001. En 1995, las exportaciones aumentaron casi 30%, posteriormente empezaron a descender año con año, siguiendo el mismo comportamiento depresivo de la inversión (Gráfica 4).

GRÁFICA 4

Variación anual del PIB, la inversión, exportaciones (X) e importaciones (M), 1992-2010, a precios del 2000



PIB: Producto Interno Bruto; FBKF: Formación Bruta de Capital Fijo; X: Exportaciones; M: Importaciones

Fuente: INEGI. Cuentas Nacionales

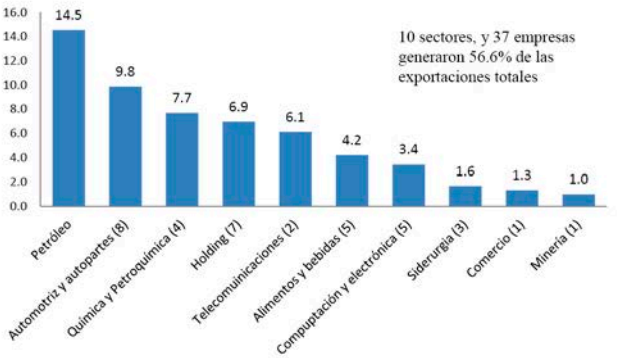
De 1995 al 2001 las exportaciones no pudieron mantener su elevado ritmo debido al lento crecimiento y posterior descenso del ingreso nacional aparecido después de 1996; el sector exportador no aprovechó la demanda externa para reemplazar la disminución de la demanda interna, porque al caer el ingreso nacional, disminuyó la capacidad de importación del país afectando con ello las exportaciones, debido sobre todo al alto componente importado de las mismas. Las exportaciones cayeron con el ciclo descendente de la economía mexicana, no por falta de demanda externa, sino más bien por incapacidad de mantener las importaciones de las cuales dependían las exportaciones. Entre 1996 y el 2000, la economía norteamericana tuvo tasas de crecimiento superiores al 5% en términos reales y ellas no se reflejaron en un aumento de las exportaciones mexicanas, por el contrario estuvieron disminuyendo cada año. Posteriormente, pasados tres años de estancamiento de la economía mexicana, después de 2003, los niveles de inversión comenzaron a recuperarse, al igual que la capacidad de importación y con ello aumentó la producción y las exportaciones. El crecimiento alcanzó su punto más alto en el 2006, y desde entonces se inició un nuevo descenso de la producción que culminó o encontró su nivel más bajo en la crisis de 2009. Posterior a esta crisis, se aprecia cierta recuperación, no obstante, aún no se puede concluir si estamos frente a una fase ascendente de un nuevo ciclo que alcanzará un techo más alto o si por el contrario, estamos en el inicio de un nuevo descenso de la producción, dados los actuales pronósticos de estancamiento de la economía mundial. Cabe destacar no obstante, el problema estructural de la economía mexicana caracterizado por el incremento más que desproporcional de las importaciones ante el aumento de las exportaciones y del PIB. Cualquier aumento de la producción nacional por pequeño que sea, genera un aumento más que desproporcional del déficit comercial externo. Por su parte, el breve auge de 2006, seguramente estuvo asociado al crecimiento logrado por

la economía norteamericana, pero a partir de ese año, dicho país empezó a decrecer hasta terminar con la crisis del 2008/2009, lo cual arrastró a la economía mexicana en el mismo sentido. En suma, cuando la economía norteamericana crece relativamente rápido, a la economía mexicana no le va mejor, en cambio cuando aquel país entra en crisis, México sufre una crisis de mayor magnitud.

En el 2010, las exportaciones representaron 34.7% del PIB y como ya se mencionó el elevado componente importado y la alta concentración de las mismas en relativamente pocas empresas y sectores, hace que su auge no arrastre al resto de la economía hacia un mayor crecimiento. El restante 65% de la economía nacional depende del mercado interno y no se beneficia de ningún convenio de libre mercado o estímulo en dicho sentido. Las exportaciones del país están sumamente concentradas en pocos sectores y grandes empresas. En el 2006, sólo 10 sectores y 37 empresas generaron 56.6% de las exportaciones del país, el petróleo abarcó la mayor parte con 14.5% de las exportaciones nacionales, le siguió en orden de importancia el sector automotriz y las autopartes que contribuyeron con 9.8% del total exportado. A la concentración de las exportaciones en pocos sectores o productos, había que agregar además el hecho de que en mayor parte son realizadas por un pequeño número de grandes empresas. En el sector automotriz y de autopartes por ejemplo, se tuvo la mayor cantidad de empresas participantes, 9 en total; le siguieron los grupos empresariales o *Holding* donde participaron 7 grandes grupos. Es decir, las exportaciones mexicanas están concentradas por un pequeño número de grandes empresas y como hemos dicho, no logran reactivar el grueso de la economía debido al elevado componente de productos importados con que trabajan, básicamente aprovechan del país el bajo costo de la mano de obra (Gráfica 5).

GRÁFICA 5

Participación porcentual de 10 sectores y de las 37 empresas más grandes en las exportaciones totales, 2006



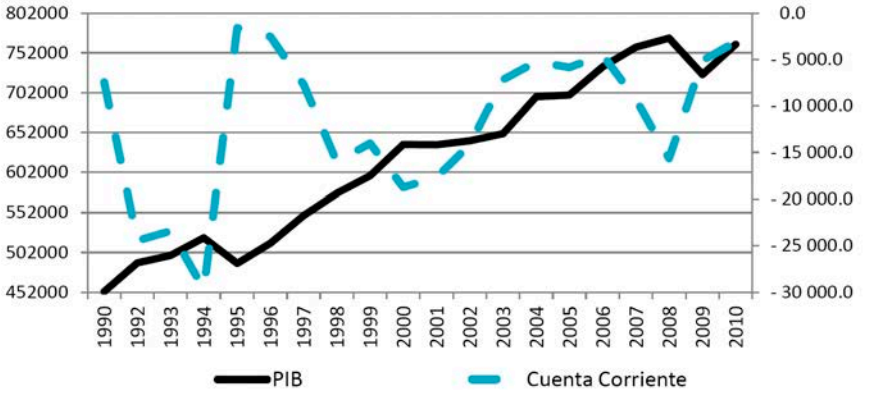
Número entre paréntesis indica el número de empresas que participaron en las exportaciones con montos superiores a mil millones de dólares.

Fuente: *Revista Mundo Ejecutivo,* 1000 empresas más importantes de México, 2007/2008.

La devaluación del peso mexicano en 1994, favoreció la disminución del déficit externo, de hecho el balance comercial en ese año se tornó positivo, pero nuevamente la recuperación de la economía mexicana entre 1996 y el 2000, provocó de nueva cuenta la aparición del déficit en cuenta corriente. En esos mismos años, el PIB se incrementó poco más de 24%, en tanto que el déficit en cuenta corriente aumentó en el mismo tiempo casi 750%. En los tres años siguientes, como hemos visto, la economía sufrió un descenso y con ello bajaron los niveles de inversión, empleo y finalmente de consumo; esto último hizo disminuir la magnitud del déficit externo (Gráfica 6).

GRÁFICA 6

Evolución del PIB en miles de millones de pesos del 2003 y del déficit en Cuenta Corriente, miles de millones de dólares, 1990-2010



La escala de la izquierda corresponde al PIB y de la derecha al déficit en cuenta corriente.

Fuente: INEGI, Cuentas Nacionales.

El crecimiento del 2003 al 2007 no se acompañó de mayor déficit externo como históricamente se había dado, sino incluso éste disminuyó, aunque en el 2008, el país continuo creciendo y ello provocó un nuevo aumento en el déficit en cuenta corriente, el cual fue nuevamente corregido en 2009 con la caída en el ingreso nacional de -6%. Esta vez la crisis no implicó depreciar el tipo de cambio como ocurrió en 1994.

La inversión extranjera y el déficit externo de la economía mexicana

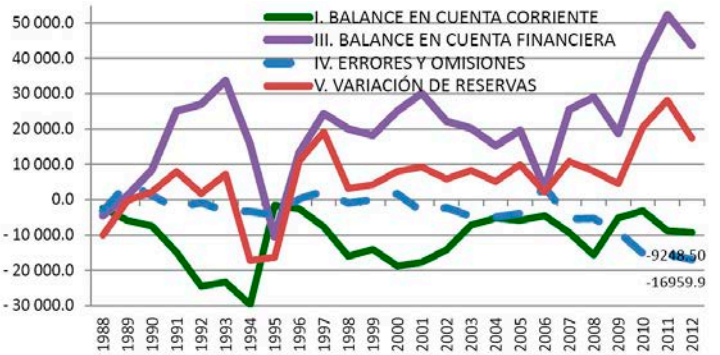
Históricamente el país ha crecido hasta el punto en que se lo ha permitido el financiamiento externo necesario para cubrir el déficit en cuenta corriente, aunque en los últimos doce años, el acceso al financiamiento externo ha sido cada vez mayor y ello ha ayudado a mantener el crecimiento sin tener que realizar ajustes severos en el tipo de cambio o reducciones drásticas en el gasto interno, como ocurrió en otras épocas; por el contrario, el crecimiento y el tipo de cambio en los últimos años se han mantenido estables pese al aumento del déficit externo.

Dos son los renglones causantes del déficit externo de los últimos años, uno es como hemos visto el saldo negativo de la cuenta corriente, el segundo es el renglón de los Errores y Omisiones de la Balanza de Pagos, este último representó casi el doble del saldo negativo de la cuenta corriente. Desde el 2000, hasta el 2012, salvo en el 2006, el saldo negativo de los Errores y Omisiones de la Balanza de Pagos aumentó año con año. La causa de ello posiblemente se debió a la desconfianza generada por el Gobierno ante el aumento de la delincuencia, del número de muertos y secuestros que generó un éxodo aún no cuantificado de capitales y empresarios de todo tipo hacia el extranjero. Ante este hecho, el Gobierno mexicano no pudo dar respuesta satisfactoria, fuera de la demagogia y de una fallida estrategia que terminó por alentar aún más la criminalidad y la incapacidad del Gobierno de actuar. A partir del 2006, la salida de capitales registrada en el renglón de Errores y Omisiones aumentó de manera mucho más acelerada en comparación a los seis años del Gobierno anterior, llegando en el 2012 a más de -16 mil millones de dólares. No obstante, sumando el déficit tanto de la cuenta corriente como el saldo negativo de los Errores y Omisiones no han significado aún una amenaza seria para la estabilidad del país, toda vez que a partir del 2006, la entrada de capital extranjero ha venido aumentando de manera constante, la cual ha compensado con bastante margen el total del déficit externo. En el 2012, el saldo negativo con el exterior de más de 27 mil millones de dólares, pudo ser cubierto sin dificultad gracias al saldo positivo de la Cuenta Financiera de más de 40 mil millones de dólares (Gráfica 7).

Cabe hacer notar, que del 2000 al 2006 hubo un cambio relevante en el tipo de financiamiento externo. En el periodo señalado, la inversión extranjera directa disminuyó significativamente en casi 30 mil millones de dólares amenazando en el 2006 con tornarse negativa; sin embargo, después de 2006 la inversión externa de cartera; es decir, la dirigida al sector bursátil y financiero aumentó considerablemente elevando por tanto el saldo financiero positivo, permitiendo al país incrementar de manera nunca antes vista las reservas internacionales, las cuales actualmente superan los 160 mil millones de dólares (Gráfica 8).

GRÁFICA 7

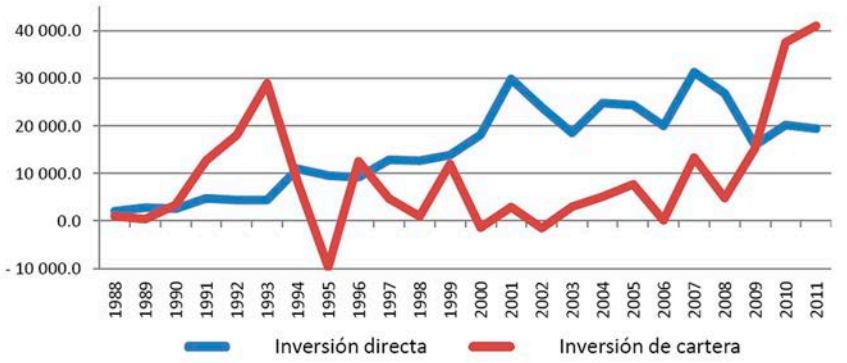
Balanza de Pagos, 1988-2012, miles de millones de dólares



Fuente: INEGI. Balanza de Pagos, México.

GRÁFICA 8

Evolución de la inversión extranjera directa y de cartera, 1988-2011, millones de dólares



Fuente: INEGI. Balanza de Pagos, México.

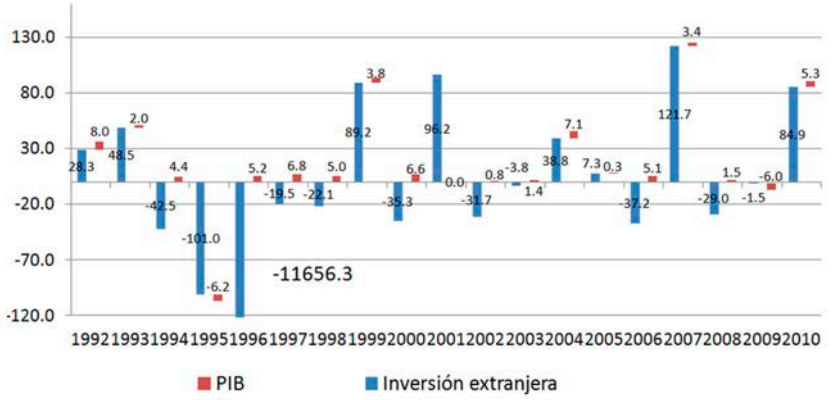
Después de la crisis de 1994/1995, la inversión extranjera directa venía aumentando de manera más acelerada que la inversión de cartera, pero en el 2007, la primera alcanzó su punto más alto. A partir de entonces, aparecieron incrementos cada vez más lentos. La inversión dirigida al medio bancario y bursátil —de cartera—, en cambio después de 2006 inició un aumento muy acelerado, a excepción claro de la crisis de 2008. Después de dicha crisis, la inversión directa empezó a crecer cada vez menos, en tanto que la inversión de cartera empezó a registrar volúmenes cada vez mayores. La inversión de cartera no necesariamente es la más apropiada para el crecimiento del país porque si bien complementa la falta de ahorro externo, es un tipo de inversión que aprovecha sobre todo la mayor tasa de interés ofrecida por la economía mexicana frente a la tasa de interés más baja de las economías más ricas.

La entrada relativamente elevada de capitales externos al país si bien ha ayudado a mantener la estabilidad del tipo de cambio e incrementar las reservas internacionales, no necesariamente se ha traducido en mayor crecimiento, por el contrario, contrasta con el relativo estancamiento de los años más recientes. Por ejemplo, del 2006 al 2007, la entrada total de capital extranjero –directo y de cartera– aumentó de 20.1 mil millones de dólares a 44.6 mil millones de dólares, 121.7%, de incremento, en cambio en el mismo año, el PIB apenas creció 3.4%, mismo que incluso fue menor al del año anterior. Después de la crisis de 2009 la inversión extranjera aumentó más del 80%, en tanto que el PIB apenas rebasó 5%. Así los mejores años de aumento de la inversión extranjera, se reflejaron en aumentos mucho más pequeños en la producción nacional, a lo anterior habría que agregar la elevada volatilidad de la inversión extranjera de cartera, en 1996, la inversión externa disminuyó 11,656.3%, al igual que en el 2006 y el 2008, tuvo descensos muy significativos (Gráfica 9).

La entrada abundante de capital externo tiene que ver con el índice de riesgo-nación, influido en gran parte por la estabilidad del tipo de cambio y el aumento de las reservas internacionales. La entrada de capital extranjero tiene además serias repercusiones sobre la política monetaria y el endeudamiento público. Los capitales extranjeros que se dirigen al sector bursátil y bancario del país deben de ser cambiados a pesos para poder aprovechar la elevada tasa de interés ofrecida en el país, ello provoca, de manera no prevista, un exceso de depósitos en moneda nacional en el sistema bancario mexicano, lo cual no significa otra cosa sino un aumento súbito de la oferta de dinero en poder de los bancos y de las casas de bolsa. Para evitar que dicho exceso de dinero se traduzca en aumento de precios y disminución de la tasa de interés, el Estado se ve obligado regularmente a retirar una parte importante de la liquidez de los bancos. En otros años, el Banco de México había aplicado el "corto", que era retirar de manera periódica cierta cantidad de dinero de los bancos, ese mecanismo no se ha aplicado nuevamente, ahora el Estado retira dinero de la circulación a través de la venta de Certificados de la Tesorería (CETES); con ello asegura una tasa de interés relativamente elevada y que la entrada de capitales externos no se traduzca en un exceso de dinero interno que termine por elevar la inflación. Nada más que frente al relativo estancamiento de la economía mexicana, el Estado es el que paga la tasa de interés mexicana superior a la de la mayoría de los países ricos, él es el único capacitado de pagar dicho monto, por lo que el incentivo de atraer capitales extranjeros recae fundamentalmente sobre las finanzas públicas; es decir, el elevado rendimiento ofrecido a los capitales extranjeros se paga a través de emisión de deuda del Gobierno, lo cual obliga a canalizar cada vez más recursos de los impuestos hacia el pago de dicha deuda.

GRÁFICA 9

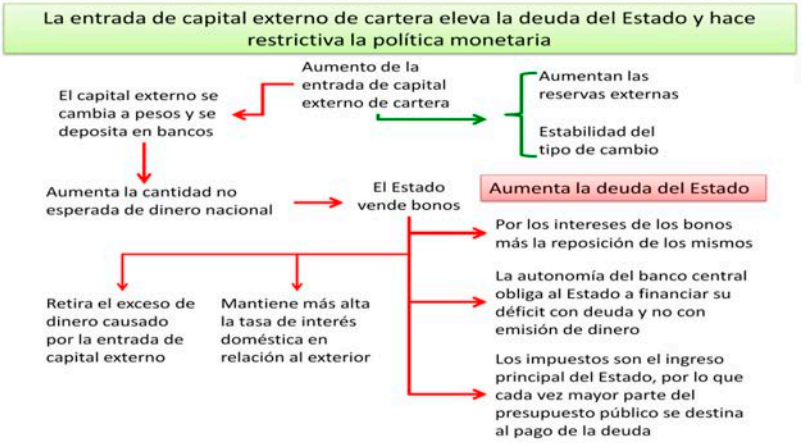
Variación anual del PIB (a precios del 2003) y de la inversión extranjera (en dólares), 1992-2012



Fuente: INEGI. Balanza de Pagos, México.

De no intervenir el Estado en el mercado financiero con la venta de bonos, entonces se produciría una caída automática de la tasa de interés y el país se vería inundado repentinamente por un exceso de dinero, lo que finalmente se traduciría en una menor entrada de capitales externos. Pero una disminución de la entrada de capitales externos causaría desconfianza entre los inversionistas nacionales debido a la incapacidad del país de obtener financiamiento externo por medios diferentes a los de la deuda y la inversión externa, por lo que no tardaría en haber fuga de capitales en gran escala provocando con ello una severa recesión, devaluación e inflación. En suma, la intervención del Estado en el mercado financiero es crucial para alentar la entrada de capitales extranjeros y a su vez mantener la estabilidad del tipo de cambio y de los precios internos, aunque ello está llevando al Gobierno al límite de la insolvencia financiera dada la cada vez mayor dificultad de canalizar recursos del presupuesto público hacia el pago de la deuda.

Recapitulando, la entrada de capital extranjero ofrece por un lado, aspectos positivos: cubre el déficit externo sin tener que acudir a una devaluación ni disminución de las compras externas, aumenta las reservas internacionales y mantiene estable el tipo de cambio ofreciendo con ello certidumbre. Pero por otro lado, presenta aspectos negativos, al tener como aliciente principal una elevada tasa de interés local, el capital externo debe ser cambiado por moneda local para ser depositado en la banca nacional, ello aumenta la oferta de dinero en moneda local. Para evitar el aumento repentino o no planeado de la oferta de dinero que pudiera desembocar en una elevada inflación, el Estado se ve obligado a retirar el exceso de dinero de los bancos, para ello eleva la venta de bonos estatales. El dinero de origen extranjero no es trasladado a la inversión, sólo es intercambiado por deuda pública, por lo que la entrada de capital extranjero se traduce entonces en mayor deuda pública. Para cubrir su deuda el Gobierno se ve obligado a destinar mayor cantidad de los impuestos para el pago de la misma y reducir su gasto en desarrollo y asistencia social. A lo anterior se suma la autonomía del banco central que obliga al Estado a financiar su déficit no con emisión de dinero sino con deuda. Pero el Gobierno no invierte con fines de lucro sino en función de impulsar el desarrollo y atender necesidades sociales, por lo que normalmente no recupera su gasto, nada más que al verse obligado a reembolsar la deuda que paga su déficit más los intereses, finalmente su gasto deficitario se convierte en negocio para los bancos y en menores recursos para atender al desarrollo y la asistencia social. El proceso anterior es sintetizado en el esquema siguiente.



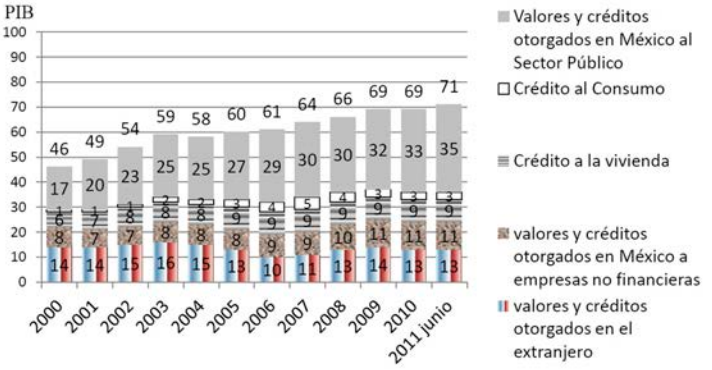
Bajo este contexto, la estabilidad del sistema financiero mexicano depende por entero de aumentar la deuda pública, pero ésta tiene un límite impuesto por los ingresos tributarios que compiten cada vez más contra los servicios en educación, salud, seguridad, administración y otras tareas públicas.

El financiamiento otorgado al país del 2000 al 2011, aumentó del 46 al 71% con relación al PIB, y la compra de valores y créditos otorgados al Gobierno fue la que acaparó el mayor incremento del mismo, pasando del 17 al 35% con relación al PIB. Le siguió en orden de importancia, pero con bastante margen de diferencia, los créditos y valores otorgados a empresas no financieras, que aumentaron en los mismos años del 8 al 11% con relación al PIB (Gráfica 10).

Este esquema de financiamiento prevaleciente en el presente siglo convirtió al Estado en el principal cliente del sistema financiero (OCDE, 2011) y no puede esquivar ese rol a menos que se cambie el esquema de financiamiento del país. Para ello es necesario abandonar la pretensión de atraer capital extranjero por el atractivo de ofrecer elevadas tasas de interés, a la vez que es necesario lograr que el financiamiento al déficit externo sea cubierto principalmente por las exportaciones. Habría que lograr una mayor reinversión de utilidades de empresas extranjeras y nacionales dentro de la propia economía y no como sucede actualmente, los capitales entran al país y permanecen en él por la promesa de una elevada tasa de interés que no proviene de la actividad productiva sino de la deuda del Estado. No es aventurado afirmar que en los últimos años no hubiera sido posible la elevada entrada de capitales del exterior si no existiera el elevado aumento de la participación del Estado en la demanda de crédito. La mayor presencia del Estado en la demanda de crédito hizo posible la obtención de elevados rendimientos para los capitales extranjeros (Gráfica 11).

GRÁFICA 10

Destino del financiamiento, porcentaje del PIB, 2000-2011



Fuente: CNBV.

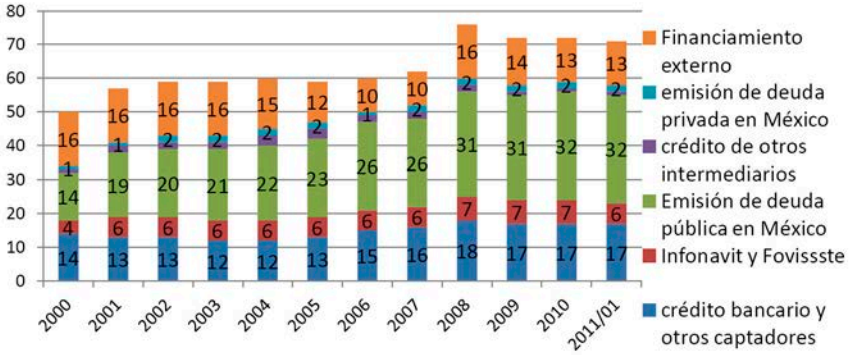
Del lado del origen del financiamiento nacional, sobresale igualmente el aumento a más del doble de la emisión de títulos de deuda pública que en el mismo periodo del 2000 al 2011, pasó del 14 al 32% con relación al PIB. El crédito bancario interno tuvo un ligero aumento en contraste con una disminución más o menos similar del financiamiento proveniente del exterior; es decir, parece ser que aumenta lentamente la preferencia del público nacional por el crédito interno en lugar del crédito externo, ello seguramente motivado por el temor de que un ligero deslizamiento del tipo de cambio elevaría la deuda en moneda externa haciéndola impagable. El resto de las fuentes de financiamiento, de vivienda proveniente del Infonavit y el Fovissste y la emisión de deuda privada tienen una participación marginal y no presentan cambio alguno en todo el periodo estudiado (Gráfica 12).

GRÁFICA 11

Crecimiento porcentual real del financiamiento por origen, 2000-2011

Fuente: CNBV.

GRÁFICA 12
Origen del financiamiento, porcentaje del PIB, 2000-2011



Fuente: CNBV.

Inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa sigue el mismo patrón de distribución de la economía nacional; es decir, está sumamente concentrada en pocos lugares. Actualmente sólo nueve entidades federativas generan 61.7% del PIB nacional, el resto de los estados del país no alcanzan a participar ni siquiera con 3% del PIB nacional y algunos de ellos ni siquiera contribuyen con el uno por ciento como es el caso de Zacatecas entre otros. Respecto a la inversión extranjera, esta se dirigió de 1999 al 2012, 67% sólo al DF y al estado de Nuevo León; si agregamos Chihuahua, Jalisco y Baja California, encontramos en dichos estados 79.3% de la IED. Lo anterior no quiere decir que las entidades donde se genera la mayor parte del PIB nacional y que a la vez reciben elevados niveles de inversión extranjera tengan el mayor nivel de empleo y bienestar en general. Por el contrario, al interior de dichas entidades se reproduce el mismo esquema de desigualdad extrema prevaleciente en el país. Estados como Veracruz, Puebla, Guanajuato y Querétaro, entre otros aparecen como algunas de las entidades con la mayor desigualdad de ingresos entre la población. El Distrito Federal la entidad más rica del país contribuye con 11.6% de la desigualdad del ingreso nacional y el Estado de México contribuye con 10%, ambas entidades realizan la mayor contribución a la desigualdad del ingreso en el país (Székely, López-Calva, Meléndez, Rascón y Rodríguez-Chamussy; 2007: 261).

La inversión extranjera directa no se desbordó al país como se pregonaba en el inicio de la apertura comercial y financiera de México en la primera mitad de los años ochenta (López, 2001). Por el contrario, esta se encuentra muy localizada en pocos sectores económicos. Por un lado, está el predominio de la actividad de maquila de esta industria (Cypher and Delgado, 2011) y por el otro, las empresas extranjeras

están más interesadas en monopolizar y controlar los pocos sectores más rentables del mercado nacional que desarrollar el país (Villarreal, 2009). En el periodo de 1999 al 2012, 95.4% de la inversión extranjera directa se localizó en 10 sectores económicos, destacando la industria manufacturera como principal destino y dentro de ésta al equipo de transporte. Otro caso que destaca es la inversión en minería, si bien apenas ha recibido poco más del 3% de la inversión que ha llegado al país, teniedo una preferencia muy marcada por la extracción de plata y oro, actividad que concentra casi 55% de la inversión que ha llegado al sector (Cuadro 1).

CUADRO 1

Distribución porcentual de la inversión extranjera directa por sector, 1999-2012, acumulada

Total	**95.4**
1. Minería	3.7
Minería de oro y plata	54.8
Minería de cobre, níquel, plomo y zinc	23.3
2. Construcción	3.3
3. Manufacturas	43.6
Alimentos	17.6
Bebidas y tabaco	6.2
Industria química	11.4
Industrias metálicas básicas	6.9
Maquinaria y equipo	5.0
Equipo de computo, comunicación, medición y de otros	9.5
Equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos	6.7
Equipo de transporte	18.4
Otras industrias manufactureras	6.1
4. Comercio al por mayor	4.2
5. Comercio al por menor	4.3
6. Información en medios masivos	4.9
Telefonía, telegrafía y otras telecomunicaciones alámbricas	84.3
7. Servicios. Financieros y de seguros	21.3
8. Servicios. Inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	3.8
9. Servicios. De apoyo a los negocios y manejo de desechos y de remediación	3.8
10. Alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	2.4

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

Presencia de la inversión extranjera directa en las 500 empresas más grandes del país

En el 2011, sólo siete sectores concentraron 48.4% de las ventas de las 500 empresas más grandes del país y en casi todos éstos las cuatro empresas más grandes eran extranjeras y mostraban un elevado grado de concentración del mercado del sector, como es el caso de Walmart que controla 47.4% del comercio de autoservicios, y si sumamos la participación de las cuatro empresas más grandes, el grado de concentración del mercado es todavía mucho mayor. Walmart, Soriana, Sams y Oxxo acapararon en 2011, 79.4% del mercado de dicho sector. Lo anterior no excluye la presencia de capital mexicano con alto grado de concentración del mercado como es el caso de América Móvil que controla 87.2% del mercado de telecomunicaciones (Cuadro 2).

CUADRO 2

Participación de 7 sectores en las ventas de las 500 empresas más grandes y participación de las 4 empresas más grandes en las ventas de cada sector 2011

Participación de los 7 sectores en las ventas de las 500 empresas más grandes: 48.4%			
Alimentos (24)	5.1	Comercio Autoservicio (11)	7.5
Bimbo	24.7	Walmart	47.4
Lala	12.4	Soriana	12.3
Gruma	10.7	Sams	10.5
Nestlé	8.3	Oxxo (Femsa)	9.3
Armadoras (11)	7.1	Grupos empresariales (14)	7.8
General Motors	21.1	Grupo Alfa	22.0
Ford	17.9	Grupo Bal	18.3
Volkswagen	17.2	Organización Techint México	12.1
Nissan	14.9	Grupo Salinas	9.0
Bebidas y cervezas (10)	5.7	Servicios financieros (82)	7.9
Fomento Económico Mexicano	33.4	Bancomer	15.7
Femsa	20.5	Banamex	12.6
Modelo	15.0	Infonavit	9.7
Cuauhtémoc-Heineken	9.1	Banorte	7.9
Telecomunicaciones (11)	7.9		
América Móvil	87.2		
Nextel	3.7		
Movistar	3.5		
Iusacell	1.4		

Fuente: Revista Expansión, 1093, junio 25, 2012, México.

El gasto público

Un aspecto que se ha venido acumulando a través de los años como efecto de la política financiera antes descrita, se refiere a la deuda pública. Desde la década de los noventa, el Gobierno se propuso convertir parte de la deuda externa en interna. Además de reducir el monto de la deuda pública, ayudaría a pagar la misma con recursos internos, no obstante, el Gobierno en el momento actual debe destinar una parte cada vez mayor del presupuesto para el pago de la deuda pública. En 2013, 8.7% del gasto público neto total se destinó al pago de la deuda pública incluyendo el apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Este monto es mayor al asignado a educación y a seguridad y defensa nacional que son los otros dos renglones que absorben la mayor parte del presupuesto (Cuadro 3).

CUADRO 3

Participación de la deuda pública, educación y seguridad y defensa nacional en el Gasto Neto Total del presupuesto de egresos del 2013. Miles de millones de pesos

Gasto Neto total	3,956.361
Costo financiero de la deuda y otras erogaciones	345,386
Educación Pública y CONACYT	285.523
Procuraduría General de la República, Seguridad Pública, Defensa Nacional y Marina	139.653
UAM	1,723

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación. Cámara de Diputados, México.

Conclusiones

Los doce años de Gobiernos panistas han arrojado el menor crecimiento de la economía mexicana en la época de la posguerra, igualmente el modelo económico prevaleciente es más propenso para crear desempleo que para crearlo. El sector más dinámico, las exportaciones las realizan pocos sectores económicos y están a cargo de un puñado de grandes empresas y por lo mismo no tienen la capacidad de cubrir el pago de importaciones y mucho menos de empujar al resto de la economía hacia un mayor crecimiento. El déficit en cuenta corriente y el saldo negativo de los Errores y Omisiones de la Balanza de Pagos son los principales demandantes de financiamiento externo. En los últimos doce años, el país ha dependido en mayor escala de la entrada de capitales extranjeros; después de que en la segunda mitad de la primera década del presente siglo la inversión directa mostró cierto estancamiento, las inversiones extranjeras de cartera dirigidas al sector bancario y bursátil han aumentado aceleradamente, permitiéndole al país cubrir su demanda de divisas externas, nada más que la entrada de capital externo de cartera sólo fue posible gracias a que el país ofrece una tasa de interés mucho más elevada que los países ricos y a que el Estado se ha convertido en el principal demandante de crédito. El Estado debió de aumentar su demanda de crédito para retirar dinero de la circulación y así evitar un exceso

de liquidez del mercado, debido a la entrada no planeada y tal vez no esperada de una gran cantidad capitales extranjeros que se convirtieron a pesos. Además, sólo el Estado es capaz de pagar elevados rendimientos al capital extranjero, ya que los mismos han sido incorporados al presupuesto público. Así el pago de intereses al capital extranjero está garantizado o más bien es retribuido por medio de los impuestos que realiza la sociedad. La perspectiva es que la economía se ha entrampado al igual que los países más pobres de Europa y los mismos Estados Unidos, en el sentido de que ha comprometido al Estado a demandar cada vez mayor parte del crédito existente y, cuyo desembolso se realiza a costa de canalizar hacia el pago de la deuda una proporción cada vez mayor del gasto público, afectando con ello, el fomento de la inversión, la educación, salud y la asistencia social en general. El problema consiste en que la inversión estatal no se realiza con el propósito de recuperar lo invertido y mucho menos con fines de lucro, no obstante el actual esquema obliga al Estado a elevar su deuda para cubrir su déficit, por lo que debe de regresar el dinero invertido y pagar un rendimiento adicional por el mismo. Cada vez mayor parte del gasto público está siendo financiado con créditos privados. Bajo el actual esquema de financiamiento, la quiebra financiera del Gobierno y una crisis de grandes magnitudes es inminente, sólo es cuestión de tiempo.

Bibliografía

Banco de México (2001), *Informe Anual*, México, D.F., México.

Cypher, James and Raúl Delgado, (2011), *Mexico´s Economic Dilemma. The Developmental Failure of Neoliberalism*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Plymouth, United Kingdom.

López-Córdova, Ernesto (2001), *NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA*. Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean IDB-INTAL, Argentina.

OCDE (2011), *Economic Surveyes: Mexico 2011*, OCDE publishing.

Randall, Laura (2006), *Changing Structure of Mexico: political, social and economic prospects*, Publisher, M.E. Sharpe, Inc., New York.

Székely Pardo, Miguel, Luis F. López-Calva, Álvaro Meléndez Martínez, Ericka G. Rascón Ramírez, y Lourdes Rodríguez-Chamussy. "Poniendo a la pobreza de ingresos y a la desigualdad en el mapa de México". *Economía Mexicana Nueva Época*, vol. XVI, núm. 2, segundo semestre de 2007, pp. 239-303.

Vidal, Gregorio. Crecimiento e inversión en la economía mexicana, *El Universal*, México, Viernes 27 de enero de 2012.

Villarreal, Ma. Angeles (2009), *U.S.-Mexico Economic Relations: Issues, and Implications*, Congressional Research Service, Washington.

En busca del tiempo perdido:
La reforma fiscal postergada

*Federico Novelo Urdanivia**

Introducción

La permanente debilidad financiera del Estado mexicano ha encontrado una suerte de expediente ideológico, bajo el supuesto que convierte a una baja recaudación en variable explicativa de supuestos incrementos en la inversión (que no han hecho, todavía, acto de presencia), de considerable duración. Los resultados inevitables, evidentes en la ampliación y profundización de la pobreza, en una desigualdad socioeconómica elevada y creciente, en resultados impresentables en salud y en educación, en la insuficiente disponibilidad de viviendas y en un prolongado y lamentable etcétera, alcanzan la cota del dramatismo en la imposibilidad técnica –convicciones políticas aparte- de ensayar una política económica contra cíclica, durante el momento estelar de la fase depresiva del ciclo económico, tanto en la crisis bursátil de las empresas *punto.com* (2000), cuanto en la aún en curso Gran Recesión.

A lo largo de la historia, ya no tan reciente, los gobiernos mexicanos han desperdiciado importantes oportunidades, con un ambiente internacional propicio, para reformar una fiscalidad que, en palabras económicas, es injusta, ineficiente y más que condescendiente en la recaudación y, si ello es posible, más ineficiente, desordenada y promotora de la inequidad, en el gasto.

En el presente trabajo se ilustran estas infortunadas cualidades de la gestión fiscal mexicana y se enfatiza el desperdicio de la notable oportunidad que, al despuntar los años sesenta del siglo pasado, proporcionaron la impronta de la Revolución Cubana y la respuesta del gobierno de los Estados Unidos que representó la Alianza para el Progreso (ALPRO), que condicionó el acceso a sus beneficios con la puesta en ejercicio de dos tipos de reformas, agraria y fiscal por los países solicitantes. Se describen los magros efectos que, sobre la desigualdad, generan impuestos y transferencias y se contabiliza la caída de la inversión total derivada de la que corresponde a la inversión pública.

Se describen y analizan las tres relevantes *reformas estructurales* que parecen haber llegado para quedarse: el Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN); la autónoma y monotemática política monetaria, enderezada en la búsqueda de una estabilidad que no se compadece con la falta de

* Jefe del Departamento de Producción Económica, UAM Xochimilco

crecimiento, mediante el establecimiento de *objetivos de inflación* que conforman la alta doctrina de la política económica; y con el obsequio a la *falacia de composición* que representa la Ley de Responsabilidad Hacendaria y Presupuestal, aprobada en el 2006 por todos los partidos políticos con representación en el H. Congreso de la Unión.

Se concluye con la definición de las medidas conducentes a una reforma fiscal que, más que preguntarse qué se puede hacer con los ingresos fiscales obtenidos, se construya con los requerimientos que el gasto público debe atender para, sólo después, obtener los recursos que lo financien.

La penuria fiscal en perspectiva histórica

La historia fiscal de un pueblo es, por encima de todo,
una parte esencial de su historia general (Schumpeter, 1918: 100).

Por un espacio temporal extraordinariamente prolongado, la baja carga fiscal de México se ha considerado como una medida virtuosa, bajo el supuesto que convierte a una imposición reducida en un poderoso incentivo favorable para el incremento de la inversión de largo plazo y por tener efectos disuasivos de poca relevancia en las decisiones de trabajar, ahorrar e invertir. La evidencia disponible, que coloca a la economía mexicana como mucho menos recaudadora que otras naciones con desarrollo similar, y aún más por debajo de las desarrolladas (siempre en relación al PIB), ha puesto en claro la falsedad de tal supuesto por no contar con el incremento esperado en inversión, al tiempo que pone de relieve la existencia de mecanismos francamente antieconómicos: 1) La no tan reciente dependencia de la renta petrolera, al menos en una tercera parte del ingreso público, y 2) El financiamiento de gastos corrientes con ingresos que no lo son y que dependen de las ventas y, especialmente, los impuestos que a ellas se aplican, de un recurso natural no renovable.

El país padece una singular penuria fiscal, recaudando poco y de forma inadecuada, al tiempo que –desde el año 2006- ha establecido una norma, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que tácitamente prohíbe la existencia de déficit primario y condena al gasto público a una austeridad auto impuesta. Si la política económica, específicamente la fiscal, es un espacio de confrontación entre las clases sociales, en México son notables los éxitos de las clases propietarias, particularmente cercanas al poder político, con muy pocas excepciones en la historia del país. Al identificar los ingresos tributarios del gobierno mexicano sin las contribuciones de Petróleos Mexicanos (PEMEX), dichos ingresos apenas superan el 10% del Producto Interno Bruto (PIB) y, si tales contribuciones son incorporadas, los ingresos tributarios apenas superan el 17% del mismo referente.

El saldo es un déficit visible en ámbitos tan relevantes como: educación, salud, infraestructura física y la reducción de la pobreza. En una expresión de mayor amplitud, tanto a los efectos del aparato productivo, cuanto a los relativos a la cohesión social, la política fiscal mexicana se ha orientado a privilegiar a la estabilidad sobre el desarrollo y a los privilegiados de siempre; pese a la existencia de "modelos" que sugieren que una alta imposición tendrá un efecto adverso sobre el crecimiento, es conveniente aclarar que dicha evidencia sólo es visible en economías desarrolladas, en las que ya se

contaba con una alta imposición. En paralelo, la desigualdad visible antes de impuestos y transferencias prácticamente se mantiene igual después de ambas acciones, mientras que –con ellas– se alcanzan sensibles modificaciones en algunos otros países:

CUADRO 1
Coeficiente de Gini, 2006,
antes y después de Impuestos y transferencias

Unión Europea (15 países)	0.46	0.31
América Latina (promedio)	0.52	0.50
Reino Unido	0.53	0.35
Irlanda	0.53	0.34
Dinamarca	0.49	0.29
España	0.47	0.35
Austria	0.38	0.27
Estados Unidos	0.47	0.34
Brasil	0.56	0.54
México	0.51	0.49
Chile	0.47	0.46

Fuente: Citado en Carlos Tello (2012), Sobre la desigualdad en México, FEUNAM, México, segunda edición, p. 279.

Si se asume la fuerza, profundidad y duración de la crisis económica global que arranca al mediar el 2007 y, muy especialmente, los efectos experimentados por la economía mexicana (caída del 6.5% del PIB, durante 2009, la más grave en América Latina), resulta del todo predecible la elevación de este coeficiente que, desde los años ochenta, había mostrado un errático comportamiento:

CUADRO 2
Coeficiente de Gini,
1984-2008

1984	**1994**	**2000**	**2006**	**2008**
0.477	0.538	0.523	0.510	0.501

Fuente: Carlos Tello (2012), *Sobre la desigualdad en México*, op. cit., p. 259.

Esta historia de consistente profundización de la desigualdad, pudo encontrar un punto de inflexión al despuntar los años sesenta, por efecto de dos relevantes externalidades que aparecían, la

primera, como causa y, la segunda, como respuesta. En primer lugar, la emergencia de la Revolución Cubana y su enorme y ejemplar trascendencia en América Latina[1] fue percibida, desde los gobiernos de los Estados Unidos, como una poderosa amenaza a la estabilidad política hemisférica que, en una medida considerable, dependía de gobiernos poco comprometidos con la democracia, muchos de ellos militares. La respuesta del Gobierno estadounidense, el de John F. Kennedy, consistió –en segundo lugar–en proponer, y animar a poner en marcha, la ALPRO, un programa de significativo apoyo financiero para amortiguar los efectos de la desigualdad y la pobreza regionales y para atemperar los apetitos revolucionarios de numerosos grupos filo cubanos, visibles en toda la región. Las dos condiciones establecidas para obtener los beneficios del programa correspondieron a la puesta en marcha de dos relevantes reformas, a establecerse en cada nación: la agraria y la fiscal (Dosman, 2010: 383-413).

En su publicación de mayor relevancia, si no única, el abogado chihuahuense Antonio Ortiz Mena, influyente secretario de Hacienda entre 1958 y 1970, evoca la importancia que la ALPRO significó para el Gobierno mexicano, entre otras cosas, por la convergencia de propósitos de dicho programa con los de la política económica nacional; no es un dato menor el relativo a la dimensión de prejuicio anticomunista del abogado, plasmado con generosidad en ese texto (Ortiz Mena, 1998), en la intención de exorcizar la influencia cubana, al menos para el caso de México.

Con un grado considerable de avance en el reparto agrario, especialmente promovido por el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), y la creación de instituciones complementarias de financiamiento y extensionismo, aunque la contrarrevolución agraria ya había hecho acto de presencia desde el Gobierno del licenciado Miguel Alemán (1946-1952), la más visible asignatura pendiente estaba representada por una fiscalidad ineficiente y, lo que resultó más notable, inequitativa, en la que un abultado cuerpo de estímulos, invariablemente a favor del capital, al que se sumaron evasiones y elusiones diversas por parte de quienes escapan a la condición de causantes cautivos, originó la peculiar metamorfosis del impuesto de mayor progresividad, el ISR regresivo.

CUADRO 3

El ISR como proporción de otros conceptos, proveniente de Trabajo y Capital 1955-1966

	TRABAJO		CAPITAL	
AÑO	DEL ISR TOTAL	DEL PIB	DEL ISR TOTAL	DEL PIB
1955	16.9%	0.4%	18.4%	0.5%
1960	23.3%	0.6%	16.2%	0.4%
1966	32.8%	1.2%	5.7%	0.2%

Fuente: Aboites y Unda, 2011, p. 21.

[1] Fernand Braudel, (1994) afirma que "... la miseria rural (latinoamericana) es una miseria que aparece desprovista de toda esperanza, sea cual sea, y que plantea como único remedio eficaz la sublevación, la violencia, la revolución. Este es, sin duda, uno de los motivos por los que la revolución cubana de Fidel Castro, tan profundamente campesina, ha tenido y tiene por toda América Latina tanta resonancia. Sea cual sea el futuro de esta revolución, ha marcado una hora histórica" (p. 376).

Bajo estas circunstancias, y en el ánimo de mostrar en los hechos la convergencia con la ALPRO, el secretario decidió organizar el diseño de la reforma fiscal necesaria, aceptando, y contratando, la coordinación de un grupo de destacados economistas mexicanos, nada menos que por el reconocido economista húngaro Nicholas Kaldor, a cuyos notables méritos académicos en la Universidad de Cambridge, se sumaban importantes experiencias de apoyo a reformas fiscales en otros países. El asunto comenzó con un par de irregularidades que anunciaban un final poco afortunado; la primera fue la constitución de un grupo paralelo, de abogados cercanos a Ortiz Mena; es decir, conservadores que pretendían reformar muy poco, el panorama tributario; la segunda consistió en enviar a la semiclandestinidad al grupo coordinado por Kaldor, en la ciudad de Cuernavaca, Morelos; con la imposición suplementaria de un voto de silencio para los integrantes. En la medida en que la propuesta de este último grupo le pareció muy radical al secretario de Hacienda, triunfó la elaborada por los abogados y se desperdició una oportunidad única –escoltada por externalidades ampliamente favorables– para avanzar decididamente en el fortalecimiento de las finanzas públicas y en el financiamiento del desarrollo nacional.

El maestro Carlos Tello Macías, destacado funcionario mexicano y exalumno de Kaldor, evoca aquella infortunada decisión:

> *"Al final de cuentas, no se llevó a cabo la reforma fiscal para la que fue convocado Kaldor. Tan solo se hicieron modificaciones menores al sistema tributario. De 1960 a la fecha, cincuenta años, la carga (o presión) tributaria ha permanecido estacionaria: en torno a 10% del PIB, una de las más bajas del mundo. Se han registrado en México, a lo largo de esos años, diversas reformas, adecuaciones, ajustes y modificaciones tributarias. Ello no obstante, la carga tributaria no cambia. No hace mucho, terminé de escribir un artículo –con Domingo Faustino Hernández– sobre el particular. En el ensayo, escribimos que son cuatro las causas de ello: a) lo poco eficaz y eficiente que es la administración tributaria en el país. No se tiene una idea clara de quiénes son los causantes y cuáles son sus obligaciones; b) el enorme gasto fiscal. Hay una cantidad muy elevada de tratamientos preferenciales, subsidios, exenciones y otros estímulos que hacen que las modificaciones a los diversos tributos pronto se cancelen, por lo que a la recaudación se refiere, días después de ser introducidos. El caso paradigmático es el del reciente Impuesto Especial de Tributación Única (IETU) que se introdujo hace un par de años con la idea de recaudar 2% del PIB y que, en la actualidad, tiene un gasto fiscal cercano al 1% del PIB; c) la percepción negativa de los causantes. De entrada asumen que el gasto público es ineficiente y el gobierno corrupto. ¿Por qué, entonces, pagar impuestos? y, d) la constante incertidumbre, pues año con año se modifican las normas tributarias"* (Tello, 2013 –mimeo–).

En una relación de reciprocidad sostenida, política fiscal y desempeño económico aparecen como determinantes mutuos, bajo una suerte de lógica histórica en la que el gasto público y la inversión privada mostraron una alta convergencia en México (Ayala, 1988: 482); no habrá crecimiento significativo cuando la inversión pública es débil y, de manera casi natural, no habrá recaudación considerable cuando el desempeño económico es mediocre, aunque en México no ha habido alta recaudación ni en los años de mayor crecimiento. La relación de causalidad, por un largo periodo, consistió en un primer paso, proveniente de la acción gubernamental, y no siempre financiado con ingresos tributarios:

CUADRO 4

Tasas de Inversión Fija como % del PIB

Concepto	1979-1981	2004-2006	Diferencia
Total	24.9	19.8	-5.1
Inversión privada	13.9	15.3	1.4
Inversión pública	11.0	4.4	-6.6

Fuente: Jaime Ros (2010), *Política fiscal, tipo de cambio y crecimiento en regímenes de alta y baja inflación: la experiencia de México*, en Nora Lustig (coordinadora), "Crecimiento económico y equidad", colección "Los grandes problemas de México", Volumen IX, COLMEX, México, p. 112.

De acuerdo con la información del cuadro 4, la variable explicativa de la caída de la inversión total es la experimentada por la inversión pública, de manera que el conocido aforismo de Keynes, *el Estado hace lo que los demás dejan de hacer*, en el caso de México se cumple palmariamente, de modo que cuando es el Estado el que deja de hacer, en este caso el gasto en inversión, nadie lo suple adecuadamente y, como consecuencia, el desempeño macroeconómico se debate en la mediocridad.

CUADRO 5

Desempeño macroeconómico de 1990 a 2007

Promedios anuales	1991-1994	1995	1996-2000	2001-2007
Crecimiento del PIB %	3.5	-6.2	5.5	2.4
Inflación %	11.4	52.0	16.5	4.3
Tipo de cambio real	81.6	117.1	89.5	70.5
Salario real	90.8	76.6	70.0	68.4
Participación de los salarios en el PIB %	32.7	31.0	30.4	31.9
COMPOSICIÓN DEL PIB %				
Consumo privado	71.8	69.5	69.1	72.0
Consumo público	11.0	11.4	10.5	9.3
Inversión fija privada	14.3	11.0	15.1	16.8
Inversión fija pública	4.2	3.6	3.1	3.7
Cambio en inventarios	2.2	0.8	2.6	1.6
Exportaciones	15.0	23.9	29.3	37.0
Importaciones	18.5	20.2	28.6	40.3

Los referentes, tanto para precios y tipo de cambio, como para salarios, corresponden a 1980 = 100.

Fuente: Jaime Ros (2010), *Política fiscal...*, op. cit., p. 128.

El mismo autor propone las variables explicativas del bajo crecimiento económico mexicano, a partir de: a) la reducción del gasto público; b) la carencia de política industrial; c) un tipo de cambio real apreciado, y d) la no disponibilidad de una verdadera intermediación financiera.

En el marco de un prolongado debate sobre los derroteros plausibles del crecimiento económico, tres decisiones –ya no tan recientes- parecen haber llegado para quedarse y, en general, se encaminan al establecimiento preferente de la estabilización de precios y de tipo de cambio, aunque no de la actividad económica productiva, por encima del crecimiento de producto y empleo. La primera de estas decisiones, en el terreno de la política comercial, es la firma e inicio de operaciones del TLCAN (1994), con la que se inaugura la peculiar paradoja del éxito comercial externo prácticamente sin efecto positivo sobre el crecimiento económico interno; la segunda decisión, en el terreno monetario, es el establecimiento del esquema de objetivos de inflación, ahora del tipo *estricto*, que descansa sobre una adaptación de la conocida *Regla de Taylor* y sobre la autonomía del Banco de México (1994), bajo el supuesto monetarista de explicar las presiones inflacionarias, siempre y en cualquier momento, como un problema monetario, muy a pesar de las notables ineficiencias productivas que producen, también, una inflación *estructural*; por último, la tercera decisión, en el terreno fiscal, es la propuesta y aprobación –por todos los partidos políticos representados en el H. Congreso de la Unión- de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), por medio de la que el equilibrio presupuestal adquiere la forma de mandato legal (artículo 17), con muy acotadas posibilidades para incurrir en déficit (Esquivel, 2010: 42-55).

México formalizó la más trascendente reforma estructural de su historia reciente, con la negociación, firma e inicio de operaciones del TLCAN, entre 1991 y 1994. Todo el instrumento resultó portador de relevantes novedades; desde la fundación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), el artículo 24 previó la existencia de Acuerdos Regionales de Integración (ARIS), específicamente de uniones aduaneras, como excepciones funcionales al multilateralismo, al libre comercio, y como reconocimiento a la existencia y evolución del BENELUX, antecedente lejano de la actual Unión Europea, fundado por Bélgica, Holanda y Luxemburgo. En un plazo relativamente largo, los ARIS fueron modificando la percepción inicial, al menos, en tres cuestiones fundamentales.

Por lo que hace a la identificación de las ARIS como funcionales al libre comercio, en 1950 Jacob Viner demostró que tales instrumentos pueden, también, ponerse al servicio del proteccionismo, si en lugar de *crear comercio* —premiando a los proveedores más eficientes, los de menor costo— originaban una *desviación de comercio*, al premiar a proveedores distintos al más eficiente, a partir de la carga arancelaria que sufrirían los países no incorporados al ARI, en visible desventaja frente a los miembros del instrumento (Viner, 1950: cap. VI) En realidad, todos los instrumentos de integración, con independencia de su densidad (zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones monetarias y uniones políticas, en escala progresiva), construyen castigos para las naciones no integradas, ya sea con *aranceles únicos* (caso de las uniones aduaneras y los mercados comunes), o con *reglas de origen* (caso de las zonas de libre comercio,

que aluden a la proporción mínima de insumos y/o de valor agregado regionales).

El segundo aspecto, relativo a la excepcionalidad de los ARIS, es de enorme importancia. En la actualidad, prácticamente no existe un solo país que no se encuentre en al menos un ARI; la densidad, en este caso, sí cuenta: mientras un país puede formar parte de un número indeterminado de zonas de libre comercio (como lo han hecho los gobiernos mexicanos desde 1988), sólo puede formar parte de una de las formas más completas de integración, a partir de la unión aduanera. Más o menos la misma diferencia que se establece entre la promiscuidad y el matrimonio.

La tercera cuestión es la emergencia del llamado Regionalismo Estratégico, fenómeno que se compone de dos elementos que se fundaron con el TLCAN; hasta la aparición de ese instrumento, los ARIS se componían de naciones con similar grado de desarrollo, o por países de capitalismo maduro o, caso contrario, por naciones no desarrolladas. Desde el añejo Zolverin, fundado por el extraordinario Federico List o antes, con el nacimiento de los Estados Unidos de América (nombre que, en rigor, describe mejor a una unión aduanera y monetaria que a una nación), los países desarrollados son los que han tenido la mayor y más antigua experiencia en procesos de integración; con el TLCAN se inaugura la integración de un país no desarrollado con dos que sí lo son. Al respecto, no es un dato menor el recordar que, en todo el planeta, la mayor diferencia de ingreso per cápita entre países contiguos es la que muestran México y los EUA (Kennedy, 1996). El segundo elemento consiste en la deliberada desviación de comercio en el regionalismo estratégico, que se hace visible con la notable proporción que el comercio intrarregional tiene dentro del comercio total, especialmente el del país no desarrollado. Desde antes de la firma del TLCAN, México tiene con los EUA mucho más de 4/5 partes del total de transacciones con el exterior (Weintraub, 1990: cap. III).

El TLCAN arropa más novedades: incluye, además de la liberación comercial, a la inversión y, dentro de ella, a los derechos de propiedad intelectual; alude al respeto a las respectivas constituciones políticas de los países integrantes hasta el capítulo sexto, y no al comienzo, como debiera ser; se considera el primer ARI *verde*, por referencias más o menos vagas al medio ambiente y por la incorporación –en violación flagrante del llamado *fast track*– del mal llamado *acuerdo paralelo*, en realidad complementario, en materia ambiental. El capítulo 11 establece, en sentido opuesto a lo previsto en el artículo 27 constitucional, que los gobiernos signatarios pueden ser demandados en tribunales distintos a los nacionales y con arreglo a leyes internacionales, distintas a las de cada nación (aunque la Suprema Corte ha establecido que la mayor jerarquía normativa proviene de la Carta Magna, los gobiernos mexicanos de 1994 a la fecha han pagado más de 18 mil millones de dólares a empresas y particulares que le han demandado con arreglo a ese capítulo).

Por último, el TLCAN cumple con una tarea tan informal como relevante y que consiste en la preservación en México de un programa económico estabilizador, preferentemente orientado al sector externo, en claro deterioro del mercado interno; además, se le otorgan cualidades de reformador político:

"Para los mexicanos el problema en realidad apenas comienza: tenemos frente a nosotros una década de construcción de la plataforma que habrá de darle al país las oportunidades de desarrollo que la reforma económica y el Tratado

prometen [...] Es decir, sin una estructura política abierta y competitiva el proceso no sólo será largo y difícil, sino además tortuoso. La reforma económica ha abierto la puerta a la competencia no sólo en el ámbito de la economía, sino en la sociedad en su conjunto. El Tratado la va consolidar"(Rubio, 1994: 307). Lo que Rubio denomina *reforma económica* no es sino el abultado cuerpo de normatividades derogadas, creadas y/o modificadas (más de 400), en obsequio de la desregulación del sistema económico mexicano; reformas mayoritariamente mal diseñadas, contradictorias e impuestas autoritariamente (Clavijo, 2000: prólogo).

El TLCAN ha originado una suerte de subordinación estructural de México hacia los Estados Unidos que, como se ha podido apreciar durante la crisis en curso, es fuente de considerables vulnerabilidades. J. Stiglitz lo apreció de la siguiente forma no tan recientemente: *"Uno de los argumentos principales a favor del TLCAN fue que contribuiría a salvar el abismo existente entre el nivel de renta de México y Estados Unidos, y así se reduciría la presión de la inmigración ilegal. Sin embargo, la disparidad de renta entre ambos países en realidad aumentó a lo largo de la primera década de funcionamiento del TLCAN –en más de un 10 por ciento-. En la práctica, el TLCAN hizo que México dependiera más de Estados Unidos, lo cual significaba que cuando a la economía de Estados Unidos le fuera mal, también le iría mal a la de México"* (Stiglitz, 2006: 253). Y así aconteció y sigue aconteciendo.

Los magros y decrecientes rendimientos del TLCAN para la causa mexicana se hacen visibles en los dos propósitos declarados por los principales animadores oficiales del instrumento, el expresidente Carlos Salinas y su entonces Secretario de comercio, Jaime Serra. Para ambos, el tratado debía producir una mayor presencia de México en el comercio internacional y el crecimiento de influjos de inversión extranjera directa (IED), sin que esta última significara la creación de nuevos activos y se concretara en la compra-venta de activos preexistentes.[2] Presencia comercial internacional y atracción de capitales externos son ámbitos menguados y menguantes, mientras el centro de las exportaciones mexicanas es dominado por transacciones que antecedieron al inicio de operaciones del TLCAN.

La experiencia de esta integración, ahora en lo relativo a las teorías del regionalismo, ha significado una puesta en tensión de la llamada *Hipótesis de Convergencia*. En este planteamiento se afirma que al integrarse un país pobre a uno rico el primero experimentará un crecimiento más acelerado que el segundo en dos parámetros fundamentales: mayor crecimiento relativo en la productividad y, también, en el bienestar, midiendo a la primera por la relación capital/trabajo y al segundo por el ingreso per cápita. La realidad es que los sistemas económicos de México y de EUA mostraron mucha mayor convergencia antes del TLCAN, que la que es visible (en realidad divergencia) a lo largo de la vida de ese instrumento. Ello explica, entre otras cosas, que la migración mexicana al vecino del Norte haya crecido mucho más durante la vigencia del tratado que en toda la historia

[2] En el año 2001, por ejemplo, la venta de Banamex a City Bank, en 12 mil millones de dólares, representó la mayor proporción de IED que ingresó en el año.

previa. La destrucción de empleo en México no es, bajo ninguna circunstancia, ajena a la marcha del TLCAN: *"El hecho de que al menos la mitad de las importaciones totales de México tenga relación con la demanda exportadora (importaciones temporales) obedece al hecho de que está determinada por el efecto absorción de los Estados Unidos: exportaciones e importaciones son función directa de la demanda originada en los Estados Unidos"* (Luna y González, 2004: 48). De esta forma, cualquier tropiezo en la marcha económica del vecino del Norte habría de tener –y ha tenido– una gran capacidad de arrastre sobre la mexicana, sin que necesariamente acontezca la inversa cuando la economía estadounidense experimente una etapa de auge, por la emergencia de muy agresivos competidores, China y la India destacadamente, (Fishman, 2006: 51). Puede apreciarse, entonces, que la subordinación voluntaria que se ha descrito convierte a la afirmación gubernamental, de que *la crisis nos llegó de afuera*, en una verdad a medias (las que, según la conseja popular, son las peores mentiras).

Las modalidades de la integración con los Estados Unidos, el costo alternativo (o de oportunidad) del crecimiento preferente del mercado externo –con la reducción–, hasta la anemia, del interno que, en opinión de Celso Furtado, *es el único instrumento de cohesión social en sociedades grandes y diversas* (Furtado, 1998: 42), la destrucción de cadenas productivas y de puestos de trabajo por la promoción de actividades exportadoras que dependen de grandes volúmenes de importaciones, y la construcción de una cuestionable *ventaja comparativa*, visible en el nivel miserable de los salarios y en el crecimiento preferente del subempleo son, todas, circunstancias que describen una integración estructural que en momentos críticos ponen al descubierto un amplio espectro de vulnerabilidades internas que incluyen la imposibilidad real de instrumentar una política económica contraria al ciclo de la economía estadounidense.

Por tales razones, la crisis económica mundial, que arranca a mediados de 2007, tiene un efecto distinto y mayor en México que en el resto del mundo. Mientras el empaquetamiento y venta de embutidos venenosos –cuyo núcleo fueron las hipotecas *subprime*– contagió a los intermediarios financieros de los distintos países; para México –que cuenta con la banca más extranjerizada del planeta que se ocupa muy poco, de la intermediación relacionada con la inversión– la enfermedad no fue *contagiada* sino *trasmitida*, en virtud del carácter estructural de la integración. Del mismo modo, mientras en el resto del mundo la cura se aplica sobre el sector financiero, en México cualquier forma de recuperación deberá provenir del exterior, específicamente de una recuperación sostenible del sistema económico estadounidense, mientras la dependencia descrita no sea reformada.

Por lo que hace al objetivo de inflación, instituido por el Banco de México desde 1999, se llega a la aparente paradoja que convierte a la política económica dominantemente en política monetaria, con el monotema estabilizador como único propósito. Mientras el TLCAN ha permitido una alta correlación en la actividad industrial de México y los Estados Unidos de América, la política monetaria, por la diferencia que se hace visible entre la búsqueda de estabilidad de precios (México) y el doble mandato que debe atender el Sistema de la Reserva Federal (estabilidad y búsqueda del

pleno empleo practicable), muestra significativas diferencias en el funcionamiento de, por un lado, el esquema de objetivos de inflación estricto (claramente cargado de rigideces) y el esquema flexible de la política monetaria estadounidense.

Por último, al someterse a una ley de presupuesto equilibrado, el sistema económico mexicano se somete a una política fiscal procíclica que le convierte, como ha sucedido en la crisis actual, en altamente vulnerable frente a los problemas de la economía de los Estados Unidos. La reducción de facultades institucionales del Estado mexicano, la afición globalizada para el establecimiento preferente de impuestos indirectos y las supuestas virtudes de la baja recaudación, son factores que complican considerablemente el panorama de la fiscalidad en el país.

Durante las dos administraciones panistas, la cuestión fiscal no ha mejorado.

CUADRO 6

Ingresos Presupuestarios del Sector Público

(Millones de pesos corrientes)

Concepto	2001	2006	2011
Total	1 271 376.6	2 305 820.1	3 425 200.1
Petroleros	195 866.6	585 841.8	852 325.9
No petroleros	743 247.9	1 015 183.8	1 622 036.8
Pemex	103 523.9	317 655.0	395 232.2
Organismos y empresas no petroleros	228 738.2	387 139.5	555 605.2

Fuente: Carlos Elizondo Mayer-Serra (2012), *Con dinero y sin dinero. Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*, Debate, México, pp. 104-105.

A manera de conclusión: Lo que se requiere y cómo financiarlo

"Lo fundamental es determinar lo que hay que hacer
para después obtener los recursos necesarios,
y no con qué recursos se cuenta para ver lo que se puede hacer".
(Tello, 2010: 213).

CUADRO 7

Destino de Gasto y Origen de Ingreso Públicos necesarios

Gasto	Ingreso
• Incremento significativo.	• Reforma tributaria progresiva.
• Eficiencia en ejecución de programas.	• Simplificación del SAT, en IVA y en ISR.
• Áreas prioritarias: pobreza, educación, salud, seguridad social, infraestructura básica, desarrollo rural.	• Adecuado y actualizado registro de contribuyentes por obligaciones tributarias.
• Simplificación de procedimientos administrativos.	• Sistema de fiscalización eficaz y eficiente.
• Reglas claras, transparencia y cero discrecionalidad en el ejercicio del presupuesto.	• Eliminación de estímulos fiscales, tratamientos especiales y exenciones (salvo el IVA en alimentos y medicinas).
• Control y evaluación de resultados.	• Desarrollo preferente de imposición directa.
• Contraloría por el Poder Legislativo.	• ISR con: tasas progresivas hasta de 40%, eliminación del carácter celular, eliminación de deducciones de gastos no necesarios para la práctica empresarial, aplicación a operaciones de banca, crédito y ganancias de capital, extensión a todas las actividades y causantes.
• Presupuestos plurianuales.	• IVA con: ampliación de la base y tasas diferenciadas por tipo de consumo.
• Participación de gobiernos estatales en definición de montos y destino.	• Gravar al comercio informal.
• Recuperación del déficit como instrumento de política económica.	• Precios y tarifas de la oferta de empresas públicas fijados con criterio de rentabilidad.

Fuente: Carlos Tello M. (2010), *Sobre un acuerdo fiscal básico*, en UNAM, "México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo", México, pp. 216-224.

En paralelo, el criterio que, en su caso, deberá presidir la contratación de deuda pública, interna o externa, es el destinarla a usos productivos rentables, sobre los que descanse el proceso de su amortización; por ello, es conveniente apoyarse en acreedores institucionales y pactar el endeudamiento en tasas fijas y sin indización al tipo de cambio. De esta forma, la fuente de financiamiento del déficit será el resultado de la aplicación de la deuda misma.

Sobre la deuda existente, especialmente la interna, resulta imperativo el diseño de mecanismos que reduzcan la carga financiera que representan los pasivos contingentes como los del IPAB-Fobaproa, FARAC, Pidiriegas y los diversos sistemas de pensiones que existen el país. Sobre la externa, la crisis en

curso favorece las posibilidades de una renegociación encaminada a reducir tasas de interés, alargar vencimientos e incluir quitas de capital.

Deberá mantenerse y mejorarse la armonía y coordinación en materia fiscal, entre los tres órdenes de gobierno, incorporando algunas modificaciones relevantes:

a) Sustituir la actual Ley de Coordinación Fiscal por una nueva Ley de Coordinación Hacendaria, para incluir el universo total del gasto público y su financiamiento;

b) Modificar el régimen de participaciones entre las entidades federativas haciéndolo inversamente proporcional al Índice de Desarrollo Humano;

c) Ampliar la definición de la Recaudación Federal Participable (RPF) para incluir a todos los ingresos del gobierno federal: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos;

d) Distribuir la RPF, en plazo no mayor a 5 años, de la siguiente forma:

Federación	Entidades Federativas	Municipios
65%	25%	10%

e) Facultar a Estados y municipios para nuevas recaudaciones vinculadas al crecimiento sostenible, e

f) Impedir el financiamiento de gastos corrientes con ingresos que no lo son, como la renta petrolera y su gravamen.

La magnitud y profundidad de los cambios requeridos para una fiscalidad eficaz, eficiente y justa, como se requiere hoy en México, deberán transitar por relevantes reformas normativas que habrán de abordarse por consensos fundamentales entre fuerzas políticas y sociales; sin embargo, el primer paso –el que defina los propósitos y derroteros de la reforma hacendaria– deberá darlo el gobierno federal, con la construcción suplementaria de incentivos, favorables y adversos, para hacer posible la trascendente reforma fiscal necesaria.

Es, entonces, la fuerza del Estado la que deberá ponerse en tensión para vencer las resistencias que tal propósito habrá de enfrentar, bajo la lógica que permite prever que –sin los cambios requeridos– la viabilidad del país será tan duradera como nuestros hidrocarburos.

Bibliografía

Aboites A., Luis y Mónica Unda G. (2011), *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*, Colmex, México.

Ayala Espino, José (1988), *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, FCE, UNAM, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (semip), México.

Braudel, Fernand (1994), *Las civilizaciones actuales*, Rei, México.

Clavijo, Fernando, compilador, (2000), *Reformas económicas en México 1982-1999*, Lecturas del Trimestre Económico, número 92.

Dosman, Edgar J. (2010), *La vida y la época de Raúl Prebisch*, 1901-1986, Universidad de Alcalá y Marcial Pons, Madrid.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2012), *Con dinero y sin dinero. Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*, Debate, México.

Esquivel, Gerardo (2010), "De la estabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: El papel del diseño y la conducción de la política económica", en Nora Lustig (coordinadora), *Crecimiento económico y equidad,* Colección Los grandes problemas de México, volumen IX, COLMEX, México.

Fishman, Ted, C. (2006), *China S. A. Cómo la nueva potencia industrial desafía al mundo*, Mondadori, México.

Furtado, Celso (1998), *El capitalismo global*, FCE, México.

Kennedy, David M. (1996), "Can We Still Afford to Be a Nation of Immigrants?", *The Atlantic Monthly*, num. 278, november.

Luna, Sergio y Eduardo González (2004), "Libre comercio y convergencia. La macroeconomía del TLCAN", en Enrique Casares y Eduardo Sobarzo, *Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica*, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 95, México.

Ortiz Mena, Antonio (1998), *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, FCE y COLMEX.

Ros, Jaime (2010), "Política fiscal, tipo de cambio y crecimiento en regímenes de alta y baja inflación: la experiencia de México", en Nora Lustig (coordinadora), "Crecimiento..., op. cit.

Rubio, Luis (1994), *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, FCE, México.

Schumpeter, Joseph A., (1918), *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton University, Princeton, N. J., 1991.

Stiglitz, Joseph (2006), *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, México.

Tello M., Carlos (2012), *Sobre la desigualdad en México*, FEUNAM, México, segunda edición.

Tello M., Carlos (2010), "Sobre un acuerdo fiscal básico", en UNAM, *México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo*, México.

Tello M., Carlos, (2013), *Recuerdos,* (mimeo).

Viner, Jacob (1950), *The Custom Union Issue*, Lancaster Press for Carnegie Edowment for International Peace, Nueva York.

Weintraub, Sidney (1990), *A Marriage of Convenience*, Oxford University Press, Nueva York.

La deuda pública y privada en México

María José Orozco
Ricardo Díaz
Guillermo Peláez Gramajo

Deuda, ahorro, inversión y desequilibrios en cuenta corriente. Análisis de las identidades de cuentas nacionales

La ecuación del ahorro es muy simple: ingreso menos consumo. El ahorro macroeconómico está definido en términos de la agregación del ahorro de las familias y el ahorro de las empresas, menos el déficit fiscal del gobierno. Así, cuando los agentes económicos de un país, en términos globales, tienen un nivel de renta mayor al consumo, el ahorro es positivo en virtud de la existencia de un superávit que puede prestarse en los mercados de capitales. En cambio, si el nivel de consumo supera al ingreso, entonces el ahorro es negativo en virtud de un déficit que debe financiarse mediante mecanismos de deuda.

Dada la naturaleza del capitalismo contemporáneo, en el cual las economías son abiertas y se encuentran estrechamente interconectadas, existen al menos dos formas de examinar este mecanismo por medio de identidades de Contabilidad Nacional. Una de ellas es mediante el análisis de la balanza comercial:

Y: Ingreso
C: Consumo
I: Inversión
G: Gasto el Gobierno
X: Exportaciones
M: Importaciones

$$Y = C + I + G + X - M,$$

tal que $X - M = CC$

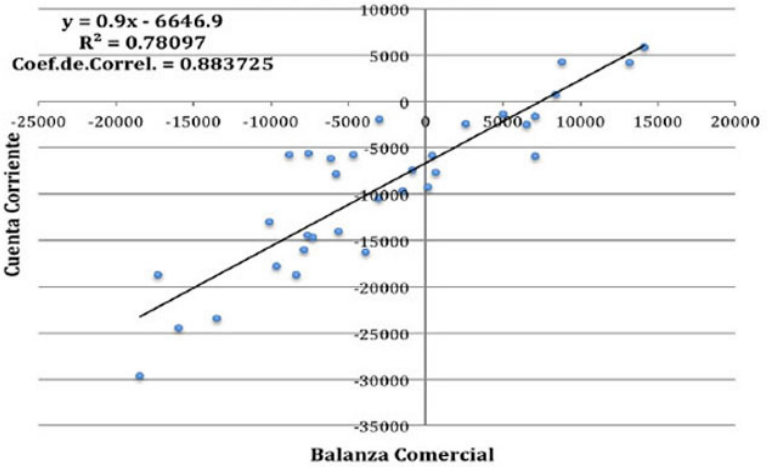
es el saldo de la balanza comercial que mantiene una alta correlación con el saldo de la cuenta corriente, el cual nos permite estudiar el patrón de comercio de una economía.

En el caso de la economía mexicana, esta primera perspectiva nos permite evaluar, en virtud del déficit en cuenta corriente, el desequilibrio generado por la mayor importación de bienes y servicios con relación a las exportaciones a otros países. Este desequilibrio comercial se traduce en pagos de residentes mexicanos a extranjeros por concepto de importaciones, intereses y dividendos, los cuales exceden a los pagos similares recibidos por los residentes. Por definición, este exceso de pagos a extranjeros, por encima de los pagos recibidos, se denomina déficit en cuenta corriente, el cual tiene una alta correlación con el déficit en la balanza comercial. Para todo el periodo estudiado (1980-2012) esta correlación es de 0.88 en el caso de la balanza de pagos de México como puede verse en la Gráfica 1.

Entonces, si la balanza comercial mantiene una posición desfavorable, la cuenta corriente también presentará una situación deficitaria. Ello implica, dadas las identidades contables detalladas más arriba, que se importa más de lo que se exporta y eso necesariamente ha de financiarse contrayendo deuda.

Gráfica 1

Correlación de la balanza comercial y la cuenta corriente 1980-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Cuando lo que México recibe por la venta de exportaciones y otros pagos no es suficiente para financiar las importaciones, entonces, las familias, las empresas y el gobierno se ven obligados a endeudarse en el mercado de capitales y/o la banca comercial mexicana o internacional. Sin embargo, el desequilibrio comercial no explica el acelerado crecimiento de la deuda mexicana y

lo contradictorio de este fenómeno frente al ahorro que ha implicado el ingreso por venta de petróleo como se verá más adelante. El desequilibrio comercial explica una parte del problema, el resto se explica por los ingresos domésticos de las familias, las empresas y el Gobierno, por un lado, y los ingresos extranjeros, precios de activos,[1] tasas de interés y tasas de cambio, reservas internacionales en moneda extranjera, que en conjunto constituyen las fuerzas motrices de la dinámica de este proceso.

El saldo en la cuenta corriente también puede examinarse desde la perspectiva del ahorro, la inversión y el flujo financiero internacional, a través de una interpretación algebraica distinta de estas identidades contables. Así, $Y-(C+C)=I+\frac{X-M}{CC}$, tal que la diferencia $Y-(C+G)=S$ denota el ahorro. Por consiguiente, se tiene otra identidad contable: $S=I+\boldsymbol{C}$. En otras palabras, el saldo de la cuenta corriente mide también el equilibrio o desequilibrio generado por la diferencia entre ahorro e inversión. Entonces, se tiene otra cara de una misma moneda para el estudio del comportamiento de una economía abierta.

En efecto, el hecho que ahorro e inversión no sean iguales implica un desequilibrio en la cuenta corriente. El crecimiento económico demanda inversión en nuevos bienes de capital (máquinas, edificios, etc.), así como el mejoramiento, mantenimiento y renovación del capital que ya está en uso. Toda esta inversión debe financiarse de alguna manera, con ahorro proveniente de períodos anteriores o con financiamiento de algún acreedor. En el caso mexicano este desequilibrio se expresa en un déficit en cuenta corriente durante los últimos años, en virtud de que el ahorro ha sido insuficiente para financiar la inversión.
En el mundo globalizado de hoy, con mercados de capitales bien desarrollados que permiten a los ahorradores financiar inversiones de capital en cualquier parte del mundo, no sólo en su propio país, el ahorro puede cruzar fronteras internacionales. De modo que cuando el ahorro doméstico no es suficiente para financiar la inversión de capital que una economía requiere durante un periodo específico (un año por ejemplo), esta brecha puede cerrarse por medio de crédito externo. En cambio, cuando el ahorro doméstico excede a los requerimientos de la inversión de un país durante un periodo, este exceso de ahorro puede ser prestado en los mercados internacionales de capitales.

[1]PEMEX, por ejemplo, invirtió en la compra de cerca del 10% de las acciones de REPSOL de España. Esta compra accionaria a mediados de 2012 representan una pérdida de casi la mitad del valor inicial. Esta operación fue financiada con recursos de la paraestatal (30%) y el 70% restante con deuda.

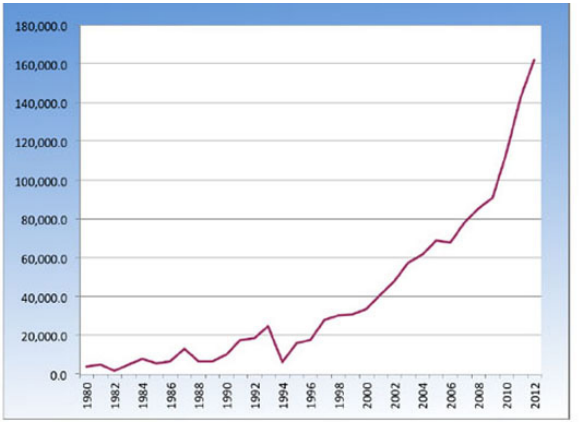
Política ambigua, incongruente y contradictoria de México en términos de ahorro e inversión

En el caso de la deuda mexicana, se muestra un comportamiento ambiguo, contradictorio e incongruente, pues se observa por un lado un incremento de la deuda pública externa e interna, al mismo tiempo que el ahorro, constituido por la renta petrolera y un excedente que –en virtud de la represión laboral y salarial– no encuentra realización en el consumo ni en la formación de capital. Ambos excedentes se han canalizado al mercado de capitales, incrementando las Reservas Internacionales (RI) el primero (renta petrolera) que se invierte en bonos del tesoro de la Reserva Federal de U.S.A., e inversiones bursátiles el segundo (ahorro por represión salarial).

Así, la economía mexicana no ha logrado conseguir los avances que han tenido las economías del sureste asiático, las cuales pasaron de una situación de deudores netos en el mercado internacional de capitales a prestamistas netos (Peláez, 2012: 183). México se mantiene como deudor a pesar de que ha tenido ingresos significativos de divisas, principalmente en los últimos dos sexenios tanto por concepto de remesas como por venta de petróleo y turismo. Muestra de ello es el incremento sostenido del nivel de RI como se observa en la Gráfica 2.

Aquí se hace evidente una contradicción, pues se tienen ingresos de divisas (ahorro) que después se depositan en el extranjero y al mismo tiempo existe deuda contraída con organismos internacionales. Ello significa, en términos contables, que nos están prestando nuestro propio dinero por el cual además hay que pagar una tasa de interés. Lo anterior se deriva del hecho de que si bien es cierto que las RI tienen distintas finalidades, uno de sus principales objetivos es servir de respaldo y que sea más factible la obtención de créditos otorgados desde el extranjero.

Gráfica 2
Reservas internacionales
Millones de dólares

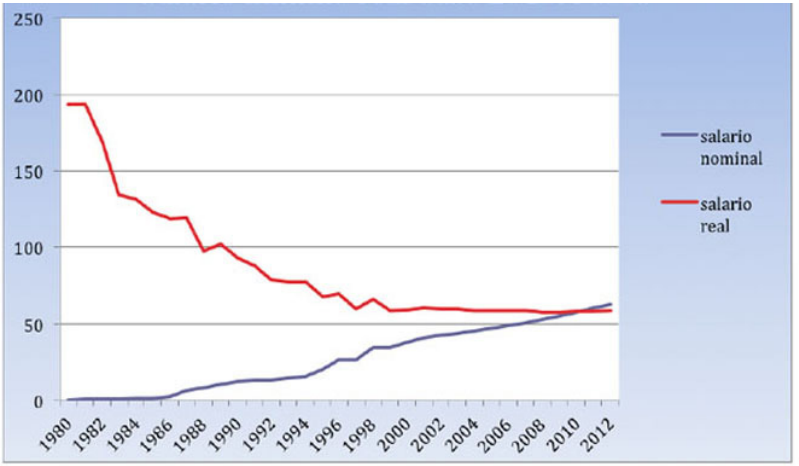


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Evolución del endeudamiento de los hogares y su relación con la distribución del ingreso, el salario real y el desempleo

En lo referente al endeudamiento privado, sobresale el caso de los hogares, cuyos niveles de deuda se han incrementado en la década reciente. Ello conlleva una implicación básica que se deriva del análisis de las identidades contables hechas previamente: el ingreso de las familias es menor que sus gastos o, visto de otra forma, el nivel de consumo supera al ingreso y por tanto hay un ahorro negativo o un déficit que debe financiarse mediante mecanismos de deuda. Ello se observa claramente en la Gráfica 3, se muestra que el salario ha perdido poder adquisitivo toda vez que el salario mínimo (que es un referente para el nivel de salarios en general) ha caído en términos reales.

GRÁFICA 3
Salario mínimo real base 2010 (pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

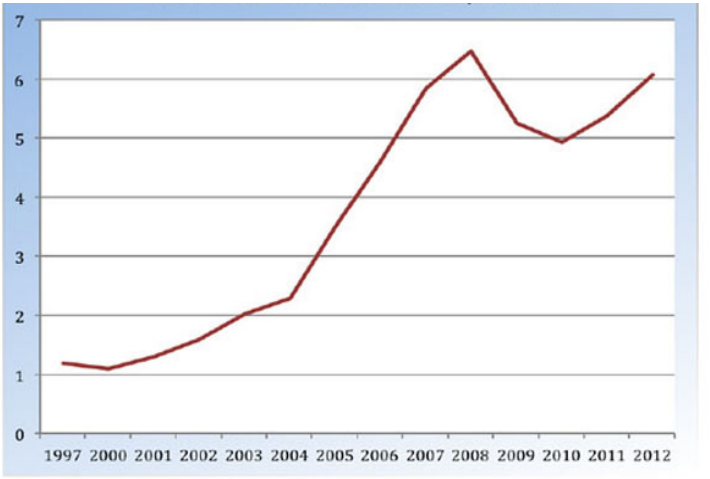
Aunque es un hecho que los niveles de inflación se han mantenido relativamente estables en los últimos dos sexenios y por ello el salario real no parece decrecer significativamente, existe un fenómeno que se suma a esta problemática y es que los niveles de desempleo sí han crecido como se mencionará más adelante. Ambos factores se conjuntan para determinar, en términos macroeconómicos, una disminución del ingreso de las familias.

Pero los niveles de deuda elevados en los hogares obedecen además a otro fenómeno que es resultado de un mismo hecho. En los últimos dos sexenios se han reducido significativamente las restricciones crediticias que enfrentaban las familias. Así, el exceso de ahorro de algunos sectores, por ejemplo el obtenido por la represión salarial, que no encuentra realización en el consumo o en la formación de nuevo capital, se ha canalizado al sector financiero en forma de créditos, mismos que las familias han tomado para reducir la brecha generada por el desequilibrio entre los ingresos y los gastos.

En los dos sexenios panistas el crédito otorgado para el consumo pasó del 1.1 por ciento del PIB en el año 2000 a más del 6 por ciento al final de 2012 como lo indica la Gráfica 4, mostrando un decrecimiento únicamente en el periodo de la crisis de 2008-2009. Sin embargo, este incremento en el nivel de crédito para consumo ha significado también un aumento considerable de las personas físicas que han dejado de pagar sus servicios de deuda, toda vez que el índice de morosidad es aproximadamente del 25%, según informes el Banco de México, lo cual muestra que efectivamente se ha recurrido al endeudamiento para financiar el déficit de ingresos, al mismo tiempo que refleja la insolvencia que tienen las familias en virtud de la caída de sus ingresos.

GRÁFICA 4

Crédito al consumo, porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con informes del Banco de México.

El incremento en la oferta de crédito disponible, que está dado entre otras razones porque hay mayor disponibilidad de recursos financieros internos, es en sí mismo un indicador del

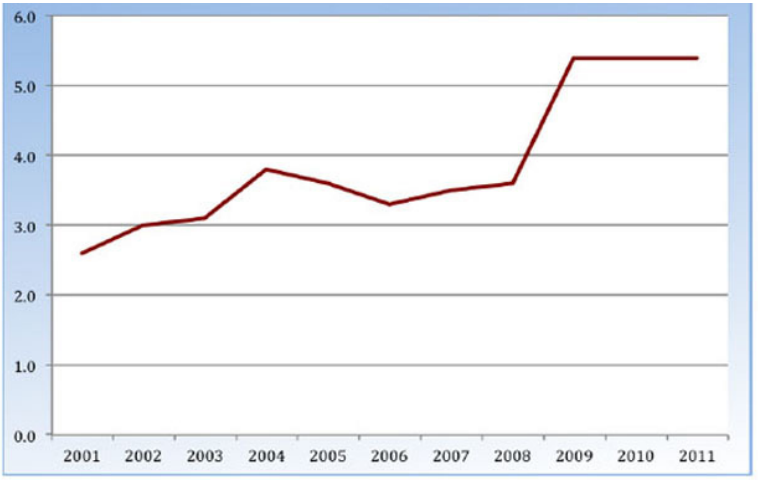
grado de distribución del ingreso. Esto es así ya que por un lado hay sectores dentro del país que son capaces de generar excedentes que son colocados en el sector financiero y por otro, un sector de la población cada vez mayor que no cubre sus necesidades de consumo con su ingreso corriente y recurre a los créditos disponibles.

Con un grado de desigualdad caracterizado por un índice de Gini promedio entre 2000 y 2012 de 0.48 (OCDE, 2010), la riqueza se ha concentrado en los sectores de más altos ingresos, lo que ha contribuido a que dichos sectores beneficiados aumenten la disponibilidad de recursos destinados para créditos, generándose con ello tasas de interés que mantienen una tendencia a la baja. Por ejemplo, la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE), que es usada para reflejar las condiciones generales del mercado de dinero, paso de un nivel promedio de 17% en el año 2000 a 4.8% en 2012 (Banxico, 2013).

A todo lo anterior se agrega el hecho de que en los últimos dos sexenios los niveles de desempleo e informalidad han crecido, como puede observarse en la Gráfica 5. El desempleo pasó de un nivel de 2.6% en 2001 a 5.4% en 2011 según datos de la OCDE. Ello indirectamente da muestra de la disminución del ingreso promedio de los hogares en este periodo.

Gráfica 5

Niveles de desempleo, porcentaje (2001 a 2012)



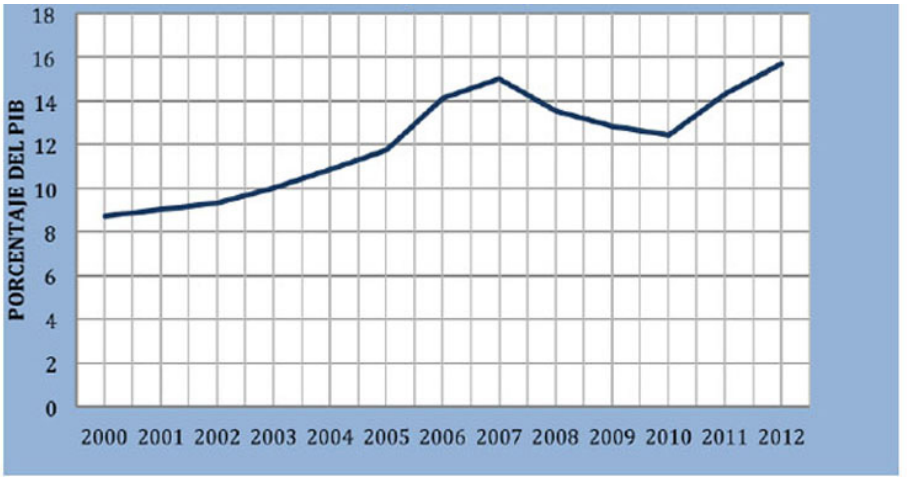
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE

Sin duda, ello es un determinante de la disminución del poder adquisitivo de las familias y en última instancia del nivel acrecentado de la deuda privada de los hogares. El crédito al consumo que se mencionó anteriormente, no representa la totalidad de la deuda de los

hogares, pues también existe deuda por créditos de largo plazo como los otorgados para la adquisición de vivienda y automóviles. Todo ello ha generado que las familias mantengan una deuda con el sector bancario aún mayor, como se muestra en la Gráfica 6. El monto de dicha deuda al inicio de las administraciones panistas fue de aproximadamente ocho por ciento del PIB y al final de 2012 era casi el doble.

GRÁFICA 6

Deuda de los hogares con el sector bancario, porcenteje del PIB



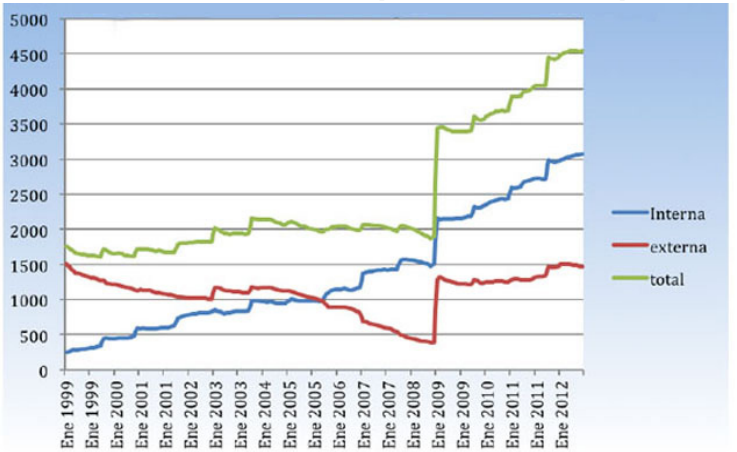
Fuente: Elaboración propia con informes del Banco de México.

Evolución del endeudamiento público federal, su relación con los ingresos públicos, el gasto, formación de capital y déficit en cuenta corriente

En el caso de la deuda del Gobierno federal también es resultado de un desajuste entre los ingresos y los egresos. Por definición, éste déficit es el de la cuenta corriente, el cual expresa que los pagos realizados a residentes del exterior son mayores que los pagos que se reciben desde el exterior. En la Gráfica 7 es posible observar la evolución de la deuda del sector público económico amplio desde el comienzo de las administraciones panistas. Se muestra el hecho de que desde el 2005 la deuda interna cobró mayor relevancia y la deuda externa de hecho disminuyó. Ello ha sido un intento por reducir los riesgos de las fluctuaciones del tipo de cambio.

GRÁFICA 7

Deuda neta del sector Público Económico Amplio. Miles de mills. de pesos ctes. base 2010

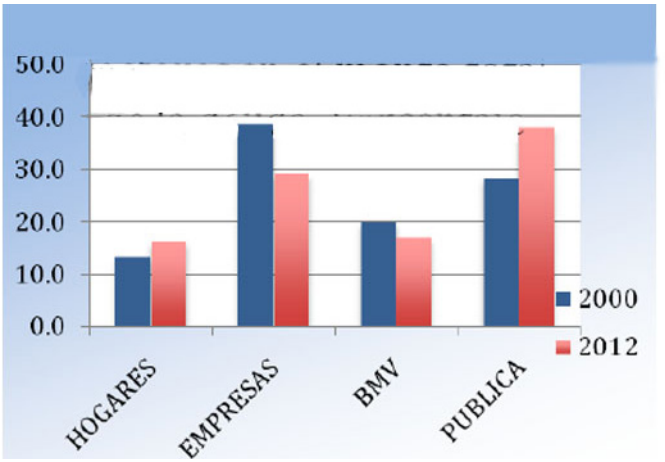


Fuente: Elaboración propia con informes del Banco de México.

En la Gráfica 8 se presenta la evolución de la estructura porcentual de la deuda total de México durante los sexenios panistas. Se puede observar que la deuda de las hogares creció significativamente, al punto que está casi al nivel de la deuda en la bolsa de valores. Asimismo, se muestra que el endeudamiento público que estaba por debajo del endeudamiento de las empresas en el año 2000, pasó a ocupar el primer lugar de endeudamiento en 2012.

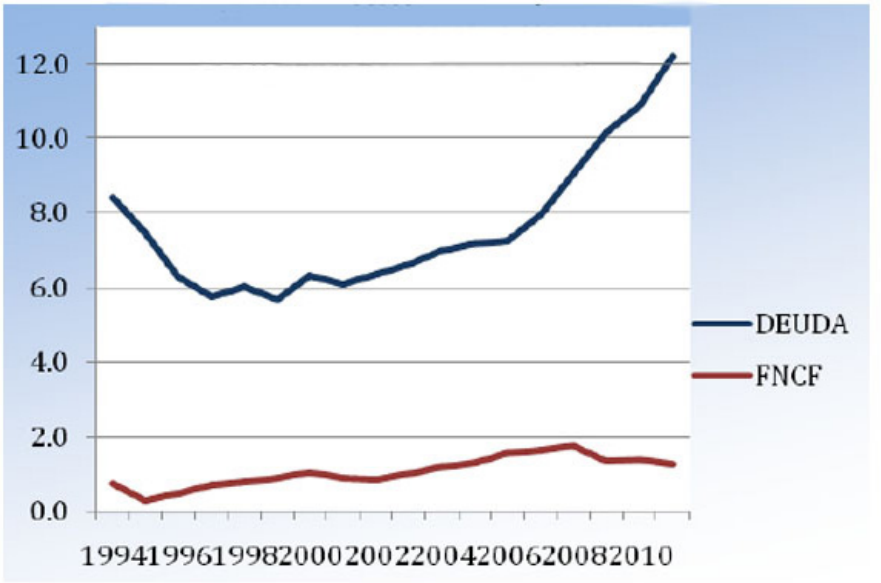
GRÁFICA 8

Participación de los 4 sectores en el monto total de la deuda, porcentaje



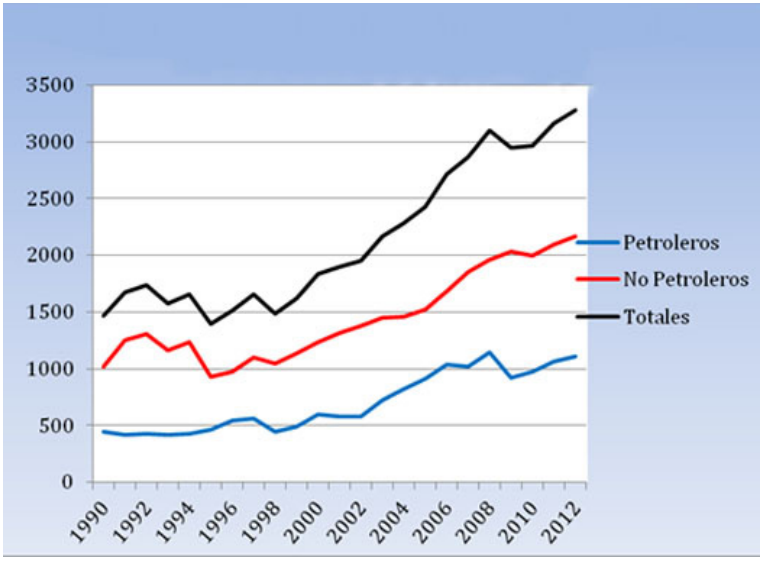
La Gráfica 9 ilustra el cambio estructural en el terreno financiero, por un lado, y las causas del estancamiento de la economía por otro. En efecto, puede observarse que la deuda global de México ha estado en niveles que superan hasta doce veces el nivel de la formación neta de capital. Este es un síntoma de que el excedente que genera el valor del producto social en vez de ser canalizado a la economía real se ha trasladado a la esfera financiera. Las consecuencias de este proceso se reflejan en el estancamiento del nivel de actividad económica, y las secuelas que ya se han mencionado en términos de bienestar social.

GRÁFICA 9
Deuda y formación neta de capital fijo
Billones de pesos constantes de 2010



En 2009 todos los ingresos federales disminuyeron por efecto de la crisis internacional, principalmente los petroleros como se aprecia en la Gráfica 10. Este hecho provocó un mayor déficit de la cuenta corriente y por ello en el gráfico 7 de la deuda se aprecia un aumento considerable respecto al año 2008.

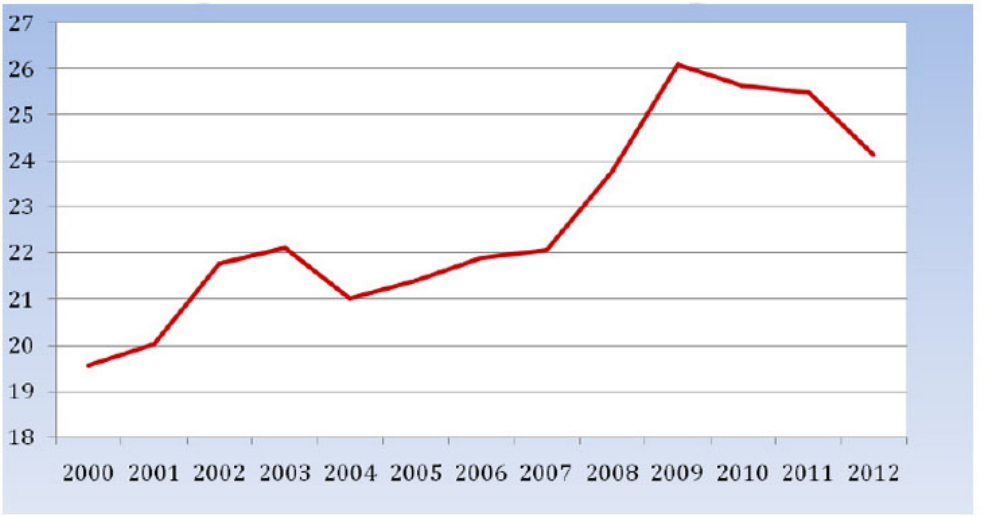
GRÁFICA 10
Ingresos Fiscales
(Miles de millones de pesos ctes. base 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Paradójicamente, en el periodo comprendido entre 2008 y 2009, que es cuando crece aún más el monto de la deuda pública, los niveles de desempleo se elevaron en un 50 por ciento, al pasar de 3.6 a 5.4 puntos porcentuales. Ello es claramente una muestra de una política económica incongruente en una etapa de recesión, pues no se fomenta el empleo para generar demanda; o posiblemente es evidencia de corrupción o malos manejos de las finanzas públicas toda vez que los gastos del Gobierno sí aumentaron efectivamente como lo muestra la Gráfica 11. Es decir, el déficit público sí se incrementó, pero ese gasto no se vio reflejado en los niveles de empleo, lo cual indirectamente muestra que tampoco hubo niveles significativos de gasto en infraestructura o formación de capital. Ello indica que mayoritariamente el déficit del Gobierno federal se canalizó al gasto corriente.

GRÁFICA 11
Gasto Neto Devengado del Sector PúblicoPresupuestario 200-2010
Porcentaje del PIB

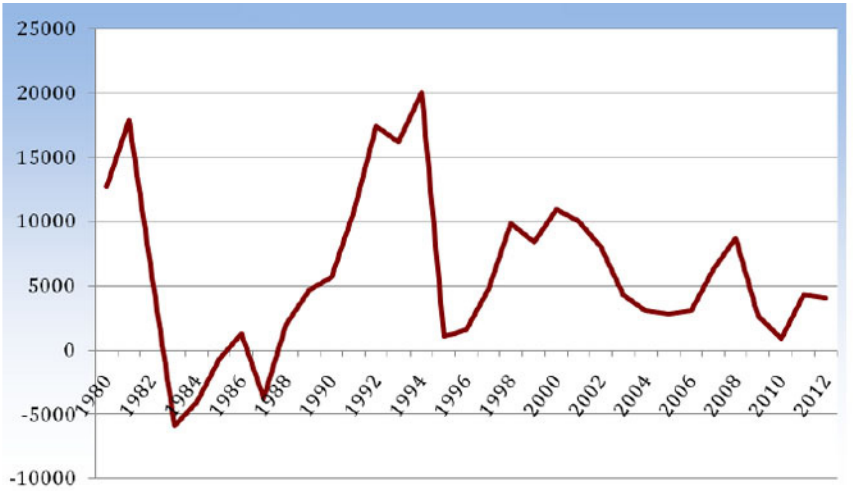


Fuente: Elaboración propia con datos del CEFP.

Finalmente, a partir de la Gráfica 12 podemos observar que el déficit por cuenta corriente en la última década ha tenido en promedio niveles inferiores a los registrados en la década precedente, aunque con variaciones muy significativas a lo largo de los dos sexenios panistas. Lo que se distingue es que en el periodo 2008-2009 ese déficit se contrajo, lo cual, de acuerdo al planteamiento inicial de que en presencia de un faltante se tiene que recurrir al financiamiento mediante mecanismos de deuda para saldarlo, indicaría que el monto de la deuda en general debería haberse reducido. Pero como se observó en la Gráfica 7, ocurrió todo lo contrario, especialmente con la deuda pública.

Lo anterior tiene especial relación con la Gráfica 9, en la cual se muestra el incremento en el nivel de gasto ejercido por el Gobierno federal en el mismo período. Conectando las tres variables mencionadas: Déficit reducido, Deuda incrementada y Gasto público elevado, no habría razón para esperar los resultados obtenidos: estancamiento económico, incremento del desempleo y crecimiento de la deuda.

GRÁFICA 12
Déficit en cuenta corriente
Millones de dólares ctes. base 1982-84=100



Fuente: Elaboración propia con datos del CEFP.

Conclusiones

El crecimiento económico sostenido así como la reducción de la pobreza y la desigualdad debieran ser los objetivos principales de las economías contemporáneas. El panorama histórico que hemos presentado de manera descriptiva y analítica de la economía mexicana, con énfasis en el período 2000-2012, correspondiente a las administraciones del partido Acción Nacional lejos de mostrar una ruptura con el pasado muestra un elemento clave de continuidad: estancamiento económico. El estancamiento y sus secuelas en términos de desempleo, pobreza y desigualdad tienen su origen en el problema de la distribución de la renta. En virtud de esta mala distribución de la renta, las clases medias y pobres tienen ingresos limitados que implican una propensión al ahorro nula, y una propensión al consumo de tal magnitud que se ven obligadas a endeudarse para tener acceso a un mínimo estándar de bienestar. En efecto, los ingresos limitados de la población junto con el aumento de los gastos han provocado una situación de déficit que se traduce en deuda creciente y persistente en los últimos años, la cual está sustentada en crédito bancario (tarjetas de crédito) y crédito informal usurero. La deuda de las empresas también se ha incrementado al igual que la deuda

pública (interna y externa). Al mismo tiempo, la economía mexicana también se enfrenta a déficit en cuenta corriente. En este marco, existen rasgos de lo que se conoce como un problema de déficit gemelo (déficit fiscal y déficit en cuenta corriente). Si el déficit fiscal se "resuelve" por la vía del endeudamiento, entonces se tiene que dedicar una parte considerable de su PIB en el pago de intereses de los préstamos. La necesidad de atender a las obligaciones de deuda, es una contradicción en virtud del incremento del ahorro de la renta petrolera de los últimos años y que, entre otros despilfarros y corrupción, ha incrementado las reservas internacionales. Esta situación está socavando el desempeño económico sumado al colapso de la planificación del desarrollo. Debido a las obligaciones del servicio de la deuda pública interna y externa, se tiene una innecesaria fuga de recursos de los ingresos ya limitados que acrecienta el estancamiento económico. En vista de ello, se sugiere que para lograr una salida al estancamiento es necesario un cambio normativo en la política económica; la cual debe enfocarse a la distribución de la renta, para mejorar los ingresos de la población como única alternativa para incrementar la demanda efectiva que estimule la formación neta de capital, pues esta última muestra una tendencia de estancamiento sistemático.

Bibliografía

Peláez, Guillermo (2012), "La vigencia de Keynes: una interpretación teórica de la crisis contemporánea", en Peláez, G., *Heterodoxia. Ensayos de Teoría económica*, México, UAM-X, pp. 175-189.

Banco de México (2012), *Reporte Sobre el Sistema Financiero*. En línea: [http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/reporte-sf/%7B634CB421-5674-D80F-D315-19CE8ADD300E%7D.pdf]

INEGI (2013), *Banco de Información Económica*, en línea: [http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/]

Income Inequality, (OECD), recuperado el 17 de mayo de 2013 [http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/]

El desempeño económico de México dentro de una perspectiva latinoamericana: Las referencias de Brasil y Chile

*José Luis Estrada López**
*Ana Lilia Alvarado Figueroa***

Introducción

En este trabajo se evalúa la experiencia de crecimiento de la economía mexicana durante los dos sexenios anteriores (2001-2012) centrándose en el comercio exterior, la inversión extranjera directa, el desempeño económico y el bienestar social. Esta evaluación se hace dentro de un marco comparativo transversal, con dos economías (Brasil y Chile) que han seguido estrategias de desarrollo peculiares.

Los gobiernos del PAN se caracterizaron por continuar con las políticas de desarrollo que se diseñaron e instrumentaron durante el gobierno de Salinas (El Consenso de Washington, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte [TLCAN] y el fundamentalismo del mercado) sin configurar ningún cambio sustancial. A pesar de que el desempeño económico no era el adecuado, no hubo intentos serios de evaluar y revisar la estrategia de desarrollo vigente: en el sexenio de Fox se buscó un mejor trato para migrantes mexicanos en Estados Unidos pero no se previeron formas para elevar el crecimiento y la generación de empleos dignos; durante el siguiente sexenio, aunque se planteó el empleo como objetivo prioritario, quedó rezagado frente a la misión dominante de la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado. En descargo de dichas administraciones, se podría argumentar que enfrentaron la oposición a sus intentos de llevar a cabo reformas en el Congreso.[1]

Estos resultados contrastan con las respuestas de otros países en la región latinoamericana, que frente a los magros resultados económicos y sociales, revisaron las estrategias aplicadas e introdujeron cambios importantes. Se observan políticas y logros en materia de estabilidad fiscal y macroeconómica al mismo tiempo que se incorporaron políticas para enfrentar los problemas de pobreza, desigualdad e insuficiencias en el crecimiento y generación de empleos. Los gobiernos panistas, por el contrario, parecieron contentarse

* Profesor-Investigador en el Departamento de Economía, UAM-Iztapalapa.
** Maestra en Estudios Sociales, Economía Social, UAM-Iztapalapa.

[1] Cabe destacar algunos de los principales logros en las administraciones panistas: reformas en el sexenio foxista para la promoción de una política de transparencia y acceso a la información que se materializó con la creación del IFAI; el seguro popular. En el sexenio de Calderón los intentos de reforma parcial para evitar cierto tipo de evasión mediante medidas como el IETU, ampliación del seguro popular.

con mantener "las recetas indicadas por los organismos oficiales". En Chile, dado el buen desempeño en materia de crecimiento (a partir de 1990), los esfuerzos se concentraron en llevar a cabo políticas sociales para disminuir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. En Brasil, con el cambio de gobierno a principios del milenio, se utilizó más decididamente el poder público para enfrentar una amplia gama de problemas sociales.

En México, al mantener el curso de la estrategia el Estado favoreció a aquella parte de la economía que sí ha aprovechado el TLCAN, pero desdeñó la posibilidad de establecer una estrategia de desarrollo que respondiera a las necesidades de la población y de la nación en su conjunto. En este trabajo se sostiene la hipótesis de que México continua con una estrategia basada en mano de obra barata, congruente con la dinámica de relocalización productiva internacional, pero muy diferente a otras estrategias exitosas basadas en generación de capacidades tecnológicas, vigorosa productividad e ingresos crecientes, de otras naciones en el Este de Asia como Corea del Sur (Estrada y Landa, 2011). Pareciera que el país se encuentra en una "trampa" estratégica que conviene analizar con miras a pensar en alternativas la cual se revisa en la primera sección. Se describen los principales aspectos de la estrategia de desarrollo económico para la inserción en la economía global, las políticas macroeconómicas (estabilidad y crecimiento), así como las motivaciones políticas estadounidense y mexicana para comprometerse formalmente en el TLCAN. Esta sección cierra con la consideración de porqué el grupo "dominante" en México prefiere la estabilidad sobre el crecimiento económico.

En la segunda sección se comparan los perfiles comerciales entre los países seleccionados. Para esta comparación se recurre a una clasificación comercial estándar y también a otra según el grado tecnológico basada principalmente en Lall (2000). En la siguiente sección se describe el desempeño económico del país en términos de PIB per capita, productividad laboral, ingresos salariales y tipo de cambio por medio de una comparación transversal y temporal. Finalmente, en la última sección se analizan dos alternativas que se ofrecen en la literatura para buscar superar el "fracaso" del modelo mexicano de desarrollo.

Estrategias de desarrollo económico e inserción en la economía global

México en el TLCAN

México no ha seguido una estrategia de libre comercio convencional. Después de haber iniciado un proceso de reforma a su sistema comercial basado en los permisos de importación durante 1985-1987, y adherido al GATT, el país se embarcó en un proyecto de integración regional con Estados Unidos y Canadá. En este sentido esta estrategia mexicana de inserción en la economía mundial difiere de la chilena y la brasileña, como se mostrará adelante.

El principal interés de la parte estadounidense, al promover el TLCAN, consistió en apoyarse en el impulso de relocalización de muchas empresas de Estados Unidos, como una manera de evitar incurrir

en los altos costos salariales en industrias con fuerte presencia sindical, y aprovechar la mano de obra más barata en México. Este proceso que ya venía de tiempo atrás se consolidó formalmente mediante el acuerdo comercial y de inversión. Hay razones para pensar que también existieron motivaciones políticas por parte de Washington para asegurar que México permaneciera más atado a sus intereses (Bhagwatti, 1995). En México, por otra parte, frente a la crisis de la política de intervención gubernamental ocurrida durante el periodo del boom petrolero, 1978-1982, se abandonó la idea de utilizar políticas públicas para promover el desarrollo. Esto fue acompañado del interés político del grupo de Salinas por mantener la presidencia durante varios sexenios.

En la conformación del bloque económico-político de América del Norte el factor asiático ha sido importante. Efectivamente, por el lado estadounidense, desde los años ochenta se buscó enfrentar la creciente competencia asiática de diversas maneras. Conviene notar que durante estos años la participación de los principales exportadores asiáticos alcanzaba ya proporciones preocupantes para Washington.[2]

Otras medidas importantes incluyeron el reajuste de los tipos de cambio del dólar frente a las principales monedas (Yen, Marco, la libra esterlina y el franco) mediante la coordinación internacional entre las mayores economías. Finalmente, el TLCAN constituyó una medida para buscar frenar el rápido crecimiento de las importaciones asiáticas.

Efectivamente, la formación del bloque económico en América del Norte pretendió establecer un grado de seguridad para la IED en México para facilitar y reducir los costos de los flujos de insumos industriales, así como de los bienes ensamblados. De esta manera Estados Unidos buscó sustituir importaciones de manufacturas asiáticas por importaciones mexicanas.[3] Ello se logró durante los primeros años (1994-2000) en los que se observa un aumento considerable de la participación de las exportaciones provenientes de México a Estados Unidos, sin olvidar que ello impulsó la agenda a favor de los derechos de propiedad intelectual.

Hay que notar que la respuesta asiática al abanico de medidas comerciales y cambiaras tomadas por Estados Unidos durante los años ochenta y principios de los noventa fue también variada: (a) el importante fortalecimiento del Yen frente al dólar, y las restricciones comerciales impuestas por el gobierno de Reagan, provocó un enorme flujo de capitales de Japón hacia Estados Unidos al mismo tiempo que las empresas japonesas acentuaron su internacionalización; (b) de manera informal, se

[2] La situación comercial de Estados Unidos alcanzó efectivamente niveles críticos a principios de los años ochenta, lo que llevó inclusive a abandonar la regla de tipos de cambio libremente fluctuantes por acuerdos sobre paridades entre las grandes potencias; bajo la promoción del Departamento del Tesoro y los acuerdos Plaza y Louvre.

[3] Desde una perspectiva más amplia, Peter Smith recalca que el TLCAN fue el resultado de la combinación de intereses de parte de Estados Unidos y México. Por parte de Washington se percibió la oportunidad de fortalecer la posición de Estados Unidos frente a Europa y Japón mediante la formación de un bloque económico con un país rico en recursos naturales, mano de obra barata y con quien se tiene intereses fundamentales por la amplia frontera que se comparte. Para el gobierno mexicano, el acuerdo representó una opción para mantener la estrategia de reforma y con ello la permanencia del grupo en el poder. Hay que reconocer que Salinas no parecía tener esta estrategia como primera opción pero, la realidad mundial después de la desintegración del bloque soviético, y la consecuente vuelta de la atención de Europa hacia el Este, lo indujo a aceptar ésta opción de mayor integración a Estados Unidos. (Smith, 1999, p. 11).

dio un proceso de integración regional en el este asiático, en especial, entre economías avanzadas de salarios altos (Japón y en menor medida Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong) y economías en desarrollo de salarios bajos en el sudeste asiático notablemente China. Así se establecieron cadenas comerciales entre Japón y los tigres asiáticos con China y de este país con Estados Unidos y el resto del mundo. A partir de que China accede a la OMC en 2001, el auge exportador de China a Estados Unidos neutraliza la penetración de las exportaciones mexicanas a ese mercado.

Una diferencia crucial entre los procesos de modernización con base en capital extranjero de México y China consiste en las cesiones que hizo México al formalizar un acuerdo comercial con Estados Unidos. En forma sintética se puede decir que con el tratado México aceptó una estructura de incentivos que favorece a las grandes empresas de "punta" (principalmente extranjeras y también mexicanas) pero que gravita en contra de la gran mayoría de empresas en México. Si bien un conjunto de empresas mexicanas ya habían alcanzado condiciones de producción de frontera (p. ej. En la industria del cemento, fibras químicas, alimentos) la gran mayoría de la producción de bienes y servicios se hacía en condiciones de alta ineficiencia.

También se impuso el criterio de otorgar "trato nacional" a las empresas e inversiones extranjeras de los otros paises en el tratado. Automáticamente este acuerdo puso en desventaja a empresas mexicanas que, por no tener acceso al crédito en los mercados internacionales —como si lo tienen las empresas extranjeras y las corporaciones mexicanas— quedaron sujetas a situaciones de desventaja debido al alta grado de ineficacia en el otorgamiento de crédito a la producción por el sistema bancario y financiero en México.

Desde la perspectiva teórica, los estudios más pertinentes apuntan a las desventajas de un país pequeño que se integra a uno grande. Tómese el caso del modelo de competencia monopolística que se usa para analizar la apertura comercial en sectores industriales en los que predominan grandes empresas, rendimientos crecientes a escala y diferenciación de productos. Una de las principales conclusiones es que se obtienen ganancias a partir de la reducción de costos al ampliar la escala de operación de las empresas pero a costa de una reducción del número de empresas existentes en los países antes de la apertura. Es procedente extender este modelo también al caso en el que se da la movilidad de capital como se da en el espacio TLCAN. También considerar que las empresas que ya han alcanzado escalas amplias en el mercado de Estados Unidos tendrán ventaja sobre la mayoría de las empresas en el mercado pequeño de México (Krugman y Obtsfeld, 2001).

Se puede decir que, la estrategia mexicana al igual que la china se ha apoyado fuertemente en la IED y en la relocalización industrial a través de las corporaciones multinacionales; pero, a diferencia de China, México no ha implementado políticas adicionales para promover la modernización, ni ha hecho reformas efectivas para eficientar sus sistemas de producción, comercialización y gestión pública. Lo anterior parece ser congruente, con lo que en los hechos constituye una estrategia de desarrollo con base en mano de obra barata.

Por otra parte, los artífices mexicanos del TLCAN destacaron las ventajas del mismo para elevar la competitividad en ciertos segmentos productivos, mediante el libre acceso a insumos importados de calidad, precio y condiciones internacionales. Tal es el caso de sectores como el de la confección en el que se dio una reestructuración para importar fibras de algodón y otros insumos, concentrando así la producción en ciertas etapas del proceso que requieren mayor intensidad laboral. Se presenta así una situación de aumento de exportaciones manufactureras pero con altos contenidos de importación de insumos. Las matrices de insumo-producto permiten observar las magnitudes de los coeficientes de importación en los países seleccionados y Estados Unidos. Se aprecia en el Cuadro 1, que los coeficientes de importación para la economía mexicana son considerablemente más altos que en Brasil, Chile y EUA. El contraste es muy marcado en el total nacional y en las manufacturas. Un ejemplo es el agrupamiento de textiles, productos textiles, cuero y calzado, que tiene un coeficiente de importación de insumos que es casi cuatro veces más alto de Estados Unidos y superior en más de 20% al chileno.

CUADRO 1

Coeficientes de importación por rama y país

(años seleccionados, 2000s)

	Total			
	México	Brasil	Chile	EUA
C31 Electrical machinery and apparatus n.e.c	0.932	0.177	0.902	0.377
C30 Office, accounting and computing machinery	0.918	0.809	..	0.657
C29 Machinery and equipment n.e.c	0.751	0.315	0.641	0.375
C25 Rubber and plastics products	0.681	0.099	0.346	0.125
C34 Motor vehicles, trailers and semi-trailers	0.650	0.171	0.601	0.271
C28 Fabricated metal products except machinery and equipment	0.625	0.062	0.253	0.115
C17T19 Textiles, textile products, leather and footwear	0.614	0.068	0.490	0.167
Manufacturas (ISIC 15-37)	0.527	0.140	0.353	0.211
C36T37 Manufacturing n.e.c; recycling	0.462	0.079	0.314	0.291
C24 Chemicals and chemical products	0.446	0.211	0.528	0.242
C27 Basic metals	0.363	0.105	0.380	0.264
C21T22 Pulp, paper, paper products, printing and publishing	0.361	0.047	0.167	0.065
Total	0.271	0.099	0.209	0.094
C20 Wood and products of wood and cork	0.260	0.016	0.106	0.194
C01T05 Agriculture, hunting, forestry and fishing	0.171	0.029	0.086	0.077
C26 Other non-metallic mineral products	0.151	0.053	0.156	0.149
C15T16 Food products, beverages and tobacco	0.126	0.020	0.169	0.029
C65T67 Finance and insurance	0.125	0.033	0.131	0.030
C23 Coke, refined petroleum products and nuclear fuel	0.116	0.106	0.288	0.206
C64 Post and telecommunications	0.038	0.049	0.073	0.000
C74 Other Business Activities	0.035	0.091	0.071	0.001
C10T14 Mining and quarrying	0.035	0.277	0.560	0.438
C55 Hotels and restaurants	0.007	0.000	0.032	0.000
C60T63 Transport and storage	0.006	0.000	0.198	0.030
C40t41 Electricity, gas and water supply	0.001	0.027	0.012	0.015

Fuente: OECD, STAN INPUT-OUTPUT MATRICES

Políticas macroeconómicas y cambiarias

Uno de los principales logros que reclaman los gobiernos panistas se refiere al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y cambiaria y el haber evitado la recurrencia de las crisis con los cambios de poderes sexenales. Frente a la experiencia de crisis anteriores en México, y América Latina, este logro es destacable. Se puede apreciar en el Cuadro 2, que en términos del desempeño macroeconómico en las tres economías hay una relativa estabilidad en comparación con la década de los noventa: la inflación se reducio a un dígito; la deuda pública total se ubica en niveles manejables (Brasil registra niveles más altos y Chile los más bajos); en cuenta corriente, los déficits de Brasil y México son bajos mientras que Chile registra superávit en la última década, después de haber padecido déficits significativos durante los años noventa del siglo pasado. Lo cuestionable es que esta estabilidad en México se logra a costa de un reducido dinamismo económico.Además hay un aumento en la tasa de desempleo durante el periodo considerado de 2001 a 2012. Más importante es que a pesar de la estabilidad macroeconómica el crecimiento económico fue menor que en el decenio de los años noventa. Al comparar los tres países se debe apuntar que en los dos periodos considerados, la tasa de crecimiento del PIB de México ha sido inferior a las otras dos economías. Brasil ha experimentó un aumento de casi dos tercios, y Chile continuó manteniéndose como la de mayor crecimiento.

CUADRO 2

Desempeño maroeconómico en Brasil, Chile y México

(años seleccionados)

	1990-2000			2001-2012		
	Brasil	Chile	México	Brasil	Chile	México
Tasa de Crecimiento del PIB a/	1.9	6.2	**3.8**	3.4	4.4	**2.0**
Inflación b/	777.7	11.0	**19.4**	6.6	3.2	**4.5**
Deuda Pública c/	23.4	21.3	**28.8**	30.2	9.2	**23.2**
Cuenta Corriente d/	-1.88	-2.5	**-3.2**	-0.9	0.4	**-1.1**
Desempleo e/	5.7	7.5	**3.5**	9.2	8.7	**4.0**

a/ Promedio del periodo

b/ Precios del Consumidor (cambio porcentual), promedio del periodo

c/ Total de deuda pública como porcentaje del PIB, promedio del periodo (datos disponibles hasta 2011)

d/ Balance en cuenta corriente como porcentaje del PIB, promedio del periodo

e/ Porcentaje del total de fuerza de trabajo, promedio del periodo

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribel (CEPAL), y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

¿Razones para que al grupo "dominante" en México requiera de la estabilidad macroeconómica pero no así de crecimiento económico robusto

Se puede conjeturar que para el grupo empresarial beneficiado por el TLCAN es necesario mantener la estabilidad macroeconómica pero no requiere que el país crezca acorde con el potencial y las necesidades de la población. Las crisis económicas y cambiarias afectan considerablemente los negocios de los grupos corporativos por varias razones: (i) se puede deteriorar sus balances y su posición crediticia en el mercado mundial, (ii) la inestabilidad cambiaria afecta las expectativas de ventas y crecimiento, (iii) la estabilidad cambiaria les evita enfrentar situaciones de crisis que afecte su solvencia y grave el servicio de su deuda.[4]

Por otra parte, que el magro crecimiento deje fuera segmentos amplios de la PEA no les afecta directamente, ya que el mercado interno sigue siendo suficientemente amplio y el poder monopólico contribuye a mayores tasas de rentabilidad. Por otra parte hay que tomar en cuenta que la expansión de muchos de estos grupos a nivel mundial ha favorecido su rentabilidad y crecimiento. En el Cuadro 3 se observan características interesantes. En primer lugar, la expansión de la IED proveniente de economías emergentes se ha vuelto importante y la mexicana participa de esta tendencia global, aunque es más acentuada para economías asiáticas. En segundo lugar se observa un aumento considerable de la participación mexicana en los dos últimos sexenios, a partir de promedios relativamente bajos para su participación durante los años noventa del siglo pasado. En tercer lugar, se observa mayor dinamismo para Brasil durante el quinquenio de 2006 a 2010 y para Chile, tomando en cuenta su tamaño considerablemente menor al de Brasil y México.[5]

---

[4] El tipo de cambio flexible ha permitido al país un mejor manejo de los choques externos que el sistema de tipo de cambio fijo en años anteriores (1970-1995); sin embargo, hay que reconocer que se han requerido de otro tipo de intervenciones para estabilizar el peso, como es el caso de la intervención de la FED en 2009, mediante un contrato tipo *swap*, para evitar el rápido deterioro de monedas en economías emergentes como la mexicana, brasileña y coreana, durante el agravamiento de la crisis mundial. También hay que tomar en cuenta que el sistema financiero internacional ha mostrado fallas en su funcionamiento al acentuar una serie de crisis cambiarias y financieras en economías emergentes de varios continentes, e inclusive en EUA.

[5] Dentro de las empresas mexicanas más destacadas se encuentran los grupos Cemex (en el sector de minerales no metálicos), América Móvil (en telecomunicaciones) y Femsa y Grupo Bimbo (sector de alimento, bebidas y tabaco). Por la parte brasileña destacan Vale (en minería), Petrobras y Gerdau (productos metálicos). Contrasta con empresas industriales coreanas, Hyundai (automotriz), Samsung (electrónica), Posco (productos metálicos) y Doosan (diversificada).

CUADRO 3

Flujos de IED al exterior proveniente de economías emergentes (1991-2011)

(% respecto a EUA)						
	TOTAL	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011
Argentina	0.65	1.39	1.54	0.33	0.47	0.38
Brasil	2.14	1.08	1.13	**1.83**	**3.82**	**-0.26**
Chile	1.69	0.82	1.60	**1.14**	**2.18**	**2.98**
China	8.81	4.19	1.51	4.29	14.77	16.42
China, Hong Kong SAR	18.98	23.66	22.11	15.33	21.11	20.57
Taiwán	3.64	3.86	3.63	4.18	3.09	3.22
Corea del Sur	4.29	3.15	2.92	2.99	6.12	5.13
Mexico	1.78	0.47	0.72	**2.50**	**2.39**	**2.26**
Estados Unidos	100	100	100	100	100	100
Fuente: UNCTAD, World Investment Report.						

Perfil Comercial de los países y cambios en las últimas dos décadas

En las últimas dos décadas se consolidó la estrategia de desarrollo en las economías de América Latina centrada en la liberalización comercial-financiera, desregulación de la inversión, privatización y reducción del papel del Estado, que comenzaron a implementarse con mayor fuerza en la segunda mitad de los años ochenta. Las principales metas eran estabilidad y crecimiento económico. Sin embargo, mientras gran parte de los países han logrado mantener estables los principales indicadores macroeconómicos, sólo algunos han generado un mayor crecimiento. Esta sección se concentra en el análisis de los cambios en el patrón de especialización y la inversión extranjera directa, que se consideraron como los elementos determinantes para acelerar el crecimiento económico, y que son factores diversos autores[6] han señalado como la principal fuente de impulso/restricción al crecimiento en las economías de la región.

México

La estructura del comercio predominantemente industrial se configuró desde la década de los ochenta,[7] pero se ha profundizado con la inserción de la economía mexicana en el mercado global y el aumento en la importancia de las exportaciones no petroleras que se logró con el TLCAN. En la última década de la esa priista se observan cambios relevantes en el sector externo tales comon (Cuadro 4): 1) un descenso significativo de las exportaciones primarias debido a la caída en las exportaciones de petróleo; 2) las manufacturas de baja tecnología (productos textiles, juguetes, etc.) perdieron significancia en

[6] Principalmente Anthony Thirwall y JonhMcCombie.

[7] La apertura comercial funcionó sobre y programas de apoyo a la exportación en la segunda mitad de los años ochenta como: Programa de Importación Temporal para la Exportación (Pitex) en 1985, Las Empresas Altamente Exportadoras (Altex) en 1986, así como los programas de Derechos para la Exportación (Dimex) y Empresas de Comercio Exterior (Ecex).

el total de las exportaciones industriales: 3) las exportaciones más dinámicas son de mediana y alta tecnología, concentradas primordialmente en productos de la industria automotriz terminal (vehículos de carretera), aparatos eléctricos, telecomunicaciones y maquinaria y equipo en general; 4) el déficit comercial generado en gran parte del decenio –con excepción de los años de crisis– sobre todo en las exportaciones manufactureras se corresponde porque las importaciones están concentradas también en las manufacturas de mediana y alta tecnología.

La tendencia dinámica de las exportaciones de mediana y alta tecnología sugerirían una transición a sectores de escala y productos diferenciados que buscaba el proceso de industrialización en la última etapa; sin embargo, se debe considerar que en diversos países en desarrollo la clasificación de estas categorías incluye bienes que representan procesos de ensamblado con mano de obra barata, por lo que esta caracterización puede ser engañosa. Además, como se afirma en Unger (1990), el fenómeno de la reestructuración industrial internacional se asociada en buena medida a la crisis de la economía de Estados Unidos y la relocalización de empresas de mediana y alta tecnología a países como México lo que data desde antes del TLCAN. También los flujos de inversión crecieron considerablemente durante todo este decenio, principalmente aquellos provenientes de Estados Unidos, y se concentraron en el sector industrial.

Cuadro 4

México: Composición del comercio según Contenido Tecnológico (porcentajes)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Productos Primarios	**X**	**50.6**	**43.6**	**25.3**	**21.9**	**19.3**	**18.3**	**18.2**	**16.1**	**11.6**	**12.2**	**14.1**
	M	17.8	14.7	12.3	10.8	10.3	8.7	10.1	9.3	8.5	7.9	8.5
Manufacturas Basadas en Recursos	**X**	**12.8**	**13.0**	**10.9**	**10.6**	**10.1**	**11.9**	**10.5**	**10.6**	**10.3**	**8.8**	**8.3**
	M	18.5	17.5	17.0	16.9	16.9	17.9	17.8	17.1	17.0	16.5	15.8
Manufacturas de Baja Tecnología	**X**	**4.5**	**5.2**	**10.1**	**10.4**	**10.9**	**11.2**	**11.5**	**13.1**	**13.5**	**13.1**	**12.3**
	M	8.0	8.3	11.8	12.7	13.0	12.6	12.5	13.0	13.1	13.0	12.1
Manufacturas de Mediana y Alta Tecnología	**X**	**31.4**	**37.9**	**53.2**	**56.7**	**59.3**	**58.2**	**58.9**	**59.9**	**64.2**	**65.5**	**65.2**
	M	53.4	57.8	58.7	59.1	57.9	58.9	57	57	57.9	59.7	60.8
Otras Transacciones	X	**0.6**	**0.4**	**0.4**	**0.5**	**0.4**	**0.4**	**0.9**	**0.3**	**0.4**	**0.3**	**0.1**
	M	2.4	1.8	0.3	0.5	1.9	1.8	2.6	3.7	3.4	2.9	2.8

Productos Primarios : Fruta fresca, carne, arroz,cocoa, te, café, madera,carbón, petróleo crudo, gas,minerales concentrados, chatarra

Manufacturas Basadas en Recursos : Preparados de fruta y carnes, bebidas, productos de madera,aceites vegetales, metales básicos (excepto acero), derivados del petróleo, cementos, piedras preciosas, vidrio.

*Manufacturas Baja Tecnología: t*extiles, ropa, calzado, manufacturas de cuero, bolsos de viaje.

*Manufacturas Mediana y Alta Tecnología: ce*rámica, estructuras simples de metal, muebles, joyería, juguetes, productos plásticos, vehìculos de pasajeros Fibras sintéticas, químicos y pinturas, fertilizantes, plàsticos, hierro y acero, cañerias y tubos, Maquinaria y motores, maquinas industriales, bombas, barcos y relojes Maquinas para procesamiento de datos, de telecomunicaciones, equipos de televisiòn y transitores, turbinas, equipos generadores de energìa, artìculos famacùticos, aviones, instrumentos òpticos y de presición, cámaras fotográficas.

Otras Transacciones: Electricidad, películas cinematográficas, impresos, transacciones especiales, oro, monedas, animales (mascotas), obras de arte

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BADECEL (2013)

A partir del año 2000 se da un cambio importante en la dirección comercial de México. Mientras que la gran mayoría de las exportaciones siguen dirigiéndose a Estados Unidos, en el flujo de importaciones aumenta significativamente la participación de Asia. En 2000, Asia que apenas participaba con un algo más de 5%, para 2011 su participación fue superior al 25%. En particular, la participación de China aumenta de menos de 2% a más de 10% del total (Secretaría de Economía).

Sin embargo, la composición de las exportaciones e importaciones se mantiene (Cuadro 5): 1) las exportaciones primarias si bien no han recuperado la importancia de principios de la década de los noventa, con el repunte en los precios del petróleo a partir de 2003 han aumentado la proporción de los bienes primarios en el total de las exportaciones; 2) las exportaciones de manufacturas de baja tecnología registran un repunte, aunque ningún producto está entre los principales bienes exportados; 3) los bienes de mediana y alta tecnología son los principales y más dinámicos; destacan los de la industria automotriz terminal, telecomunicaciones, aparatos eléctricos, maquinaria y equipo de oficina y de procesamiento de datos; 4) las principales importaciones corresponden a manufacturas de mediana y alta tecnología y manufacturas basadas en recursos.

En gran medida las características de la IED hacia México concuerdan con las tendencias comerciales y la relocalización productiva recién descrita. A finales de los años ochenta, y sobre todo con el TLCAN, como se esperaba, la IED creció de forma acelerada. Aunque la inversión proviene de diversos países avanzados, predomina la que se origina en Estados Unidos y se orienta principalmente al sector manufacturero. No obstante, el mercado interno continúa siendo importante ya que se observa que la IED tiene una alta participación en otros sectores orientados principalmente a este mercado.

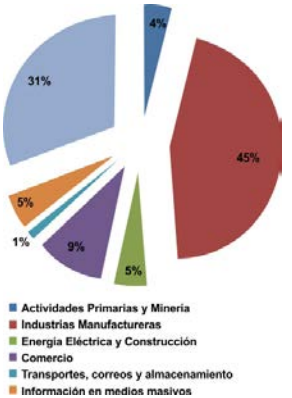
CUADRO 5

México: Composición del comercio según Contenido Tecnológico (porcentajes)

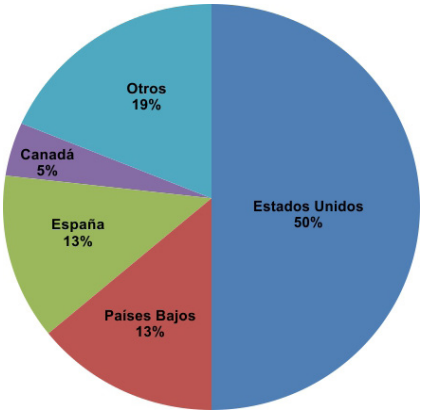
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Productos Primarios	**X**	**14.1**	**12.4**	**13.1**	**16.0**	**17.4**	**19.6**	**20.4**	**20.8**	**22.5**	**19.5**	**19.5**	**22.2**
	M	8.5	9.5	9.3	10.5	10.8	12.2	12.3	13.9	17.1	14.1	14.6	17.0
Manufacturas Basadas en Recursos	**X**	**8.3**	**8.5**	**8.8**	**8.4**	**9.1**	**9.5**	**9.7**	**9.7**	**9.9**	**8.9**	**9.1**	**9.9**
	M	15.8	15.3	15.5	15.7	16.4	16.6	17.0	16.4	16.2	15.4	15.9	16.1
Manufacturas de Baja Tecnología	**X**	**12.3**	**11.9**	**12.0**	**11.3**	**10.7**	**9.7**	**8.1**	**7.4**	**6.8**	**7.2**	**6.3**	**5.8**
	M	12.1	12.0	12.3	12.2	10.9	10.2	9.4	9.0	8.1	8.4	8.1	7.5
Manufacturas de Mediana y Alta Tecnología	**X**	**65.2**	**67.1**	**66.0**	**64.1**	**62.5**	**60.5**	**61.0**	**61.1**	**59.3**	**61.9**	**62.5**	**59.1**
	M	60.8	62.4	62.0	60.8	60.9	60.0	60.0	59.2	57.0	60.1	59.4	57.3
Otras Transacciones	X	**0.1**	**0.1**	**0.1**	**0.2**	**0.2**	**0.6**	**0.8**	**0.9**	**1.5**	**2.4**	**2.5**	**3.0**
	M	2.8	0.8	0.9	0.7	1.0	1.1	1.4	1.5	1.6	2.0	2.0	2.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BADECEL (2013)

Inversión extranjera directa por sector en México 2000-2012 (porcentajes)



Inversión extranjera directa en México por país de origrn 2000-2012 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Inversión Extranjera Directa, Secretaría de Economía (2013).

La industria manufacturera juega un rol fundamental en la economía mexicana, sin embargo, las exportaciones no están distribuidas uniformemente entre todas las industrias sólo se concentran en unas cuantas (automotriz, eléctrica, telecomunicaciones, principalmente), lo cual se ha combinado con una entrada masiva también de bienes manufactureros –de igual intensidad tecnológica y en las mismas industrias– cuyo crecimiento ha sido mayor que el de las exportaciones.

Brasil

Uno de los principales contrastes entre Brasil y México se refiere a la geopolítica. Mientras que México basa su estrategia de desarrollo en una alta dependencia de Estados Unidos, Brasil ha seguido una política de potencia intermedia en una configuración mundial de mayores balances entre poderes. De entrada, la estrategia brasileña se sustenta, en su considerable tamaño geográfico, poblacional y económico, pero también en una tradición cultural de fortaleza nacional; en especial, la nación sudamericana se reconoce como el principal interlocutor de la potencia hegemónica en América del Norte.

Al finalizar la década de los ochenta, y tras la crisis la deuda la economía brasileña inició una etapa de apertura económica, centrada en una política comercial acelerada. El Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que había suscrito con Argentina, fue la antesala del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, que se extendería a Uruguay y Paraguay, con miras a la formación de un mercado común. A pesar de que el Mercosur se crea a principios de los noventa, la prioridad en los primeros años se centró en medidas para contrarrestar la inestabilidad macroeconómica (sobre todo por la inestabilidad en los precios) y los desequilibrios externos.

La economía brasileña presentó un aumento importante en las exportaciones manufactureras en la década de los noventa, debido entre otros factores a los procesos de integración (Mercosur) como a las reformas comerciales[8] y las sucesivas devaluaciones. Los principales cambios del comercio exterior durante el decenio de los noventa se resumen en los siguientes aspectos: 1) las exportaciones de bienes primarios experimentaron un pequeño descenso en el total de las exportaciones, aunque durante estos años las exportaciones del café, cacao, y sus preparados, menas y desechos de metales, etc., están dentro de los principales productos exportados; 2) las exportaciones de manufacturas basadas en recursos representan cerca de una tercera parte de las exportaciones totales, indicando que a pesar de que las ventajas competitivas radican en la disponibilidad local de recursos naturales, pueden incorporar elementos tecnológicos avanzados; 3) las manufacturas de baja tecnología se ubican en niveles por debajo de los que exportaba la economía mexicana, pero sigue la misma tendencia de reducir su participación; 4) dentro de las exportaciones manufactureras, las de bienes de mediana y alta tecnología son las principales, pero a diferencia de México destacan la industria de metalurgia (hierro y acero) y la automotriz terminal (vehículos de carretera) que son sectores con tecnologías no tan avanzadas; 5) en contraste con la economía mexicana las importaciones se centran en algunos productos primarios, entre los que destaca el petróleo y los productos químicos orgánicos, sin embargo una característica común con México es la dependencia de bienes de mediana y alta tecnología (maquinaria y aparatos eléctricos, vehículos de carretera, y equipo industrial en general).

[8] En 1991, todas las licencias de importación, prohibiciones y regulaciones especiales fueron eliminadas y reemplazadas con tarifas; en 1992 los componentes manufactureros y materiales destinados a las exportaciones se exentaron de impuestos, y en 1995 entró en vigor el arancel común externo del Mercosur y la reducción de las tarifas arancelarias.

CUADRO 6

Brasil: Composición del Comercio según Contenido Tecnológico (porcentaje)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Productos Primarios	**X**	**36.0**	**33.7**	**32.0**	**31.2**	**33.2**	**29.9**	**33.0**	**34.0**	**33.2**	**32.3**	**30.0**
	M	39.3	37.8	36.4	31.9	26.6	23.3	24.2	20.6	18.9	19.6	22.5
Manufacturas Basadas en Recursos	**X**	**29.0**	**30.7**	**29.6**	**29.8**	**29.3**	**33.5**	**29.0**	**26.3**	**26.1**	**27.1**	**24.7**
	M	11.5	12.2	12.4	12.3	12.4	14.3	13.7	13.8	14.5	13.4	14.2
Manufacturas de Baja Tecnología	**X**	**9.8**	**10.5**	**11.1**	**11.7**	**9.8**	**9.2**	**9.2**	**8.5**	**7.9**	**8.1**	**8.5**
	M	4.8	5.2	4.8	7.3	6.9	8.4	8.3	7.7	6.7	5.8	5.6
Manufacturas de Mediana y Alta Tecnología	**X**	**23.9**	**24.0**	**26.4**	**26.7**	**26.2**	**25.3**	**26.2**	**28.7**	**30.8**	**30.1**	**34.1**
	M	44.4	44.8	46.4	48.4	54.1	54.0	53.8	57.9	60.0	61.1	57.7
Otras Transacciones	X	**1.3**	**1.1**	**0.9**	**0.6**	**1.5**	**2.1**	**2.6**	**2.5**	**2.0**	**2.4**	**2.6**
	M	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BADECEL (2013)

La composición del comercio en la economía Brasileña durante esta década se caracteriza por una mayor diversificación en las exportaciones, a pesar de que las manufacturas de mediana y alta tecnología son las predominantes como en el caso de México. Los bienes manufacturados basados en recursos comienzan a destacar de tal forma que la competitividad no sólo se base en la dotación de recursos, sino en la producción de bienes más complejos a partir de los productos primarios, cuya participación continua siendo significativa, en contraste con la economía mexicana en la cual este segmento disminuye en importancia, sobre todo durante el periodo de 2000–2011.

La orientación de la IED hacia Brasil difiere de la mexicana. En Brasil se orienta en mayor medida hacia el mercado interno, también hacia la explotación de recursos naturales e inclusive en búsqueda de mano de obra. El gran tamaño del mercado brasileño lo hace atractivo a las inversiones extranjeras en importantes sectores industriales, comerciales y de servicios (Cepal, 2006).

El impulso al sector externo no sólo vino de la integración regional, sino de una serie de reformas sobre todo en la segunda mitad de la década de los años noventa, las cuales estaban orientados a una mayor liberalización comercial y una estabilidad macroeconómica. El sector externo resintió los desequilibrios comerciales, pero también aprovecho durante estos últimos años el auge de las importaciones de las economías emergentes (sobre todo la economía china), lo cual se refleja en una modificación en la composición de su comercio en los siguientes aspectos: 1) a partir del año 2000 hay un crecimiento significativo en las exportaciones primarias, las cuales en 2011 llegan a representar más del 50% de las exportaciones totales, destacando sobre todo el petróleo y derivados, carne y preparados, mena y desechos de metales, materias primas y alimentos necesarios para las economías emergentes; 2) simultáneamente está el crecimiento de las manufacturas basadas en recursos, y el descenso de las manufacturas de mediana

y alta tecnología, aunque es importante apuntar que los principales bienes exportados están concentrados en esta categoría (hierro y acero, así como los vehículos de carretera); 3) las importaciones siguen la misma tendencia que en la década anterior al concentrarse en petróleo, maquinaria y equipo eléctrico, vehículos de carretera, maquinaria y equipo y productos químicos orgánicos. Por lo tanto, el origen de los déficit/superávits se encuentra en el sector primario y manufacturas de mediana y alta tecnología.

La economía brasileña presenta un perfil de especialización diferenciado en relación con México. Si bien a principios de la década de los noventa parecía que se conformaba un patrón de especialización con predominio industrial, se aprovechó las ventajas en la disponibilidad local de recursos naturales para aumentar las exportaciones tanto de bienes primarios como procesados a partir de éstos. Este cambio le ha redituado por el auge en las materias primas, que crearon las economías emergentes, lo cual también contribuyó a diversificar su composición y destino comercial. Sin embargo, las manufacturas de mediana y alta tecnología continúan con una importancia significativa sobre todo los metales y la industria automotriz. Una característica que comparte con la economía mexicana es la dependencia de insumos importados de mediana y alta tecnología.

CUADRO 7

Brasil: Composición del comercio según Contenido Tecnológico (porcentajes)

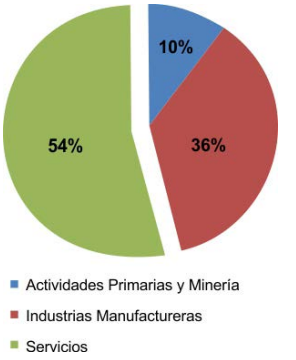
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Productos Primarios	**X**	**30.0**	**33.5**	**36.7**	**37.8**	**37.2**	**37.9**	**38.6**	**42.0**	**46.5**	**48.9**	**51.6**	**54.8**
	M	22.5	20.9	22.7	23.8	24.9	24.3	25.2	24.7	25.9	20.9	21.8	23.6
Manufacturas Basadas en Recursos	**X**	**24.7**	**23.1**	**24.3**	**25.2**	**24.4**	**24.1**	**24.9**	**23.0**	**21.6**	**21.9**	**21.2**	**20.3**
	M	14.2	13.8	14.6	15.7	16.6	16.2	16.5	17.6	18.7	16.2	17.6	17.9
Manufacturas de Baja Tecnología	**X**	**8.5**	**8.5**	**8.2**	**7.8**	**7.3**	**6.4**	**5.8**	**5.5**	**4.5**	**4.4**	**4.0**	**3.5**
	M	5.6	4.8	4.8	4.5	4.6	4.5	4.9	5.2	4.7	5.8	5.8	5.8
Manufacturas de Mediana y Alta Tecnología	**X**	**34.1**	**32.3**	**30.1**	**28.6**	**30.4**	**31.2**	**30.1**	**28.9**	**26.8**	**23.1**	**22.0**	**20.2**
	M	57.7	60.5	57.9	55.9	53.9	54.9	53.4	52.4	50.6	57.1	54.8	52.6
Otras Transacciones	X	**2.6**	**2.6**	**0.8**	**0.6**	**0.6**	**0.5**	**0.6**	**0.6**	**0.7**	**1.8**	**1.2**	**1.2**
	M	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BADECEL (2013)

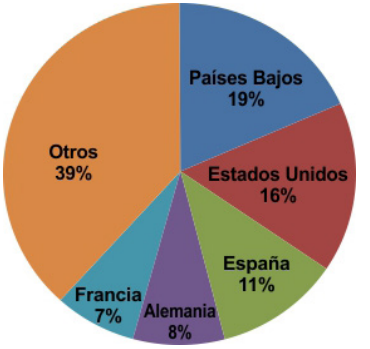
Otro aspecto que diferencia a la economía brasileña es la mayor diversificación en el origen de los flujos de IED que llegan. Ninguna economía de origen domina, y otro aspecto que resalta es que la distribución de la inversión en los sectores de la economía. Datos disponibles de 2000 a 2008 muestran que más del 50% de esta inversión se destina al sector de los servicios, seguido de la industria manufacturera con un 36%, y por último están los flujos que se destinan a las actividades primarias y de minería.[9]

[9] Merece señalar que a pesar de las diferencias en la clasificación de los sectores, respecto a la economía mexicana, es posible una comparación entre estos países ya que en Brasil plataforma de inversión se ha terciarizado, mientras que en la economía mexicana sigue destinándose al sector manufacturero.

Inversión extranjera directa por sector en Brasil
Promedio del periodo 200-2008 (porcentajes)



Inversión extranjera directa por sector en Brasil
Promedio del periodo 200-2008 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Brasil (2013).

Chile

Chile ha seguido una estrategia comercial más típica de libre comercio. Originalmente su proceso de apertura comercial fue incondicional y no estuvo ligada a algún país o zona económica, por lo que muestra un comercio altamente diversificado en cuanto a sus socios comerciales. La composición del sector externo en la economía chilena ha continuado con un predominio del sector primario, aunque a inicios de la década de los años noventa comenzó a generar capacidades en productos manufacturados basados en recursos. Las exportaciones primarias se han mantenido en un 40% de las exportaciones totales, dentro de las cuales destacan particularmente el cobre, la mena y desechos de metales, frutas y legumbres, así como la pesquería. En lo que respecta a las manufacturas, las exportaciones se concentran en aquellas basadas en los recursos que representa alrededor del 90% del total; los principales productos son los metales no ferrosos, las pastas y desperdicios de papel así como las bebidas.

En este contexto el patrón comercial parece regirse por la ventaja comparativa clásica, aunque es importante resaltar las siguientes tendencias (Cuadro 8): 1) la generación de capacidades en el sector primario se refleja en el crecimiento de las exportaciones de manufacturas basadas en recursos, que en conjunto representaron durante la década de los años noventa poco más del 80% de las exportaciones totales, destacando las exportaciones mineras (cobre, mena y desechos de metales), de alimentos (frutas, legumbres, pescados), así como pastas y desechos de papel; 2) en segundo lugar, destacan las manufacturas de mediana y alta tecnología, sobre todo los productos químicos inorgánicos y equipo de transporte; 3) las importaciones se centran en las manufacturas de mediana y alta tecnología, sobre todo en la maquinaria industrial y general, y la industria automotriz terminal (vehículos), mientras que también destaca la importación del petróleo y sus derivados.

CUADRO 8

Chile: Composición del comercio según Contenido Tecnológico (porcentajes)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Productos Primarios	**X**	**39.0**	**44.4**	**45.3**	**44.5**	**43.3**	**43.6**	**45.0**	**42.7**	**42.3**	**43.8**	**42.8**
	M	19.0	19.6	17.3	15.7	16.4	15.7	17.5	16.0	15.2	20.9	24.8
Manufacturas Basadas en Recursos	**X**	**50.5**	**41.9**	**42.3**	**40.6**	**41.5**	**44.8**	**41.5**	**43.1**	**42.6**	**42.5**	**43.4**
	M	16.8	17.7	16.5	16.5	16.5	18.2	16.5	16.8	18.0	16.6	15.9
Manufacturas de Baja Tecnología	**X**	**2.2**	**2.9**	**3.1**	**4.1**	**3.7**	**2.8**	**3.0**	**3.1**	**3.2**	**2.7**	**2.3**
	M	7.8	10.7	10.9	11.3	11.0	11.1	11.1	11.2	11.6	11.9	11.5
Manufacturas de Mediana y Alta Tecnología	**X**	**4.2**	**4.6**	**5.0**	**6.4**	**7.2**	**5.1**	**5.9**	**7.0**	**8.2**	**7.6**	**7.7**
	M	55.1	50.5	53.7	54.9	54.6	53.8	53.7	54.7	54.5	49.8	46.7
Otras Transacciones	X	**4.0**	**6.2**	**4.3**	**4.3**	**4.4**	**3.7**	**4.6**	**4.1**	**3.7**	**3.4**	**3.9**
	M	1.3	1.5	1.6	1.7	1.4	1.3	1.2	1.3	0.8	0.8	1.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BADECEL (2013)

En el periodo de 2000-2011, las tendencias al comercio de tipo interindustrial se acentuaron. Destacan los siguientes elementos: 1) la composición del comercio se concentró en un 90% en las exportaciones primarias y manufacturas; siguió destacando la minería (cobre, menas y desechos de metales), alimentos (carne, frutas, legumbres y pescado), y las pastas y desechos de papel; 2) una notable la reducción de las exportaciones de baja tecnología durante todo el periodo, aunque las ventas de manufacturas de mediana y alta tecnología parecían repuntar en la primera mitad de este periodo, disminuyeron en la segunda parte; 3) se registra baja en las principales importaciones (productos primarios, manufacturas de baja tecnología y manufacturas de mediana y alta tecnología).

CUADRO 9

Chile: Composición del comercio según Contenido Tecnológico (porcentajes)

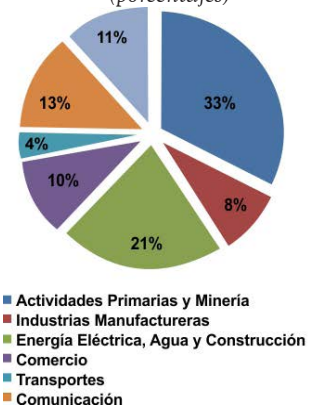
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Productos Primarios	**X**	**42.8**	**43.5**	**43.6**	**46.9**	**45.9**	**47.6**	**44.9**	**44.0**	**42.6**	**41.2**	**40.2**	**40.4**
	M	24.8	23.7	23.9	27.0	29.0	30.1	32.7	35.8	37.3	31.5	30.0	33.2
Manufacturas Basadas en Recursos	**X**	**43.4**	**42.0**	**42.0**	**39.5**	**43.5**	**41.7**	**45.9**	**47.2**	**46.7**	**47.9**	**50.2**	**49.6**
	M	15.9	17.1	15.9	15.7	16.1	14.6	14.2	13.9	14.9	13.7	15.2	13.9
Manufacturas de Baja Tecnología	**X**	**2.3**	**2.4**	**2.0**	**1.6**	**1.2**	**1.1**	**0.7**	**0.7**	**0.7**	**0.7**	**0.6**	**0.5**
	M	11.5	11.2	11.1	10.3	9.9	8.6	9.0	8.4	7.6	8.9	9.0	8.8
Manufacturas de Mediana y Alta Tecnología	**X**	**7.7**	**8.4**	**8.0**	**8.0**	**6.3**	**6.6**	**5.4**	**5.0**	**5.7**	**5.4**	**5.0**	**5.0**
	M	46.7	47.6	48.2	46.4	44.6	46.1	43.8	41.6	39.9	45.2	45.5	43.9
Otras Transacciones	X	**3.9**	**3.7**	**4.4**	**4.0**	**3.0**	**3.0**	**3.0**	**3.1**	**4.3**	**4.8**	**4.0**	**4.4**
	M	1.0	0.5	0.8	0.6	0.5	0.6	0.4	0.3	0.3	0.7	0.3	0.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BADECEL (2013)

Durante la última década, la economía chilena al igual que la brasileña, ha registrado un repunte significativo en las exportaciones primarias, lo cual contrasta con lo acontecido en México. Uno de los aspectos que ha contribuido a este repunte, es sin duda la gran demanda de estos bienes por parte de las economías emergentes, así como la proliferación de acuerdos comerciales y de inversión y el impulso del gobierno a programas de exportación; lo anterior ha contribuido a mejorar la cuenta corriente y tener un superávit comercial al igual que Brasil en estos últimos años. Esto no ha sucedido con la economía mexicana ya que mientras la especialización comercial de Chile y Brasil es complementaria con la de China, la mexicana es altamente competitiva con la china.

La tendencia de la inversión extranjera en la economía chilena también ha experimentado una expansión, aunque en términos más modestos comparados con los montos de Brasil y México. Uno de los aspectos que ha beneficiado esta tendencia han sido los cambios en la legislación en términos de la entrada y participación de la inversión en todos los sectores de la economía a partir de la década de los noventa. La inversión por sector sigue la misma línea que la estructura comercial de Chile, al concentrarse principalmente en las actividades primarias y la minería y al igual que la economía brasileña se observa una diversificación en el origen de la inversión extranjera que llega.

Inversión extranjera directa por sector en Chile promedio del periodo 2000-2011
(porcentajes)



Inversión extranjera directa por sector en Chile por país de origen 2000-2011
(porcentajes)

Desempeño económico y social en México

Hablar de desarrollo económico es complejo debido a la variedad de aspectos que involucra el término así como de enfoques sobre el mismo. En este trabajo el referente es el concepto amplio de desarrollo

como libertad de Sen (1999). De manera sintética, la propuesta de Sen sobre desarrollo económico se enraíza en las tradiciones de respeto a las libertades individuales y los derechos democráticos en las sociedades capitalistas modernas;[10] sin embargo, el autor enfatiza el contraste entre la mera búsqueda de la riqueza material y las aspiraciones a una vida buena y con libertades. Se diferencia por lo tanto del enfoque que busca el logro exclusivamente material, la riqueza económica, pero que no le da la debida importancia a las condiciones para tener una larga y buena vida. Según él, la riqueza material no se puede ver como un fin en sí mismo, sino más bien como un medio, entre otros, para el verdadero fin (Estrada, 2012). Inspirado en parte en este enfoque de Sen, Naciones Unidas ha implementado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para tomar en cuenta no sólo el componente económico (evolución del PIB por habitante) sino también las vertientes educativas y de salud.

Para analizar hasta qué punto se mantiene un perfil económico de crecimiento basado en mano de obra barata en México es conveniente revisar las tendencias recientes sobre productividad laboral y remuneraciones a nivel agregado. A continuación se aprovechará la información sobre el IDH en forma comparada con otros países, y se agregará la evaluación de otros aspectos como la distribución del ingreso, la pobreza y factores atenuantes de la crisis como la emigración.

Productividad, remuneraciones y competitividad

En el fondo del bienestar material de una sociedad radica en el desempeño de su productividad. Si bien los términos del intercambio son también un factor que puede contribuir a incrementar la riqueza de un país, no son sostenibles en forma indefinida; es cierto que durante períodos largos algunas economías han disfrutado de beneficios por la evolución favorable de los precios de recursos naturales, como el petróleo o el cobre, pero no es el caso de la gran mayoría de las naciones.[11] Ha quedado claramente establecido que una buena parte del desigual desarrollo económico entra economías asiáticas y latinoamericanas se ha debido a que aquellas han logrado alto dinamismo en su productividad. Aunque idealmente sería conveniente referirse a medidas de productividad multifactorial, debido a las enormes dificultades para tener estimaciones razonables, aquí se recurrirá a indicadores agregados de productividad laboral.

El uso de este tipo de indicadores es importante como parte de la metodología utilizada en este trabajo con el fin de resaltar que la estrategia de desarrollo con base en mano de obra barata sigue siendo la dominante en México. También es útil para indagar si la información correspondiente para Brasil y Chile sugieren la presencia de una estrategia distinta, con mayor peso de la productividad y del crecimiento de los ingresos laborales.

[10] Amartya Sen deja en claro que también la India puede ser considerada como una nación que históricamente ha apreciado instituciones y valores democráticos, incluyendo una tradición favorable a la argumentación.

[11] "Productivity isn´t everything, but in the long-run it is almost everything" (Krugman, 1994).

Bajo una óptica de largo plazo, se constata que el desempeño económico latinoamericano durante de las últimas seis décadas es pobre. De acuerdo al Producto Interno Bruto por Habitante (PIBPH), estimado por PWT, la economía mexicana creció a una tasa promedio anual de 2.1%, Chile 2.5% y Brasil 2.7. Pero, observan algunos contrastes importantes: mientras que Brasil tuvo un buen desempeño durante tres décadas anteriores a la crisis de la deuda (4.85%), seguido por México (3.55%), el de Chile fue malo (1.35%). Durante la década "perdida" el desempeño fue pésimo para las tres economías aunque Chile registró un ligero crecimiento de su PIBPH (1.67%). Lo anterior se complementa debido a que México ha tenido niveles de PIBPH más altos desde los años de posguerra y Brasil los más bajos. A causa de su mayor dinamismo, Chile alcanzó a México a mediados de la década pasada (según la PPA, en 2006 la proporción del PIBPH respecto al de Estados Unidos era entre 28 y 29% para los dos países) y en 2010 el PIBPH chileno casi llegaba a 35% mientras que el mexicano permanecía estancado. Como el crecimiento de la economía brasileña ha sido regular, y parte de niveles más bajos, todavía en 2010 su PIBPH seguía por debajo del mexicano.

En el Cuadro 10 se presenta de manera sintética el desempeño económico para las últimas dos décadas, según el proyecto PWT7. Se observa la ventaja de la economía chilena, durante el período considerado, sobre la mexicana y la brasileña.

CUADRO 10
Desempeño económico en México, Brasil y Chile

	México	Brasil	Chile
1991-2000	-0.97	-.035	4.93
2001-2010	-0.54	1.17	1.08
1991-2010	-0.75	0.41	3.01

Índice Laspeyres del PIB por trabajador a dólares constantes.

World Table version 7.1, Center for International Comparisons of Porduction, Income and Prices at the University of Pennsylvania, Nov. 2012.

Como se puede observar en el Cuadro 11, el dinamismo de la productividad laboral ha sido mejor en Chile (2.73) que en México (0.72) durante la última década (2001-2011); la TCPA de este indicador ha estado por encima del promedio de la OCDE (1.52) pero muy por debajo del correspondiente a Corea del Sur (4.57). La ventaja en el desempeño de la productividad de Chile se confirma en el Cuadro 12, en el cual se presenta la información estimada por la OCDE.

CUADRO 11
Desempeño de productividad en economías seleccionadas, 1997-2011 (a)

	México	Chile	Corea del Sur	OCDE
Año	(Tasas de crecimientoanual y promedios para los dos periodos indicados)			
1997	0.69	7.02	6.28	
1998	3.66	-0.83	4.18	
1999	1.98	1.44	8.44	
2000	4.22	3.20	3.57	
2001	1.04	3.21	2.59	1.77
2002	-0.92	-0.11	5.76	2.06
2003	0.52	0.78	4.65	2.13
2004	0.82	4.42	3.90	2.40
2005	2.25	5.82	4.38	1.73
2006	1.60	3.50	4.10	1.50
2007	2.46	4.15	5.57	1.67
2008	-0.96	1.95	4.46	0.10
2009	-4.75	0.64	1.22	-0.29
2010	2.85	3.07	7.06	2.14
2011	2.97	2.54	6.59	1.52
1999-2010	2.64	2.71	5.62	
2001-2011	0.72	2.73	4.57	1.52

(a) Valor agregado por hora de trabajo.

Fuente: OCDE, Stat.

Por otra parte, es conveniente referirse a la evolución de la productividad en la industria manufacturera mexicana. El INEGI ha venido proporcionando estimaciones de personal ocupado con lo que se puede estudiar la evolución del valor agregado por persona ocupada. La OCDE ha buscado hacer estimaciones más precisas de valor agregado por hora trabajada, con base en estimaciones de horas trabajadas a partir de las encuestas de ocupación y empleo. A partir del Cuadro 12 se puede observar que el desempeño de la productividad es bajo, con un crecimiento promedio anual de entre 1.06 y 2.25 (según la fuente), pero que el crecimiento del poder adquisitivo de las remuneraciones medias se encuentra por debajo del de la productividad para el último período considerado.

CUADRO 12

Productividad e ingresos salariales en la industria manufacturera mexicana, 1988-2011
(Tasas de crecimiento promedio anual)

	Productividad laboral		Remuneraciones medias
Período	INIGI (a)	OCDE (b)	
1988-1994	3.11		
1995-2000	1.73	-0.16	
2001-2011	2.25	1.06	0.79

(a) Valor agregado por personal ocupado, INEGI.
(b) Valor agragado por hora estimada de trabajo, OCDE.

Fuente: procesado a partir de INEGI, Cuentas de Bienes y Servicios, OCDE, Stan.

Desarrollo Humano (IDH)

De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano[12] (IDH) de Naciones Unidas se puede observar lo siguiente. Entre las tres economías, en 1980, México se encuentra en una posición intermedia y Brasil, se encuentra considerablemente atrás en las tres categorías de educación, economía y salud. A lo largo de las tres décadas muestran a Brasil y Chile un crecimiento más rápido que México. Chile llega a ubicarse en la categoría más alta de desarrollo humano, en buena medida por su mejor desempeño económico durante las últimas dos décadas.

CUADRO 13

Índice de desarrollo humano y componentes principales, Corea del Sur, México y Chile (1980-2011)

año	Brasil				México				
	Índice de educación	PIB por habitante (a)	Índice de salud	HDI	Índice de educación(a)	PIB por habitante (b)	Índice de salud	HDI	Índice de educación(a)
1980	0.337	7,567	0.634	0.522	0.429	10,422	0.735	0.593	0.569
1985				n.d.	0.493	10,272	0.77	0.629	0.623
1990	0.45	7,175	0.627	0.590	0.518	10,121	0.802	0.649	0.677
1995				n.d.	0.563	9,968	0.833	0.674	0.674
2000	0.593	7,909	0.641	0.669	0.631	12,095	0.857	0.718	0.709
2005	0.646	8,509	0.652	0.699	0.673	12,593	0.876	0.741	0.761
2006	0.652	8,753	0.656	0.704	0.684	13,070	0.88	0.748	0.764
2007	0.657	9,196	0.664	0.710	0.695	13,371	0.884	0.755	0.781
2008	0.663	9,584	0.67	0.716	0.709	13,434	0.888	0.761	0.79
2009	0.668	9,468	0.669	0.719	0.72	12,429	0.892	0.762	0.793
2010	0.674	10,093	0.679	0.726	0.726	12,954	0.895	0.767	0.797
2011	**0.674**	**10,278**	**0.681**	0.728	**0.726**	**13,304**	**0.898**	0.77	**0.797**

(a) paridad del poder adquisitivo a precios de 2005, dólar

Fuente: UNDP. International Human Development Indicatores.http://hdrstats.undp.org/en/tables/

[12] Este índice tiene tres componentes, la esperanza de vida al nacer (se toma la edad de 85 años como el objetivo de esperanza de vida y se mide este componente como la reducción respecto a este valor), el logro educativo en la sociedad (alfabetismo de la población adulta y la matrícula en la educación primaria, secundaria y terciaria) y el ingreso per cápita (ajustado para asignar menor peso al ingreso per cápita superior a un cierto umbral bajo) (Ray, 1998, p. 28).

Educación, distribución del ingreso, pobreza

En materia de educación se pueden identificar por lo menos dos enfoques principales en economía. El enfoque convencional de capital humano que considera a la educación como una inversión con fines a obtener un rendimiento futuro, similar a otro tipos de inversiones que se guían por la rentabilidad esperada; este factor ha sido considerado como uno de los principales determinantes del crecimiento económico (Lucas, 1988). La visión amplia de la educación, acorde con el enfoque de Sen, en cuanto a la adquisición de habilidades y capacidades para que la persona tenga una vida más exitosa; incluye tanto habilidades cognoscitivas, como de personalidad y carácter (Heckman, 2012). En ambos casos se incorpora el aprendizaje que se adquiere en la práctica, o "haciendo", u otra actividad no directamente relacionada con el aprendizaje escolarizado (Arrow, 1962).

Hay otros puntos de debate que son relevantes para el estudio del crecimiento económico. Mientras que en los enfoques neoclásicos convencionales el capital humano (educación) se suele añadir como un factor más en la función de producción agregada, en otros se distingue entre los factores impulsores del crecimiento (inversión, capacidad empresarial) y el factor educativo como el que contribuye a resolver problemas y adquirir capacidades para la innovación o adquisición de tecnologías (Amsden, 1989; Nelson y Phelps, 1964).[13] En los estudios de la problemática educativa en la actualidad se ha vuelto necesario referirse a los cambios sustanciales que han ocurrido en el contexto mundial, debido a los rápidos procesos de innovación en materia de electrónica, computación y telecomunicaciones, así como en los entornos particulares a los centros educativos (OCDE, 2010).

A continuación se hace una comparación entre los países seleccionados con base en indicadores tradicionales de logro escolar, medido por dos variables: proporción de personas de 15 años o más que tienen algún grado de educación, y el promedio de años de escolaridad de toda la población (Cuadro 14). Brasil y México son dos economías que han presentado problemas fuertes por las proporciones de personas carentes de escolaridad, mientras que Chile y Corea del Sur presentan situaciones menos problemáticas. De acuerdo al número promedio de años de escolaridad, también Chile y Corea del Sur registran los valores más altos, seguidos por México y quedando Brasil en el lugar más bajo, con apenas 7.5 años de escolaridad.

[13] Ver una revisión sintética de parte de este debate en Aghion y Howitt (1998, cap. 10).

CUADRO 14

Desempeño educativo en países seleccionados, 1990-2010

País	Escolaridad	1990	1995	2000	2005	2010
México	Ninguna(a)	16.6	12.9	10.3	7.8	6
	Promedio de años	6.4	7.1	7.6	8.4	9.1
Brasil	Ninguna(a)	22.3	19.5	16	12.4	10.1
	Promedio de años	4.5	5.4	6.4	7.2	7.5
Chile	Ninguna(a)	4.6	4.5	4.2	3.8	3.2
	Promedio de años	8.4	8.8	9.1	9.7	10.2
Corea del Sur	Ninguna(a)	11.4	6.7	5.9	4.8	3.6
	Promedio de años	9.3	10.6	11.1	11.5	11.8

(a) porcentaje de población de 15 años o más.

Fuente: Barro y Lee (2010).

Con el propósito de evaluar la calidad educativa, se suele recurrir a pruebas internacionales como la Pisa. En el Cuadro 15 se observa una considerable diferencia entre el alto puntaje obtenido por los estudiantes coreanos respecto a los latinoamericanos. Dentro de estos los puntajes más altos corresponden a los chilenos, abajito los mexicanos, y después los brasileños. En las tres áreas de evaluación se observan avances significativos, pero quedando todavía un amplio margen por recorrer, si se toman en cuenta el alto desempeño de economías como la coreana.

CUADRO 15

Desempeño educativo en economías seleccionadas, varios años

	Lectura			Matemáticas			Ciencias		
País	2003	2006	2009	2003	2006	2009	2003	2006	2009
Brasil	403	393	412	356	370	386	390	390	405
Chile		442	449	387	411	421	413	438	447
México	400	411	425	385	406	419	405	410	416
Corea del Sur	534	556	539	542	547	546	538	522	538

Fuente: OCDE, Prueba Pisa.

En la relación entre la distribución y el crecimiento económico también hay importantes debates.[14] Uno de los principales indicadores para medir el grado de desigualdad en la distribución del ingreso es el índice de Gini.[15] Con base en la información que se observa en el Cuadro 16, los valores aislados

[14] Ver Cortés (2010) para una presentación actual de este debate.

[15] El índice de Gini varía entre 0 y 1. Valores cercanos a cero o bajos indican que la distribución del ingreso es equitativa, mientras que valores altos o cercanos a 1 indican alto grado de concentración en la misma.

para Estados Unidos y Corea del Sur, para los años de 2000 y 1998 respectivamente, se pueden tomar como idicadores que los grados de desigualdad que se estiman para las economías latinoamericanas son muy superiores; ésto simplemente confirma uno de los hechos mejor establecidos respecto a los mayores grados de desigualdad en la región.

Para México, la caída en el índice nos evoca a los efectos de la larga crisis de alta inflación y bajo crecimiento que padeció la economía durante la década de los ochenta. De ahí en adelante ha habido fluctuaciones menores entre 46.05 en 2004 y 48.28 en 2008; no se puede decir que haya habido mejora en forma sistemática. En Brasil sí se aprecia una tendencia a reducir el grado de desigualdad entre 2002 y 2009 (el índice baja de 59.42 a 54.69); sin embargo, los valores indican que para todos los años considerados este país sufre una situación de mayor grado de desigualdad que en México. Como es conocido, Chile también padece una mala distribución ligeramente por debajo de la brasileña y peor que la mexicana. También muestra una ligera reducción a lo largo de la última década.

CUADRO 16

Grado de desigualdad en la distribución del ingreso (índice de Gini)

País	Brasil	Chile	China	Corea del Sur	México	Estados Unidos
1984	58.38		27.69		46.26	
1987	59.69	56.21	29.85			
1990	61.04	55.25	32.43			
1992	53.99	54.77			51.06	
1996	60.55	54.88	35.7		48.54	
1998	60.35	55.54		31.59	48.99	
2000		55.26			51.87	40.81
2002	59.42		42.59		49.68	
2003	58.78	54.64				
2004	57.68				46.05	
2005	57.42		42.48			
2006	56.77	51.84			48.11	
2007	55.89					
2008	55.07				48.28	
2009	54.69	52.06				

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

Alternativas posibles

Las principales reformas que se llevaron a cabo en México fueron: a) primero, la apertura comercial y la adhesión al Gatt (1985-1987) y después la formación del bloque comercial en América del Norte con el TLCAN; b) la desregulación de la actividad económica y bancaria, y la privatización de las empresas públicas, c) la racionalización de las finanzas públicas y d) otras. Es indudable que con estas reformas el ambiente económico cambió sustancialmente en el país, acorde, en lo general, con las orientaciones de

los organismos oficiales (FMI, Banco Mundial, OMC). La expectativas que se crearon a nivel internacional fueron de tal magnitud que llevaron a que México fuera aceptado como miembro de la OCDE —aunque también se puede ver como una recompensa al país por haber seguido casi ejemplarmente las reformas oficiales.

El conjunto de explicaciones del insuficiente crecimiento así como de las modalidades que ha asumido el desarrollo mexicano a partir de 2004[16] se puede agrupar en dos vertientes. Las dos contemplan conjuntos de reformas adicionales a las realizadas durante los años ochenta y noventa pero difieren en su sustrato teórico y las medidas de políticas que se proponen. Dentro de las primeras, que tienen como sustento teórico el modelo neoclásico más convencional y forman parte de las propuestas oficiales,[17] se puede destacar tres:[18] a) eliminación de las distorsiones en sectores claves (energía, telecomunicaciones y medios de comunicación) que tienen altos grados de concentración y por lo tanto distorsionan los mercados y obstaculizan la asignación eficiente de los recursos. Un ambiente más competitivo, se argumenta, favorecería la entrada de empresas, la expansión en la oferta y, como consecuencia, la mejora en la calidad de los bienes y servicios con disminución de precios; b) flexibilización de los mercados laborales: este es un aspecto clave del enfoque neoclásico dada su premisa de mercados flexibles que permitan la operación de los mercados para alcanzar el pleno empleo.

[16] En un estudio más amplio habría que considerar y analizar otro tipo de propuestas, por ejemplo, aquellas que, con base en su visión de los procesos de dominación a nivel mundial, llegan a la conclusión de la necesidad de desvincularse de la economía global. En nuestro punto de vista, tomamos en cuenta la evidencia de desarrollo asiático como una muestra de las posibilidades que ofrece el avance tecnológico, la amplitud de mercados y el encuentro entre diversas culturas, para el desarrollo nacional. Sin embargo, también se reconocen las dificultades para que los países más poderosos adquieran una disposición a llevar a cabo reformas en el sistema comercial y financiero mundial a efecto de facilitar las condiciones para el desarrollo. En Stiglitz y Charlton (2005), se describe con detalle las dificultades para llevar a buen término la ronda de Doha, considerada como la ronda del desarrollo, con alcances muy limitados.

[17] Un trabajo reciente que busca explicar, desde una perspectiva institucional convencional, las enormes disparidades en el bienestar económico de las naciones (Acemoglu y Robinson, 2012). El estudio remite a las instituciones, las reglas básicas sobre el funcionamiento de una economía y el tipo de incentivos prevalecientes, como la causa fundamental del éxito o fracaso de una nación. Concretiza esta aseveración general en una clasificación de las instituciones como incluyentes, "como aquellas que permiten y promueven la participación de las grandes masas de personas en las actividades económicas que hacen el mejor uso de sus talentos y habilidades, y que le permiten hacer las elecciones que deseen. Los prerrequisitos para tener instituciones incluyentes incluyen el aseguramiento del derecho de propiedad privada, un sistema legal insesgado (justo), y una provisión de servicios públicos que ofrezcan un ambiente parejo en el que los agentes puedan llevar a cabo sus contratos e intercambiar; también debe permitir la entrada de nuevos negocios y la elección de carreras por la gente". (Acemoglu y Robinson, 2012: 74-75).

[18] Se inspiran en la ideología de que la intervención del gobierno es negativa, y que el mayor dinamismo se obtiene en el libre accionar de los individuos; corresponde a las ideas libertarias en Estados Unidos asociadas a Hayek, Friedman y otros.

En el caso mexicano estudios con esta orientación resaltan las rigideces que introduce la legislación laboral y que provocan que se eleven los costos para las empresas,[19] y c) otras como leyes, disposiciones y prácticas referentes a los contratos.

Una manera de plantear el segundo enfoque es en una perspectiva heterodoxa y con referencia a diversas experiencias de desarrollo. Se sustenta, efectivamente, en enfoques teóricos alternativos al convencional y/o toman en serio una serie de fallas de mercado y presencia de externalidades y rendimientos crecientes a escala en el funcionamiento económico.

Bajo la consideración de que existen rezagos tecnológicos en los países con economías atrasadas una tarea consiste en superar estos rezagos (el proceso de *catch up* planteado por Abramovitz y Baumol). De hecho es bien reconocido que, las mismas tecnologías cuando se utilizan en contextos económicos atrasados tienden a utilizarse con menores niveles de eficiencia que en sus lugares de origen. A partir de este enfoque surge la necesidad de disponer o construir una serie de condiciones (las "capacidades sociales") como prerrequisitos para que la convergencia se materialice. No se trata aquí de profundizar en esta materia sino simplemente dejar constancia de la diferencia entre los dos principales enfoques. Este proceso queda bien ilustrado con la experiencia de Corea del Sur en materia de política industrial y tecnológica, iniciada desde principios de los setenta (Kim, 1997).[20]

Otro aspecto que conviene tomar en cuenta para esta discusión concierne el papel de China como competidor de México en una gran cantidad de sectores industriales. China ha logrado un crecimiento espectacular durante las últimas tres décadas, mediante una combinación entre el capital extranjero, las condiciones internas de mercado y laborales, así como de las formas peculiares de regulación macroeconómica y políticas industriales. La estrategia que ha venido aplicando el gobierno comunista chino dista mucho de la estrategia oficial, tipo el consenso de Washington, tanto en la dimensión macroeconómica y cambiaria como en cuanto al alto activismo en materia de políticas industriales y tecnológicas. Así, el principal competidor de México en el mundo, utiliza más efectivamente el impulso del capitalismo con estrategia de largo plazo y políticas públicas, lo que ha llevado a sugerir que México también aplique algo similar (Devlin, Estevadeordal y Rodríguez-Clare, 2006).

Consideraciones finales

De acuerdo a la evaluación realizada en el trabajo, se puede concluir que la estrategia mexicana de apego al TLCAN ha arrojado resultados muy pobres para la nación en su conjunto, más bien ha beneficiado

[19] El estudio OECD (2009) recomienda elevar la flexibilidad en las regulaciones laborales mediante el suavizamiento de las medidas de protección a los trabajadores, introducir el período de prueba para los nuevos trabajadores, ampliar los puestos de trabajo temporales, etc.

[20] La compilación de trabajos en Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009) es una obra que fortalece este enfoque alternativo.

a un grupo de empresas (extranjeras y nacionales) y sectores asociados. El crecimiento económico mexicano durante los dos sexenios pasados (2000-2012) fue ligeramente más lento que durante la década de los noventa, por debajo del registrado en Brasil. Sobresale el ritmo de crecimiento moderado de la economía chilena lo que ha conducido a que su nivel de PIB por habitante ya haya rebasado el de la economía mexicana.

Se mostró el gran contraste en los perfiles comerciales de las tres economías latinoamericanas seleccionadas. El mexicano sigue dominado por la subordinación a la dinámica de relocalización y crecimiento de las empresas de EUA, el chileno mantiene un alto grado de diversificación por países, con fuerte especialización en actividades primarias —el cobre sigue brillando en la cordillera de los Andes—; el brasileño muestra diversificación tanto en la composición de sus productos como por sus socios comerciales. Las tres economías tienen fuerte afluencia importante de IED, cuyas orientaciones son congruentes con las respectivas estrategias de crecimiento: en la mexicana domina la IED en busca de salarios bajos para la exportación, aunque también es importante el flujo hacia actividades comerciales, financieras e industriales orientadas hacia el mercado interno: en menor medida se registra la IED hacia sectores extractivos. En Chile la IED hacia actividades primarias ha dominado y en Brasil hay diversificación, con mayor importancia la que se dirige a aprovechar su mercado interno.

En relación a la estrategia de desarrollo, se argumentó que no hay indicios de buscar cambiar la que se puede caracterizar como basada en mano de obra barata, muy pobre desempeño de la productividad agregada y política monetaria y cambiaria con orientación exclusiva a mantener la estabilidad macroeconómica. Dada la gran importancia que tiene la productividad en la generación de bienestar material en plazos largos, es conveniente resaltar que la productividad apenas creció, durante los dos sexenios pasados, a una tasa promedio anual de 0.7%, mientras que en Chile lo hizo a 2.7%, en ambos casos, todavía por debajo del correspondiente desempeño coreano de 4.6%. Es destacable que el pobre desempeño mexicano se ha aligerado por el escape migratorio al exterior, principalmente a Estados Unidos; las proporciones de emigrante respecto a la población, así como de remesas enviadas respecto al PIB son considerablemente más altas en México que en Chile, Corea del Sur y Brasil.

En lo que concierne a factores que influyen en el desarrollo económico de largo plazo, el desempeño es también pobre. En educación, los resultados de la prueba Pisa para México son similares a los chilenos en las tres áreas evaluadas (lectura, matemáticas y ciencias) y por encima de los brasileños; aquí sobresale la gran ventaja que tiene la economía coreana frente a las latinoamericanas.

Finalmente, en el trabajo se planteó la controversia entre los enfoques convencionales que proponen una serie de reformas orientadas a que "funciones mejor los mercados" (mayor competencia en sectores claves, flexibilidad laboral y vigencia de los contratos) y la contraparte que insiste en la necesidad de reformas y políticas de carácter estratégico para generar capacidades industriales y tecnológicas, en forma similar a como tradicionalmente lo han hecho economías asiáticas. Este último tipo de reformas es más requerido tomando en cuenta que las reglas del TLCAN imponen desventajas a la gran mayoría de las empresas mexicanas.

Bibliografía

Abramovitz, M. (1986), "Catching Up, Forging Ahead and Falling Behind", *Journal of Economic History* 2, 385-406.

Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail. The origins of power, prosperity, y pobreza.* New York: Crown Business.

Arrow, Kenneth J. (1962), "The economic implications of learning by doing.c *Review of Economic Studies* 29: 155 73.

Bhagwatti, J. (1995), US Trade Policy: The infatuation with FTAs. Columbia University: Discussion Paper Series num. 726 (abril).

Barra, R. y Jong–Wha Lee (2010), "A new data set for educational attaiment in the world, 1950–2010", NBER Working Paper 15902, April.

Comisión Chilena del Cobre (2012), *Anuario de Estadísticas del Cobre y otros Minerales*, 1992-2011.

CEPAL (2006), La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, en [http://www.eclac.org/estadisticas]

Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (2009), "The Political Economy of Capabilities Accumulation", en M. Cimoli, G. Dosi y J. Stiglitz (eds.), I*ndustrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, New York: Oxford University Press.

Cortés, Fernando (2010), "Pobreza, Desigualdad en la distribución del ingreso y crecimiento económico, 1992-2006", en F. Cortés y O. de Oliveira (coordinadores), *Los Grandes Problemas de México. Desigualdad social* (V), México, El Colegio de México, pp. 62-100.

Devlin, Robert, A. Estevadeordal y A. Rodríguez-Clare (editors),(2006), *The Emergence of China. Opportunities and challenges for Latin America and the Caribbean*. Interamerican Development Bank y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Estrada, L., José Luis (2012), Desarrollo como Libertad y el Contraste en las Experiencias de Crecimiento Económico de Corea del Sur y México (ponencia en el V Encuentro de Estudios Coreanos en Santiago de Chile).

Estrada, L., J. L. y H. O. Landa D. (2012), "El Crecimiento Económico de Corea del Sur" en José L. Calva (coordinador), *Estrategias Económicas Exitosas en Asia y América Latina*, México, Juan Pablos Editor, pp. 95-121.

Harrison, Ann y Andrés Rodríguez-Clare (2010), "Trade, Foreign Investment and Industrial Policy for Developing Countries", en *Handbook of Development Economics*, vol. 5, pp. 4039-4214.

The Inter-American Development Bank (1997), *Latin America after a Decade of Reforms. Economic and Social Progress*, Washington D.C., The Inter-American Development Bank.

Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (2001), *Economía Internacional. Teoría y Política,* 5a. Edición, Madrid, Pearson-Educación.

Lucas, Robert E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", en *Journal of Monetary Economics*; 22 (3), pp. 342.

Mercado García, Alfonso (2012), " Espacios y Lineamientos para una Nueva Política de Crecimiento y Productiviad en México", en J. L. Calva (coordinador), *Nueva Estrategia de Industrialización. Análisis Estratégico para el Desarrollo,* vol. 7, México, Juan Pablos y Consejo Nacional de Universitarios, pp. 116-30.

OECD (2009), OECD Economic Surveys: Mexico, Paris. Organization for Economic Cooperation and Development.

_____ (2010), *The Nature of Learning. Using research to inspire practice.*

Rodrik, Dani (2007), The Real Exchange Rate and Economic Growth: Theory and Evidence, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, New York, Anchor Books.

_____ (2007), I*ndia Contemporánea. Entre la Modernidad y la Tradición*, Barcelona, Gedisa Editorial, traducción del inglés, *The Argumentative Indian. Writing on Indian Culture, History and Identity*, 2005.

Smith, Peter H. (2001), "Strategic Options for Latin America," en J.S. Tulchin y R. Espach (eds.), *Latin America in the New International System*, Boulder, Colo., Lynne Rienner, pp. 35-72.

Stiglitz, Joseph y Andrew Charlton (2005), F*air Trade for All. How Trade Can Promote Development*, Oxford University Press.

Unger, Kurt (1990), *Las Exportaciones Mexicanas ante la Reestructuracion Industrial Internacional. La Evidencia de las Industrias Quimicas y Automotriz,* México, El Colegio de México, FCE.

Exportaciones y crecimiento:
Continuidad de una promesa incumplida

*Carlos A. Rozo**

Introducción

El año 2000 constituyó un parte aguas en el desarrollo político de México. Con la elección de Vicente Fox a la presidencia de la República se terminó con setenta años de Gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y se prendió la esperanza de que el país iniciaba una nueva senda de democratización, de cambio institucional y de mayor bienestar económico. Era la esperanza de que el país se orientaba a la consolidación de una democracia plena y que el acceso a la información fomentaría mayor responsabilidad y establecería un orden de rendición de cuentas. Doce años después hay muchos que dudamos sobre la eficacia democrática y sobre el compromiso social de los dirigentes políticos y los líderes empresariales y laborales para construir un nuevo país. El discurso político sigue siendo el mismo de siempre en defensa del interés público cuando lo que se persigue es el aprovechamiento personal o partidario y la defensa del estado de derecho es una burla ante la flagrante impunidad que lastima al tejido social.

La democracia electoral ha sido incapaz de dar vigencia a un estado de derecho sólido con reglas de juego capaces de resolver la excesiva confrontación entre los actores políticos o la connivencia entre los grupos de poder privado y los poderes públicos. La desigualdad, económica y social, se ha agravado mientras el abuso con el dinero público, tanto federal como estatal, corre rampante sin distinción del partido en el poder. No se puede desestimar, entonces, la cercanía que existe entre los problemas económicos y sociales y la responsabilidad de los agentes políticos.

La intransigencia en lo político para lograr las reformas consideradas como fundamentales para el mejor funcionamiento de la economía nacional puso en duda la capacidad de las instituciones democráticas mexicanas para encontrar las soluciones a los grandes problemas nacionales. La creación de empleo no mejoró y lo más grave es que las condiciones laborales continúan su deterioro lo cual se relaciona al hecho que la industria manufacturera sea la principal causante de la falta de dinamismo

* Porfesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México D.F., [rozo@correo.xoc.uam.mx].
Agradezco el apoyo estadístico proporcionado por Gerardo Morato y Alberto Tahuado.

en la generación de empleo debido a una dinámica de desindustrialización. Incluso las exportaciones manufactureras, consideradas por los gobiernos panistas como motores centrales del crecimiento aunque aumentaron, perdieron dinamismo.

El hecho contundente es que el panismo tuvo la oportunidad para reorientar el desarrollo del país pero la dejó ir. De hecho, los planteamientos económicos y la orientación de la política económica que siguieron los gobiernos panistas dieron absoluta continuidad al modelo de desarrollo hacia afuera implementado por los priistas desde inicios de la década de los ochenta. Un factor que contribuyó a tal comportamiento es que muchos de los funcionarios a cargo de estas labores fueron personajes priistas que se convirtieron en operadores panistas.

Al no realizar modificaciones en el modelo de desarrollo los panistas continuaron entonces, sin resolver los problemas de un mercado interno débil debido a su baja productividad y a las deficiencias de demanda agregada que heredaron de los priistas. Tal hecho se puede apreciar marcadamente en la lógica de mantener como eje central y prioritario del modelo de crecimiento y desarrollo de la producción para la exportación sobre la base de insumos importados. Examinar cómo ha funcionado esta lógica del desarrollo es el propósito de este trabajo bajo la siguiente hipótesis: "más que deficiencias en el modelo de desarrollo hacia afuera lo que ocurre en México son deficiencias en la política económica instrumentada para implementar dicho modelo". Para examinar esta problemática se demuestra primero el éxito de la apertura expresada en el crecimiento de las exportaciones de manufacturas para subsecuentemente abordar el mediocre crecimiento que tuvo la economía nacional durante los sexenios panistas a lo que he definido como una "estabilización estancadora". Finalmente se elabora sobre la lógica de funcionamiento del modelo aperturista que lleva a tan magros resultados y se presentan algunas conclusiones.

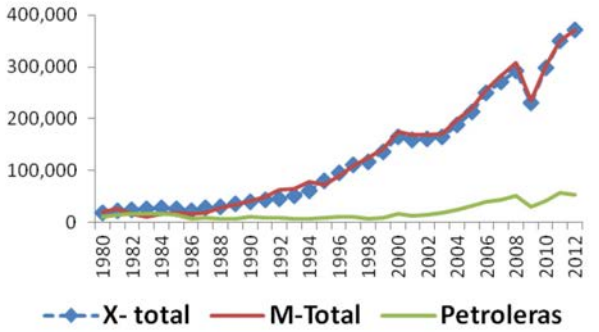
Este trabajo concuerda con el planteamiento de Rodríguez y Rodrik de que "la naturaleza de la relación entre la política comercial y el crecimiento económico es todavía una pregunta abierta... De hecho, nosotros somos exceptivos de que se pueda encontrar una relación general y sin ambigüedades entre la apertura comercial y el crecimiento. Sospechamos que la relación es contingente, dependiendo del país huésped y de características externas" (1999: 4).

Los éxitos de la apertura

La evolución de la economía mexicana para convertirse en altamente exportadora se condensa en las tendencias que muestra la Gráfica 1. Pasar de una capacidad de exportación de 18 mil millones de dólares (MMD) a 371 MMD entre 1980 y 2012 es un logro significativo al implicar un aumento de 20 veces la capacidad de exportación. Como proporción del PIB las exportaciones pasan de 11.5% a 30% entre 1980 y 2012. El logro también ha sido cualitativo al dejar de ser México un país exportador de materias primas, singularmente de petróleo, para convertirse en un exportador de manufacturas, las cuales pasaron de 5.5 MMD a 302 MMD en este periodo, aumentó 55 veces, con lo cual el coeficiente de exportaciones manufactureras a total exportado pasó de 30.8% en 1980 a 81.4% en 2012. Estos niveles

agregados de exportación hacen evidente que la política de apertura comercial ha dado los frutos buscados por los gobiernos mexicanos desde 1982 (Aspe, 1993; Cuevas, 2010).

GRÁFICA 1
Tendencias del intercambio comercial
(millones de dólares)

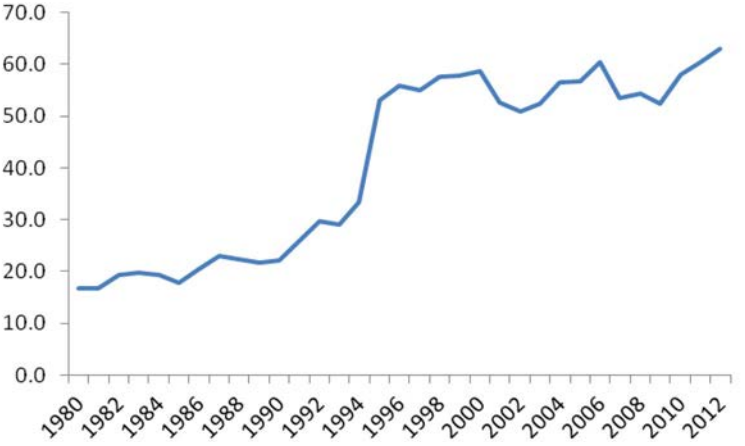


Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México e INEGI

La Gráfica 1 hace evidente, sin embargo, que la dinámica de crecimiento no ha sido homogénea a lo largo del periodo de estudio ya que se perciben dos subperiodos. En el primer subperiodo de 1980 a 1993 se pasa de 18,031 MD a 51,886 MD mientras que para el segundo periodo se llega a 371 MMD. En el primer subperiodo la capacidad exportadora crece en 188% mientras que en el segundo lo hace en 715%, lo cual resulta de una tasa promedio anual de crecimiento de 9.2% entre 1983 y 1993 y de 11.9% entre 1994 y 2012. Parecería que los tratados de libre comercio negociados por México han sido determinantes en el crecimiento de las exportaciones mexicanas y le han permitido colocarse entre los principales países exportadores del mundo[1] (López-Cordova, 2011; Tornell, *et al.*, 2004; Dussel Peters, 2000; Mold y Rozo, 2006). Ello se manifiesta en el grado de apertura que ha experimentado la economía mexicana como lo hace patente la Gráfica 2. De un grado de apertura de 16.7% a inicios de la década de los ochenta se llega en 2012 a 63%. Lo cual coloca a México como uno de los países más abiertos del mundo.

[1] Entre 1993 y 2012 México negoció 20 de estos tratados, sin considerar dobles tratados con algunos países. De este total de tratados tres fueron firmados entre 1993 y 2000 por administraciones priistas y el resto fueron negociados y firmados por las dos administraciones panistas.

GRÁFICA 2
Coeficiente de apertura
(X+M)/PIB (%)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México e INEGI.

La Gráfica 2 deja claro, sin embargo, que la evolución de esta dinámica exportadora no ha sido homogénea a lo largo del tiempo. El Cuadro 1 hace evidente que la apertura administrada por tratados de libre comercio, entre 1994 y 2000, fue muy exitosa y pujante al crecer las exportaciones totales a una tasa promedio anual de 17.8% con el mejor desempeño en las exportaciones hacia Estados Unidos a una tasa de 19% mientras que hacia Europa crecieron al 12%. Subsecuentemente, durante las administraciones panistas el dinamismo de la apertura se perdió al reducirse el promedio de crecimiento anual a 9% mientras que las dirigidas a Estados Unidos crecieron al 7.9%. Lo positivo fue que aumentó ligeramente el ritmo exportador que se tenía con Europa.

Al examinar estos comportamientos en términos del tipo de productos exportados (Cuadro 2) se aprecia la caída mayúscula que durante los sexenios panistas se tuvo en la exportación de bienes manufacturados, particularmente en el sexenio de Vicente Fox, al reducir su dinamismo a un tercio del que tuvieron durante la administración de Ernesto Zedillo. Con Felipe Calderón se nota una ligera mejoría pero se mantiene la tónica general de atonía de esta actividad. Más grave es que en este sexenio hasta las exportaciones petroleras experimentaron una fuerte ralentización. Llama la atención que el desempeño exportador durante el sexenio de Calderón, excepto por las exportaciones petroleras, sea mejor que durante el sexenio de Fox dado el clima de recesión mundial que se vivió a lo largo de este periodo.

CUADRO 1

Dinámica de las exportaciones mexicanas

	Mundo	TLCAN	EUA	UE
1994-2012	11.89	11.59	11.61	12.66
1994-2000	17.76	18.63	18.96	12.04
2001-2012	8.96	8.07	7.93	12.98

Fuente: Cálculos propios con datos del Banco de México e INEGI

CUADRO 2

Dinámica exportadora por tipo de bienes

	TcXtot	TcXmanuf	TcXpet
1994-2000	18.28	19.60	16.14
2001-2006	7.34	6.02	17.32
2007-2012	7.99	7.82	8.91

TcXtot: Tasa de crecimiento de las exportaciones totales.

TcXManuf: Tasa de crecimiento de las exportaciones manufactureras.

TcXpet: Tasa de crecimiento de las exportaciones petróleras.

Fuente: Cálculos propios con datos de Banco de México e INEGI.

La estabilización estancadora

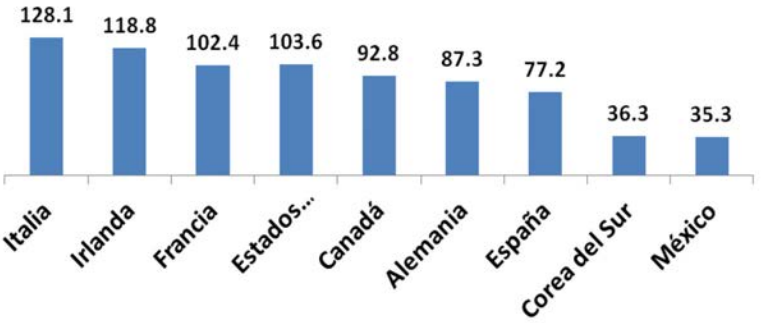
La apertura hacia el exterior de las estructuras de producción y de comercialización tuvieron como factor detonante la crisis de la deuda externa de la década de los ochenta. La incapacidad de cumplir con los compromisos de la deuda obligó a un cambio de estrategia de desarrollo que permitiera al país obtener las divisas que se requerían para cumplir con las obligaciones financieras internacionales. Sin embargo, esta política era insuficiente si no se modificaba la estructura productiva para que estos resultados fueran permanentes lo cual llevó al desmantelamiento de la protección comercial para obligar a los productores mexicanos a responder a la fuerza de la competencia internacional (OECD, 1998, 1997). Se reorientó la producción hacia nuevas ventajas comparativas al especializarse en la exportación manufacturera. Producir para la exportación implicó modificar el modelo de desarrollo del país al dejar de lado la estructura de economía cerrada impuesta por la estrategia de sustitución de importaciones.

Esta estrategia de apertura, cambio estructural e integración a los mercados globales fue postulada por la administración priista de Miguel de la Madrid como el medio de lograr un crecimiento acelerado de la economía nacional (BANAMEX, 1999). La eliminación de la protección y los consecuentes flujos comerciales debían colocar al país en un nuevo estadio de desarrollo económico y social al hacer a la economía mexicana más eficiente y especializada en la producción de bienes manufacturados los

cuales se exportarían inicialmente para obtener los recursos para el pago de las obligaciones de deuda y subsecuentemente para impulsar el crecimiento económico (Cáceres, 1999; Dollar, 1992; Dollar y Kraay, 2001; Dornbusch, 1992). Así, la lógica de una economía abierta impuso como prioridad de la política económica para lograr el desarrollo nacional una estructura de producción para la exportación a la cual se tenía que supeditar el resto de los sectores productivos. Las "exportaciones como motor del desarrollo" se convirtieron en doctrina para los subsiguientes gobiernos priistas que con la alternancia en el 2000 los gobiernos panistas elevaron a rango de religión. Vicente Fox no perdía oportunidad para sermonear, aquí o en el extranjero, sobre las virtudes del libre comercio y Felipe Calderón se dedicó a firmar tratados de libre comercio sin ton ni son. Se borró la orientación de la política económica para el desarrollo del mercado interno, como había sido la prioridad con el modelo de sustitución de importaciones que dio los extraordinarios resultados del "Desarrollo Estabilizador" o el llamado "Milagro Mexicano" (Ibarra, 2008).

GRÁFICA 3

Relación deuda pública bruta al PIB en 2012 (%)

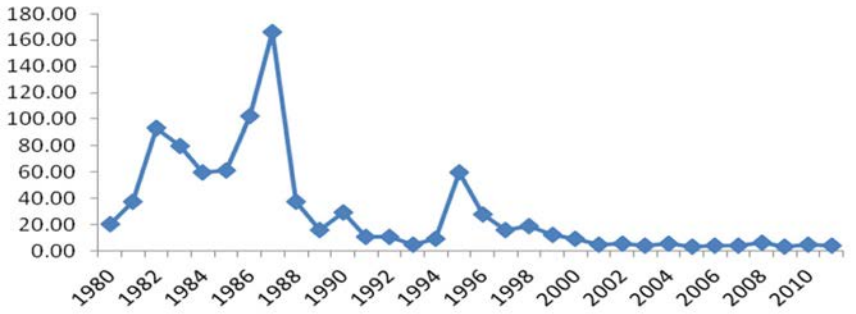


Fuente: elaboración propia con datos del FMI.

No obstante, el modelo dio resultados significativos para la estabilización de la economía mexicana. Luego de la grave crisis de deuda externa que experimentó México en la década de los ochenta para el 2012, la deuda pública mexicana es una de las bajas del mundo al aproximarse apenas al 35% del PIB, como se aprecia en la Gráfica 3. En varios de los países más industriales el nivel de endeudamiento supera el tamaño del PIB.

Otro éxito de esta política económica de apertura ha sido el control de la inflación. La Gráfica 4 muestra, sin ambigüedades, que el elevado aumento de los precios es cosa del pasado ya que el nivel de inflación durante los sexenios panistas ronda los estándares de los países industriales.

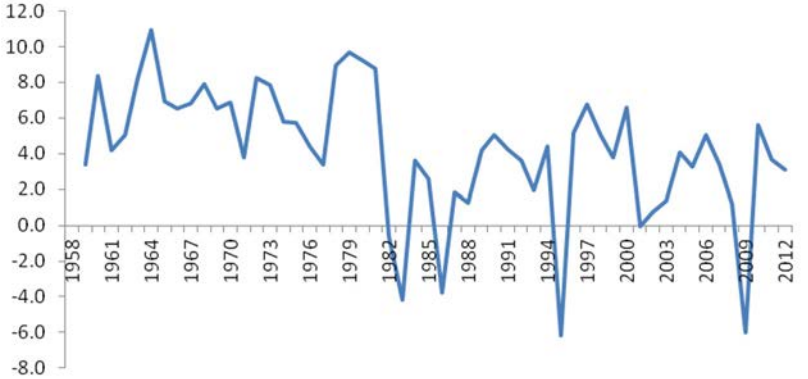
GRÁFICA 4
Tendencia de la Inflación



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México.

Lo que los priistas y, menos aún los panistas pudieron hacer una realidad es la tan proclamada virtud del modelo promotor de exportaciones de influir positivamente en el crecimiento de la economía nacional. Sin duda, existe una incongruencia entre el empuje extraordinario de las exportaciones y el débil y asimétrico resultado en términos de crecimiento económico lo cual evidentemente repercute sobre el desarrollo social (Castañeda *et. al.*, 1999; Fujii, 2001; Katz, 1996; Moreno-Brid, 1999; Tornell *et. al*, 2004).

GRÁFICA 5
Tasa de crecimiento del PIB (100=2003)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México y el INEGI.

En 1983, como lo muestra la Gráfica 5, el crecimiento del producto nacional muestra un rompimiento radical con la trayectoria que traía desde la década de los sesenta. Entre 1960 y 1982 el producto crece a una tasa promedio anual de 6.3% mientras que sólo lo hace al 2.48% promedio anual entre 1983 y 2012. Desde inicios de los años ochenta, en que se pone en marcha la política de apertura y reforma estructural, el vigor del crecimiento es apenas una tercera parte de lo que fue en el periodo de economía cerrada. En los dos periodos el comportamiento del crecimiento es cíclico pero las tasas son superiores en el primero, además de que no se experimentaron valores negativos. La apertura no sólo redujo el ritmo de crecimiento sino que lo hizo más volátil lo cual se manifiesta en que la desviación estándar del PIB que en el primer periodo fue de 2.6, mientras que en el segundo creció a 3.4.

La interpretación de estos comportamientos es que cuando la producción estaba orientada hacia el mercado interno y la economía se encontraba relativamente protegida de las fuerzas externas, léase modelo de sustitución de importaciones, el crecimiento de la producción nacional fue mucho más dinámico que el que se ha tenido durante el periodo de apertura y competencia internacional, léase modelo de promoción de exportaciones.

CUADRO 3

Niveles de crecimiento del PIB

	1994-2003	2004-2011
Mundo	3.4	3.8
Países industriales	2.8	1.7
Estados Unidos	3.3	1.7
Área Euro	2.2	1.3
Japón	0.9	0.6
EE & en desarrollo	4.4	6.5
América Latina	2.5	4.2
Asia EE	7.0	8.8
México	2.6	2.5

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI, International Financial Statistics.

Este desempeño de la economía abierta al exterior es mediocre comparado con lo que fue en épocas pasadas pero también lo es en una comparación internacional. En el Cuadro 3 se aprecia que la tasa promedio de crecimiento del producto desde 1994 es muy inferior al nivel promedio de los países emergentes y en desarrollo y frente a los países de América Latina es uno de los más bajos. No debe

ser consuelo que la economía mexicana ha crecido a mayores tasas que los países industriales. Así, la política de estabilidad y apertura exportadora ha terminado por estancar el crecimiento económico, de ahí la lógica de una "estabilización estancadora".

Concentración exportadora y desindustrialización

El grado de apertura de la economía mexicana, medida por las exportaciones más las importaciones con relación al PIB, pasó de 19% en 1983 a 29.1% en 1993, inmediatamente antes de que entrara en vigor el TLCAN, y para 2012 el grado de apertura alcanzó al 63%. Este grado de apertura implica una extensa y profunda reestructuración en la exportación de bienes entre las grandes divisiones que componen la economía nacional como se aprecia en el Cuadro 4. En 1982 el grueso de las exportaciones las realizaba la Gran División 3 de las industrias extractivas con el 78% de las exportaciones totales, mayormente petróleo. En segundo orden de importancia estaban las manufacturas con el 16% del total. La agricultura y la silvicultura sólo lograban exportar el 5% y la ganadería apenas exportaban algo más de medio punto porcentual del total. El hecho a resaltar es que la economía mexicana antes de la apertura hacia el exterior era primario exportadora. Diez años después en el momento que entró en vigor el TLCAN la economía mexicana mostraba cambios sustantivos hacia un perfil exportador. Los bienes manufacturados constituían el 69% del total exportado, los agrícolas habían crecido hasta el 6.5% y la ganadería exportaba el triple al subir hasta el 1.8% del total mientras que a los extractivos correspondía apenas el 22.5% del total. Esta distribución de las exportaciones implica un avance significativo en el propósito de lograr un cambio en la estructura de la producción para dejar de ser un país primario exportador. El hecho a valorar es reconocer que este grado de especialización, y el crecimiento en la exportación manufacturera ocurrió antes de iniciado el TLCAN y como resultado de la política de liberalización unilateral por la que optó la administración de Miguel de la Madrid.

La especialización en la exportación de manufacturas se ha consolidado durante el periodo del TLCAN. La evidencia estadística muestra, sin embargo, que ésta consolidación no ha sido continua y permanente a lo largo del periodo. Así, entre los años 1994 y 2000 la participación de las manufacturas aumenta hasta el 88% del total pero subsecuentemente, durante el periodo de la alternancia panista, esta participación se reduce a 81.4%. La contrapartida a esta reducción ocurre en el sector de bienes extractivas si se acepta que en los sectores de la agricultura y la ganadería los aumentos de esta participación son mínimos.

CUADRO 4
Exportaciones por gran división (millones de dólares)

	1982		1993		2000		2012	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total	21,229	100	30,032	100	166,126	100	370,915	100
Agricultura	1,096	5.16	1,960	6.53	3,655	2.20	9,309	2.51
Ganadería	136	0.64	534	1.78	607	0.37	1,628	0.44
Extractivas	16,602	78.20	6,763	22.52	15,425	9.28	57,985	15.63
Manufactureras	3,386	15.95	20,650	68.76	146,439	88.15	301,993	81.42

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México, Reportes Anuales.

Por el contrario, en extractivos la participación alcanza el 15.6% del total, lo cual constituye un salto significativo. Hay que considerar que este resultado es parcialmente influenciado por el fuerte incremento en precios que se dio en los crudos de petróleo, lo cual se manifiesta en el aumento de 15.4 a 58 MMD en las exportaciones extractivas durante el periodo de la alternancia panista.

Este cambio estructural y de mayor concentración de las exportaciones se percibe nítidamente al hacer el examen a un nivel mayor de desglose, como es el análisis de las divisiones que conforman la gran división de la industria manufacturera. En 1982 la división de productos metálicos, maquinaria y equipo era la que tenía la mayor participación del mercado exportador con el 26% del total y era secundada por alimentos, bebidas y tabaco con el 21%. La química ocupaba el tercer lugar con el 13% y enseguida se colocaba la minero-metalurgia con el 11.2%. Estas cuatro divisiones aportaban el 71% del total de la exportación manufacturera. Para el año 2000 estas divisiones aportaban el 82% y al final de los sexenios panistas había crecido hasta el 87%. Lo más importante a notar, sin embargo, es el altísimo grado de concentración en un solo sector, el de maquinaria y equipo, que con los gobiernos priistas creció hasta el 74% y se mantuvo relativamente estable en este nivel durante el panismo. Necesariamente, los otros sectores perdieron participación.

CUADRO 5
Exportaciones manufactureras

	1982		1993		2000		2012	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Industria manufacturera	3,386	100.0	20,650	100.0	146,439	100.0	301,993	100.0
Maquinaria y equipo	885,000	26.1	11,626,172	56.3	108,452	74.1	222,031	73.5
Alimentos, bebidas	707,400	20.9	1,363,276	6.6	4,165	2.8	11,699	3.9
Química	441,500	13.0	2,116,969	10.3	5,661	3.9	10,946	3.6
Minero-metalurgia	377,700	11.2	946,040	4.6	1,703	1.2	17,020	5.6
Subtotal	2,411,600	71.2	16,052,457	77.7	119,981	81.9	261,696	86.7

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México, Informes Anuales.

Cualquier lectura de estos datos es inequívoca sobre la transformación estructural que ha experimentado la economía mexicana a partir de la decisión de abrir la economía a inicios de la década de los ochenta. Se asume, por supuesto, que el cambio en la estructura de las exportaciones responde a una transformación que se dio en la estructura de la producción y se puede argumentar que el TLCAN sólo ha contribuido a consolidar un proceso que ya se encontraba operando cuando el Tratado se negoció y se puso en marcha. Lo que no es necesario asumir es el carácter altamente concentrador del proceso que, como se ha visto, con los gobiernos panistas se consolidó.

El resultado negativo de esta dinámica de concentración del modelo exportador mexicano es la polarización cada vez mayor entre el sector industrial exportador y el resto de la economía. En realidad se ha generado una polarización en la economía entre un sector altamente eficiente y exportador y el resto que es ineficiente y centrado en el mercado interno. No parece haber efectos de derrame de un sector a otro y mucho menos encadenamientos hacia adelante o hacia atrás como los propuestos por Hirschman (1979). Esta situación se agrava al reconocer que el volumen mayoritario de las exportaciones lo realizan muy pocas empresas. La Secretaría de Economía reconoce que existen 35,600 empresas exportadoras pero apenas 44 grandes empresas en los sectores automotriz, eléctrico y electrónico y minería realizan el 50% de las exportaciones. El Secretario de Economía ha reconocido que 15 empresas exportan el 17% del total (Saldaña, 2013: 11). El dilema del efecto concentrador que ha tenido el modelo exportador se manifiesta igualmente en el destino que tienen las exportaciones. El Cuadro 6 hace evidente que la política de apertura priista llevó a un altísimo grado de concentración en el destino de las exportaciones ya que para el año 2000 el 89% del total exportado se dirigía hacia Estados Unidos. En los sexenios panistas esta concentración hacia Estados Unidos se redujo a 77% simultáneamente a que se tuvo un incremento en todos los demás destinos, aunque sobresalen los aumentos hacia la Unión Europea y hacia América Latina que ocurrieron principalmente en el sexenio Calderonista.

CUADRO 6

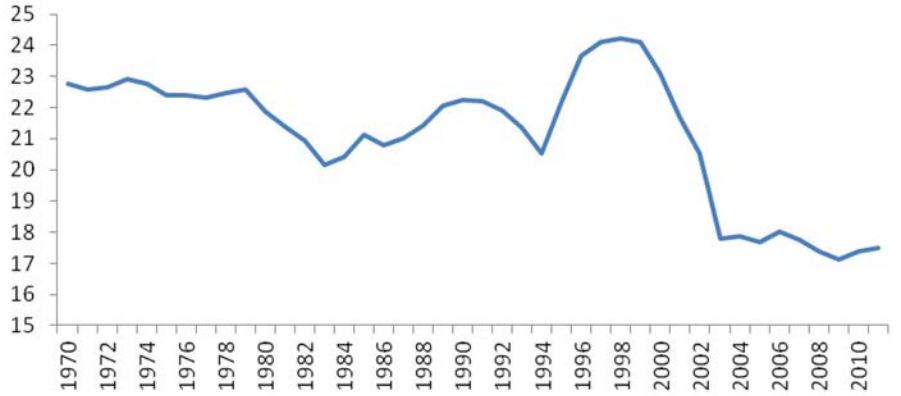
Distribución geográfica de las exportaciones

	2000	2006	2012
Total	100	100	100
Estados Unidos	88.7	84.7	77.6
Canadá	2.0	2.1	2.9
Unión Europea	3.5	4.4	5.9
Alemania	0.9	1.2	1.2
Japón	0.6	0.6	0.7
China	0.1	0.7	1.5
América Latina	4.0	4.6	7.2
Brasil	0.3	0.5	1.5

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México, Informes Anuales.

Estos cambios hacia una menor concentración en el destino de las exportaciones manufactureras son positivos para la especialización productiva del país. El hecho más contundente, sin embargo, es que la producción manufacturera ha perdido espacio en el tejido productivo de la economía mexicana, tal y como lo demuestra la Gráfica 6. De 1960 a 1998 la participación del sector manufacturero se mantuvo oscilando entre el 20 y 24% del PIB pero a partir del fin del periodo priista este sector de la economía pierde participación con una caída muy pronunciada del 24 al 17% del PIB durante los gobiernos panistas. Así, a pesar del dinamismo exportador la economía mexicana se está desindustrializando (Frenkel y Rapetti, 2012).

GRÁFICA 6
Relación PIB total a PIB manufacturero (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Competitividad y productividad

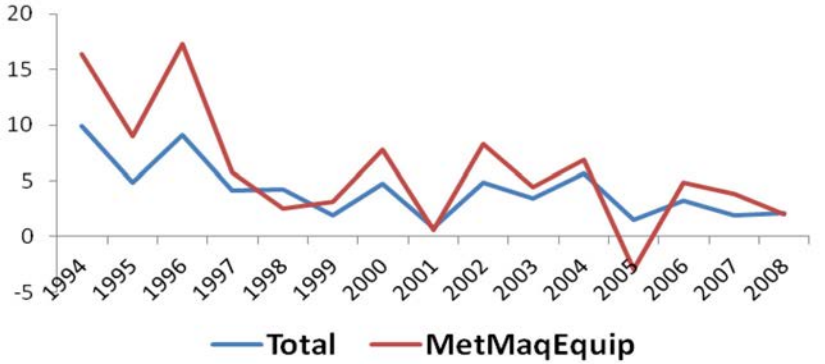
Entre los beneficios más positivos del modelo exportador está el lograr niveles superiores de eficiencia en el uso de los recursos, en consecuencia mejoras en la productividad. Si a su vez la economía se encausa hacia una mayor producción industrial se aprovechan, entonces, rendimientos de escala, estáticos como dinámicos, con mejoras que deben apuntalar la productividad de sus factores (Sachs y Warner, 1995; Virmari, 2012).

Desde el inicio de los tratados de libre comercio en 1994 la productividad de la mano de obra manufacturera experimenta una tendencia a la baja como se observa en la Gráfica 7. Esta tendencia descendente es el resultado de un comportamiento muy heterogéneo de las nueve divisiones sectoriales. Mientras que cinco de ellas tienen caídas significativas entre 1994-2000 y 2001-2012 sólo una de ellas, maquinaria y equipo, mejora en el periodo de Calderón frente al de Fox. De hecho, la

caída en productividad es grave durante los dos sexenios panistas con el mayor desplome durante la administración de Felipe Calderón cuyo promedio anual de crecimiento apenas alcanzo al 1.19%. No puede pasar desapercibido, que el sector de Maquinaria y Equipo, el más exportador, es el único que durante las administraciones panistas mantuvo una tasa relativamente alta de productividad e incluso experimentó un repunte durante el sexenio de Calderón, como se aprecia en el Cuadro 7.

GRÁFICA 7

Tasa de productividad laboral en la manufactura (%)



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

CUADRO 7

Tendencia de la productividad del trabajo manufacturero

	Total	Alimentos	Textil	Madera	Papel	Químicas	Minerales Metálicos	Metales Básicos	Maquinaria y equipo
1994-00	5.56	3.83	2.31	1.46	3.26	5.31	4.67	8.08	8.85
2001-12	2.12	1.42	2.61	1.32	1.09	0.91	2.85	0.79	4.01
2001-06	3.22	2.20	3.96	2.50	1.24	3.11	4.61	2.50	3.64
2006-12	1.19	0.62	1.47	-0.55	0.79	-1.05	1.62	-0.58	4.52

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Tal comportamiento permite inferir que el alto nivel de productividad que se logra por medio de la exportación no se transmite o se derrama a los otros sectores manufactureros, lo cual significa que no existen efectos de encadenamiento, a la Hirschman, entre los sectores altamente exportadores y el resto de los sectores manufactureros.

CUADRO 8
Grado de competitividad de México

Escala del Foro Económico Mundial	
1996	32
2003	47
2010	66

El corolario es que la lógica teórica del modelo Heckscher-Ohlin parece no funcionar en la economía mexicana y que ello repercute sobre el grado de competitividad de la economía mexicana. Según el Foro Económico Mundial México ha experimentado una pérdida de competitividad desde que funciona bajo un esquema de libre comercio administrado por tratados de libre comercio al pasar del lugar 32 en 1996 al 66 en 2010 (Cuadro 8).

Efecto del sesgo hacia las exportaciones

El dilema que enfrenta la economía mexicana es que a pesar de haber estrechado su relación comercial con los países de América del Norte y de haber fortalecido su inserción en la economía mundial por medio de tratados de libre comercio y como consecuencia haberse convertido en una economía altamente exportadora no logra salir de una franja de crecimiento mediocre que impide alcanzar mejores términos de desarrollo social.

Este sesgo hacia bajos niveles de crecimiento se debe encontrar en la nueva interacción que se da entre el mercado interno y la producción para la exportación impulsada por las empresas transnacionales en su proceso de globalización. En el modelo de sustitución de importaciones la actividad productiva de estas empresas se orientaba hacia el mercado interno. De hecho, una de las deficiencias que se les imputaba en este periodo era su bajo nivel de exportación. La producción de bienes que se requerían para sustentar la lógica sustitutiva de importaciones imponía una demanda creciente por insumos producidos nacionalmente. Se creaba e impulsaba un encadenamiento de la actividad productiva nacional con la transnacional que contribuía sustancialmente a la creación de eslabonamientos intersectoriales que fortalecían la capacidad de producción nacional con lo cual se impulsaba el mercado interno y por lo tanto el empleo y el crecimiento. Así, en 1976 los bienes intermedios constituían el 60% de las importaciones totales y los de capital el 31% mientras las de bienes de consumo alcanzaban el 9%.

En el modelo de promoción de exportaciones el constante incremento de las importaciones sirve para obtener los insumos que las empresas nacionales y las extranjeras usan para la producción de los bienes que dedican para la exportación. Para 1993 las importaciones de bienes intermedios ya constituían el

71.1% de las importaciones totales mientras que las de bienes capital se habían reducido al 16.9% del total lo cual manifiesta una función muy diferente en la relación de exportaciones a crecimiento (Cuadro 9). Para el final de la era priista en el 2000 las importaciones de bienes intermedios habían aumentado hasta el 77% del total mientras que las de bienes de consumo y de capital experimentaron reducciones. La situación no cambia radicalmente en los sexenios panistas, la preponderancia de la importación de bienes intermedios se mantienen aunque se reducen marginalmente al igual que ocurre con la importación de los bienes de capital. Sin embargo, con estos gobiernos se pasa a depender aún más del consumo de bienes importados, particularmente en el sexenio de Calderón.

CUADRO 9
Estructura de las importaciones

	Consumo	Intermedios	Capital
1993	12.0	71.1	16.9
2000	9.6	76.6	13.8
2001-12	13.8	74.3	12.1
2001-06	13.0	74.3	12.1
2007-12	14.6	74.1	11.7

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México.

El modelo exportador creó así una dinámica de sustitución de insumos nacionales por insumos importados que quebrantó las cadenas de producción nacional de bienes intermedios-bienes capital que afecta negativamente la industrialización del país y contrae el crecimiento del mercado interno. La consecuencia final es que los insumos nacionales, medidos en valor agregado, que contribuyen al valor de la producción nacional se han reducido constante y sistemáticamente desde la apertura al exterior en la década de los ochenta.

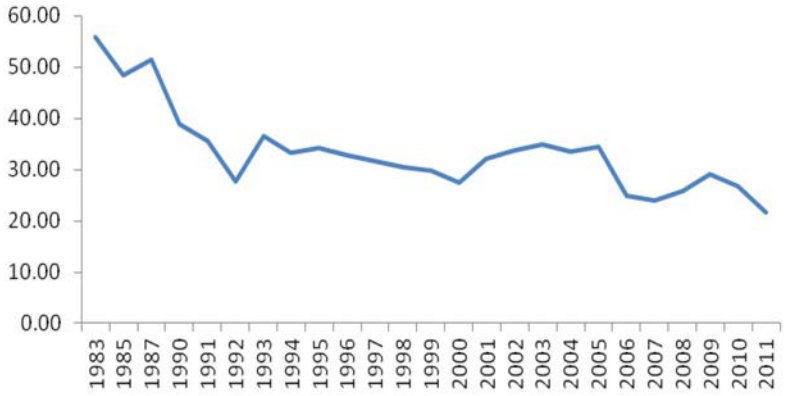
Para demostrar este fenómeno he elaborado un indicador que denomino grado de integración nacional (GIN)[2] el cual representa el contenido de valor agregado nacional que tienen las exportaciones manufactureras. La Gráfica 8 muestra que desde inicios de la década de los ochenta hasta el año 2011 el valor agregado en las exportaciones mexicanas se ha ido reduciendo sistemáticamente. En el sexenio de Fox se dio una ligera mejoría que aliviano la tendencia de caída que venía ocurriendo desde inicios

[2] Este grado corresponde al inverso de restar al valor de las exportaciones manufactureras las importaciones de insumos y de bienes de capital que se importan para producir los bienes que se exportan. Un cálculo oficial de este indicador no existe por lo cual el que se presenta en este trabajo ha sido elaborado con datos de diferentes fuentes iniciando con los datos proporcionados por Vázquez (1995). En 2003 el Banco de México dejó de publicar en su Informe Anual los datos más confiables que hasta entonces se obtenían. Parecería que la autoridad no tiene interés en que un indicador de esta naturaleza exista.

de la década de los ochenta. Sin embargo, en el segundo sexenio panista la tendencia a la baja continuó y se agudizó alcanzando su más bajo nivel de 21% en 2011.

GRÁFICA 8

Grado de integración nacional (%)



Fuente: elaboración propia con datos de Vázquez (1995) e INEGI.

La evidencia muestra que las importaciones que se realizan exclusivamente para ser insumos para la producción exportable no maquiladora han crecido permanentemente con lo cual se reduce el valor agregado nacional que contienen las exportaciones manufactureras que México realiza. Así, el grado de integración nacional (GIN) se reduce sistemáticamente. La implicación es que a medida que crecen las exportaciones manufactureras menor es el efecto positivo de arrastre que la producción manufactura tiene sobre el resto de los sectores de la economía nacional. Naturalmente, en términos absolutos el valor agregado nacional es muy superior ahora de lo que era hace tres décadas pero el efecto de retroalimentación, el efecto de arrastre, que tal valor tiene sobre la producción nacional es relativamente menor ahora que antaño dado que la economía también tiene una mayor dimensión.

Como la mayor parte de las empresas exportadoras son multinacionales lo que se tiene, entonces, es un comercio intrafirma o un comercio de insumos entre la casa matriz y sus filiales dentro de redes de producción vertical al interior de las empresas multinacionales. Un ejemplo de ésta dinámica de desplazamiento de insumos nacionales que está teniendo la importación a la que induce la especialización vertical es lo que viene ocurriendo en la industria de la construcción en los últimos años. Los presidentes panistas, pero principalmente Fox, no se cansaron de repetir que durante sus administraciones se dio un gran empujón a la construcción habitacional nunca antes realizado. Todo parece indicar que así fue, pero lo que deja dudas es el efecto multiplicador que esta actividad tiene

ahora sobre el resto de la economía, como tradicionalmente había tenido. Parece que este efecto no tuvo la fuerza de antaño lo que contribuye la baja tasa de crecimiento del producto durante éstos sexenios. La causa de este menor impacto es que una parte significativa de los materiales de construcción y los insumos de maquinaria y equipo utilizados en la construcción ahora se importan cuando en antaño se producían localmente. Por lo tanto, esta dinámica no genera encadenamientos productivos ni comerciales hacia adelante ni hacia atrás, como ocurrió en los años sesenta y setenta del siglo pasado. Lo grave es que esta caída en la demanda por bienes intermedios producidos internamente es compensada por medio de importaciones, lo que acelera el proceso de des-industrialización.

Conclusión

La política de apertura para convertir a México en un país altamente exportador de manufacturas ha sido exitosa por lo cual el modelo de desarrollo hacia afuera, introducido y fortalecido por las administraciones priistas, tuvo una continuación total con los gobiernos panistas. Sin embargo, aunque México es clasificado como un país altamente exportador está lejos de cumplir con el postulado teórico, de que la apertura impulsa una transformación dinámica que induce a un crecimiento alto y sostenido de la producción que fomenta y fortalece el desarrollo social.

Lo paradójico del modelo exportador es que ha implicado una dinámica de concentración de la actividad exportadora en escasas ramas industriales y en un sólo mercado externo que ha llevado a un estancamiento en el objetivo de lograr un cambio estructural de la producción con encadenamientos de fortalecimiento del mercado interno y una diversificación del comercio. La estrategia exportadora ha sido incapaz de convertirse en una fuerza de arrastre para el crecimiento del mercado nacional, especialmente por la incapacidad que ha tenido para impulsar la oferta exportadora por medio de la producción nacional de bienes intermedios y de capital. Conviene aquí recordar a Porter cuando plantea que "Irónicamente, es la vigorosa competencia interior la que en definitiva presiona a las empresas nacionales a abordar los mercados mundiales y las endurece para tener éxito en ellos" (1990: 14). Es decir, el éxito de las naciones en el exterior es un factor dinámico y de arrastre del conjunto en tanto parta de la fortaleza de la economía interna, del mercado nacional.

El planteamiento convencional de una mayor eficiencia en la asignación de recursos por medio de la apertura de la economía tampoco se comprueba en todas las ramas del sector exportador. Más difícil aún es comprobar un efecto de derrame de los sectores exportadores en que la productividad ha mejorado hacia el resto de la economía mexicana. Más bien, la orientación exportadora por su creciente dependencia en la importación de insumos esta induciendo a una transformación de la industria manufacturera que se aproxima al tipo de producción característica de la industria maquiladora. La manufactura mexicana esta convirtiéndose en una estructura de maquila sustentada en la importación de insumos intermedios que substituyen a la producción nacional y, por lo tanto, destruyen las cadenas productivas.

Esta forma de funcionamiento del tejido productivo es lo que hace que el apreciable logro de la estabilidad macroeconómico que ha tenido la economía mexicana en los tres últimos sexenios no se traduzca en beneficios que vayan a los bolsillos de los trabajadores y de las capas sociales que más lo necesitan. La estrategia de estabilización se caracteriza por ser estancadora del crecimiento económico.

Este cuestionamiento del modelo parece singularmente relevante cuando el postulado de esta relación positiva entre exportaciones y crecimiento es prácticamente un artículo de fe en los círculos ortodoxos económicos y en las instituciones multilaterales. En México, las administraciones del Partido Revolucionario Institucional desde Miguel de la Madrid profesaron incondicionalmente esta fe cuyo resultado final fue encausar al país por el camino de la apertura que desembocó en el TLCAN. Las administraciones posteriores de Vicente Fox y Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional, que en el año 2000 acabaron con setenta años de gobiernos del PRI, dejaron claro que esa fe no está sujeta a interpelación y que su práctica no está sujeta a modificaciones. La política económica mantuvo y fortaleció el modelo exportador a costa del mercado interno y del bienestar de la mayoría de los mexicanos.

Bibliografía

Aspe, Pedro (1993), *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, Fondo de Cultura Económica, México.

Banamex, (1999), "El cambio estructural en el sector exportador" *Examen de la Situación Económica de México*, Banamex, abril, pp. 117-119.

Casares, Enrique (1999), "El sector exportador y la teoría del crecimiento endógeno", *Comercio Exterior*, México, mayo.

Castañeda S. Alejandro, Pablo Cotler, Octavio Gutiérrez y Georgina Kessel (1999), "Apertura y crecimiento en México: apuntes para una política económica de Estado" *Comercio Exterior*, México, mayo, pp. 468–475.

Cuevas, Víctor M. (2010), "México, dinámica de las exportaciones manufactureras.", *Revista de la CEPAL* 102, diciembre, pp. 153-174.

Dollar, David (1992), "Outward-oriented Developing Economies Really Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDC's, 1976-85", *Economic Development and Cultural Change*, pp. 523-544.

Dollar, D. Y A. Kraay, (2001), "Trade, growth and poverty", World Bank Working Paper, num. 2615, Washington D.C.

Dornbusch, Rudiger (1992), "The case for trade liberalization in developing countries", *Journal of Economic Perspectives*, Winter, pp. 69-85.

Dussel Peters, Enrique (2000), "El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el desempeño de la economía en México", CEPAL, LC/MEX/L.431, 14 de junio.

Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2012), "External fragility or desindustrialization: what is the main threat to L.A. countries in the 2010's?", *World Economic Review*, vol. 1, pp. 37-57.

Fujii Gambero, Gerardo (2001), "Apertura comercial y distribución de la renta en la economía mexicana" ICE, España, noviembre-diciembre, núm. 795, pp. 37-54.

Hirschman, Albert, "La economía política de la industrialización a través de la substitución de importaciones en América Latina" en *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza*, *Lecturas del Trimestre Económico* núm.5, pp. 88-123.

Ibarra, Carlos (2008), "La paradoja del crecimiento lento en México", *Revista de la CEPAL*, núm. 95, agosto, pp. 83-102.

Katz, Isaac (1996), "Exportaciones y crecimiento económico: Evidencia para la industria manufacturera en México", *Comercio Exterior*, febrero, pp. 108–119.

Lopez-Cordova, J. Ernesto (2001), "NAFTA and the Mexican Economy: Analytical issues and lessons from the FTAA", Intal, ITD-STA, july, Occasional Paper 9.

Mold, Andrew y Carlos A. Rozo (2006), "Liberalization, growth and welfare: the maquilización of the Mexican Economy" en Kishor Sharma y Oliver Morrisey, *Trade, Growth and Inequality in the era of Globalization*, Routledge London & New York, pp. 231-255.

Moreno-Brid, Juan Carlos (1999), "Mexico's Economic Growth and the Balance of Payments Constraint: A Cointegration Analysis", *International Review of Applied Economics*, vol. 13-2.

OECD (1998), Open Markets Matter: *The Benefits of Trade and Investment Liberalization*, Paris, OECD.

OECD (1997), *The World in 2020*, OECD, Paris.

Porter, Michael E. (1990), "¿Dónde radica la ventaja competitiva de las naciones?, *Harvard-Deusto Business Review*, 4º trimestre, pp. 3-26.

Rodriquez, Francisco y Dani Rodrik (1999), "Trade policy and economic growth: A sceptics guide to the cross-national evidence", NBER Working Paper num. 7081, april.

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner, (1995), "Economic reform and the process of global integration", *Brokings Paper on Economic Activity*, 1, pp. 1-118.

Tornell, Aaron, Frank Westermann, Lorenza Martínez (2004), "NAFTA and Mexico's less-than-stellar performance", NBER Working Paper 10289, february.

Vázquez T., H. (1995), "Medición del flujo efectivo de divisas en la balanza comercial de México", *Comercio Exterior*, agosto, pp. 595-600.

Virmari, Arvind, (2012), "Accelerating and sustaining growth: Economic and political lessons." IMF Working Paper W/P/12/185/july.

II

Pobreza y condiciones del mercado laboral

Evaluación de la política social durante la alternancia

*Hilda Dávila Ibáñez**

Introducción

La alternancia política del 2000 vino acompañada de grandes esperanzas para la mayoría de sociedad mexicana, el ascenso al Gobierno Federal de Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional (PAN) generó grandes expectativas sobre el nuevo rumbo político y económico del país. En el presente, este optimismo ha sido sustituido por un gran desencanto compartido por los simpatizantes de todos los partidos y de la sociedad en general. Sin embargo, resulta necesario evaluar objetivamente este periodo para poder tener elementos más sólidos sobre el éxito o el fracaso de las políticas implementadas durante este periodo. Este trabajo se centra en la evaluación de la política social, el eje central de las políticas públicas del sexenio. Si bien ya es aceptado por la mayoría de los especialistas que no es posible tener una política social exitosa desvinculada de políticas económicas que contribuyan al crecimiento económico, y al incremento del empleo decente, aquí priorizaremos los aspectos de la política social que de acuerdo a las políticas neoliberales, en boga en este periodo en México, constituyó, después de la política de seguridad, el eje central del régimen panista.

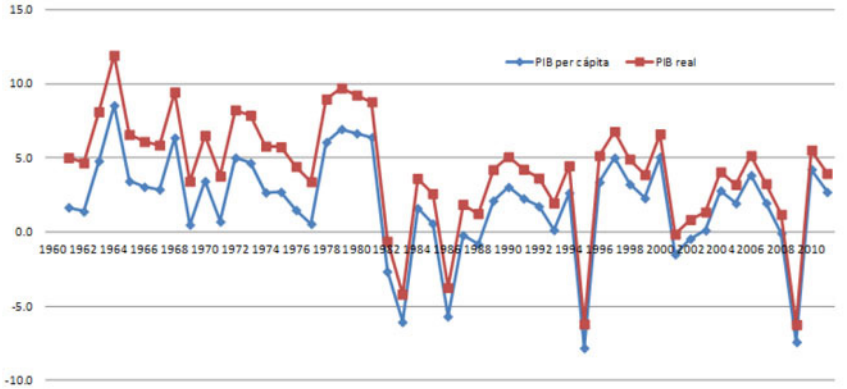
En este trabajo se señala en una primera parte el comportamiento socioeconómico del país durante el periodo 2000-2012, para posteriormente analizar el papel del Estado mexicano en el desarrollo social iniciando con el comportamiento de los ingresos del Gobierno Federal en ese periodo, se hace énfasis en su reducida capacidad tributaria, así como en su dependencia de la renta petrolera, en un tercer apartado se estudia la política de desarrollo social de los gobiernos panistas, para que en un cuarto apartado se pueda evaluar la política social mediante el impacto sobre los niveles de pobreza, la distribución del ingreso y el desarrollo humano. Se concluye presentando las reflexiones finales.

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco.

Contexto socioeconómico

Para evaluar la política social de los sexenios panistas es necesario situar el contexto en que ésta se inserta. El sexenio de Calderón estuvo caracterizado por una de las crisis más agudas de la economía mundial lo que tuvo una gran repercusión para la economía mexicana reflejándose en una fuerte caída del PIB durante los años 2008-2009. Como se puede observar en la Gráfica 1, el estancamiento y crisis recurrentes de la economía mexicana no se inician con el ascenso al Gobierno Federal del PAN, sino que se han venido sufriendo desde los años ochenta cuando el PRI, con López Portillo ocupaba la presidencia. El país no ha registrado tasas de crecimiento mayores de 6% desde principios de los ochenta. Durante los dos sexenios panistas, la tendencia no se revierte sino al contrario se agudiza, el PIB registra un promedio anual de crecimiento de 2.4%. En la administración de Vicente Fox, el PIB creció en promedio 2.3% y en el gobierno de Felipe Calderón, solo crece en promedio 2.1%., todo a precios de 2000.

GRÁFICA 1
Desempeño de la Economía Mexicana
Tasas de Crecimiento Real del PIB



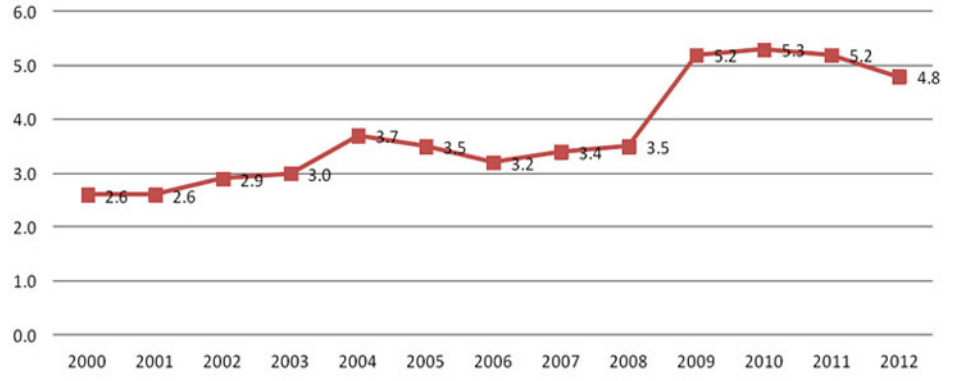
Fuente: CEPAL, CEPALSAT/Base de datos. Sitio de internet: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT

Este estancamiento de la economía mexicana en los últimos 30 años se ve reflejado en el pobre desempeño del mercado laboral, una dinámica lenta en la creación de empleos que se observa en un aumento del desempleo y de la ocupación informal. La situación se agudiza durante los dos sexenios panistas ya que se registra un incremento en la tasa de participación, el porcentaje de personas en edad

de trabajar, del 57.9% en 2000, al 59.7% en el 2012. Por su parte, la tasa de desocupación abierta[1] se eleva significativamente en los últimos doce años, pasando de 2.6 a 4.8, y en los años de la crisis rebasa los 5 puntos (Véase Gráfica 2).

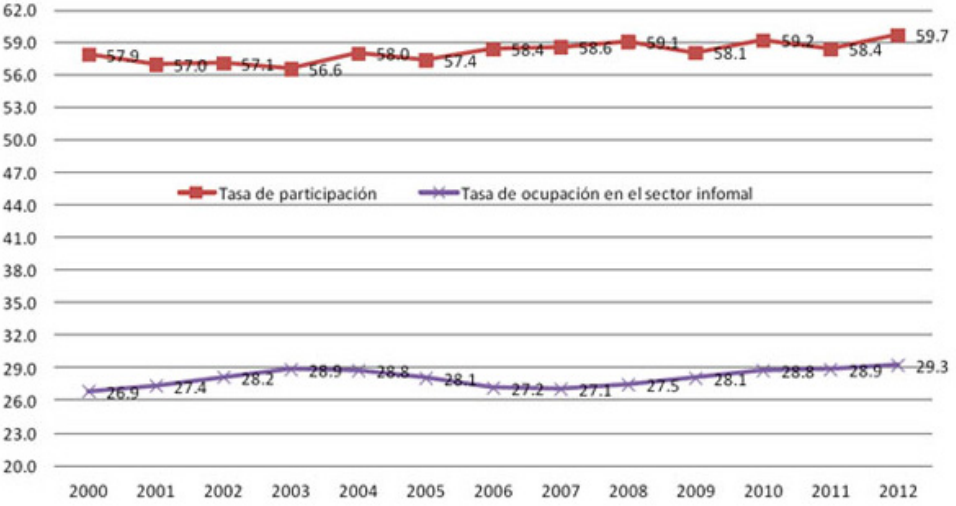
GRÁFICA 2

Tasa de Desocupación



Fuente: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno, p. 184

Tasas de la población ocupada



Fuente: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno, p. 184

[1] Esta tasa mide el porcentaje de la PEA que estaba sin trabajo en el periodo de referencia pero que buscó trabajo en el último mes.

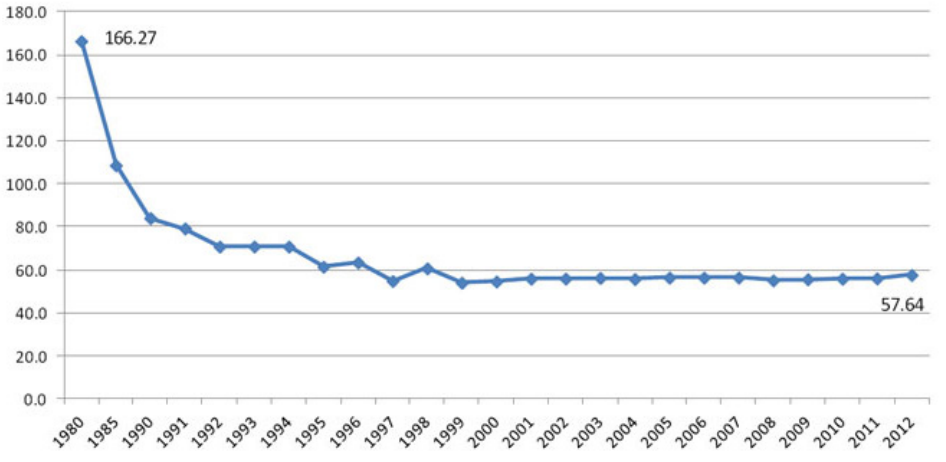
Otro dato interesante es la tasa de ocupación en el sector informal.[2] Este porcentaje también registra un incremento en el periodo de estudio, que va de 26.9% a 29.3% (Véase Gráfica 2 y Cuadro A2).

Por su parte, en el compartimiento de los salarios en México es importante resaltar el cambio en la tendencia descendente que había tenido en los sexenios anteriores. De acuerdo con datos del INEGI, el salario mínimo general real cae de 166.27 pesos diarios en 1980 a 54.61 pesos diarios en 2000; y a partir de ese año empieza una mínima recuperación terminando en 57.64 pesos en el 2012. De igual forma, al observar los salarios medios de cotización del IMSS, estos muestran un ligero repunte en los dos sexenios panistas, pasando de 222.10 pesos diarios a 249.8 pesos diarios (Ver Gráfica 3 y 4).

GRÁFICA 3

Salario mínimo general real

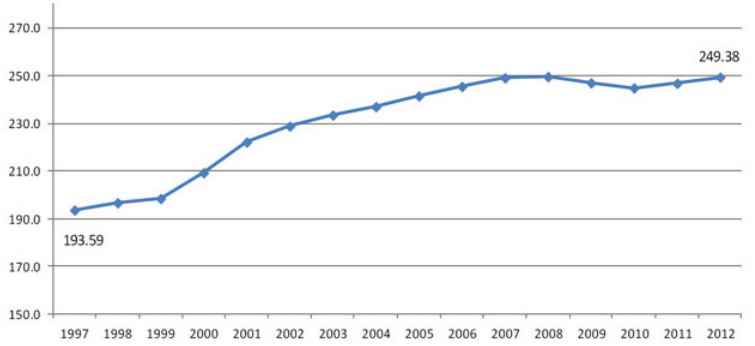
Pesos diarios reales, 2010



Fuente: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno.

[2] Es el porcentaje de la población ocupada que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar.

GRÁFICA 4
Salario promedio de cotización al IMSS
Pesos diarios reales, 2010



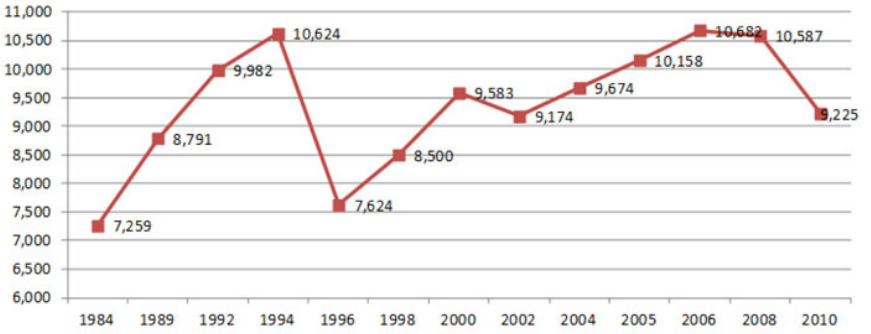
Fuente: Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno

Disminución de los ingresos reales de los hogares

El incremento de las tasas de desocupación en las diferentes modalidades conjuntamente con salarios reales prácticamente estacados durante el periodo tiene como consecuencia una disminución de los ingresos corrientes de los hogares principalmente en el último periodo panista. En términos reales el ingreso corriente sin transferencias promedio de los hogares a precios constantes del 2011, bajo de 9,583 en el año 2000 a 9,225 pesos en el 2010 (Véase Gráfica 4).

Se tiene que señalar que esta reducción del ingreso por hogar fue mucho mayor en los deciles de ingreso más bajos ya que el incremento de precios fue mayor en los bienes de la canasta básica.

GRÁFICA 5
Ingreso Corriente Trimestral Sin Transferencias
(Pesos constantes 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH

Papel del Estado en el desarrollo social en México

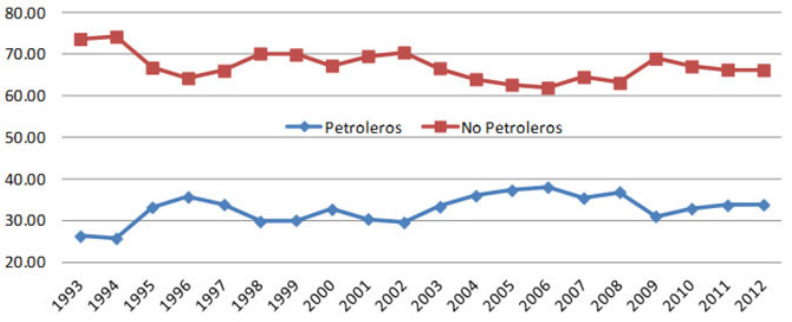
La participación del Estado durante la etapa conocida como "neoliberal" sufrió cambios radicales en México, el famoso consenso de Washington tuvo en los gobernantes mexicanos a partir de Miguel De la Madrid, independiente de sus filiaciones partidistas, a sus principales seguidores, que buscaron cambios fundamentales en las reglas del juego que se traducen en políticas económicas y sociales concentradas en la acción del Estado para salvaguardar la existencia de los mercados y reducir las diferencias más agudas a través de una política asistencialista, que se engloba en una política social más amplia.

Esto necesariamente se refleja en los presupuestos fiscales tanto en su monto como en su distribución.

Una reducida carga impositiva

La existencia de una estructura fiscal sólida es el requisito indispensable para llevar a cabo políticas públicas que garanticen un crecimiento sostenido y equitativo. En el caso mexicano, el primer factor que explica la capacidad limitada del Estado mexicano es la baja disponibilidad de recursos, así como su vulnerabilidad. De los ingresos totales del Gobierno Federal alrededor de una tercera parte proviene de los ingresos petroleros que están sujetos a la volatilidad del mercado mundial. En todo el periodo no se logró reducir la dependencia del las finanzas públicas de la renta petrolera, en el año 2000, el ingreso fiscal provenía en un 32.7% de este recurso, en el 2012 en vez de reducirse se incrementó a 33.82%, y en algunos años como por ejemplo el 2008 llegó a ser el 38.5%. La elevada participación de la renta petrolera en los ingresos fiscales, se origina en un principio (2000 a 2004) por el crecimiento en la cantidad producida y en los últimos años por el incremento de los precios del petróleo (exceptuando en 2009 y 2010). Véase Gráfica 5.

GRÁFICA 6
Ingresos del Sector Público
Participación

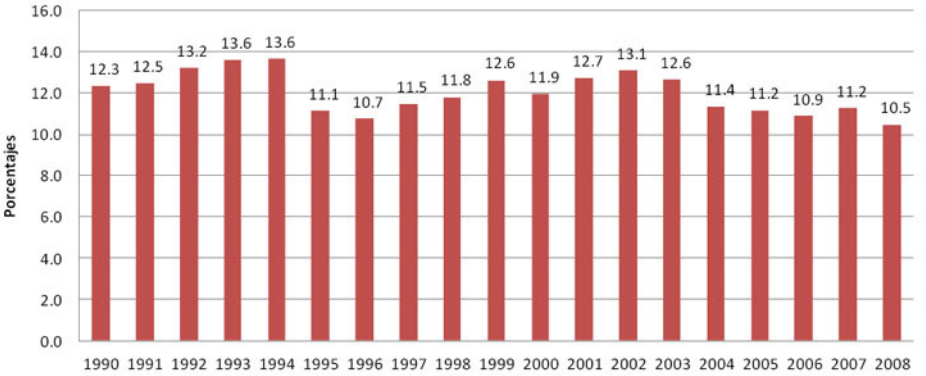


Fuente: Elaboración propia con base en Cuentas Nacionales de la SHCP

En relación con los ingresos tributarios, a pesar de una serie de reformas fiscales propuestas y aprobadas de forma parcial,[3] el ingreso no logró incrementarse durante el periodo de estudio. Por el contrario, registró una reducción, ya que de constituir el 11.9% del PIB se redujo al 10.5%.[4]

GRÁFICA 7

Ingresos Tributarios de México como porcentaje del PIB



Fuente: CEPALSTAT

En el ámbito internacional, por el contrario, los ingresos tributarios como proporción del producto interno bruto (PIB) han aumentado considerablemente en América Latina en los dos últimos decenios. Según la CEPAL, los ingresos de los países latinoamericanos han venido incrementándose casi ininterrumpidamente, con excepción de 2009, y han pasado del 13.9% del PIB en 1990 al 19.4% del PIB (promedios no ponderados) en 2010, alcanzando niveles mayores de 30% en Brasil y Argentina, que los colocan en los lugares medios entre los países de la OECD.

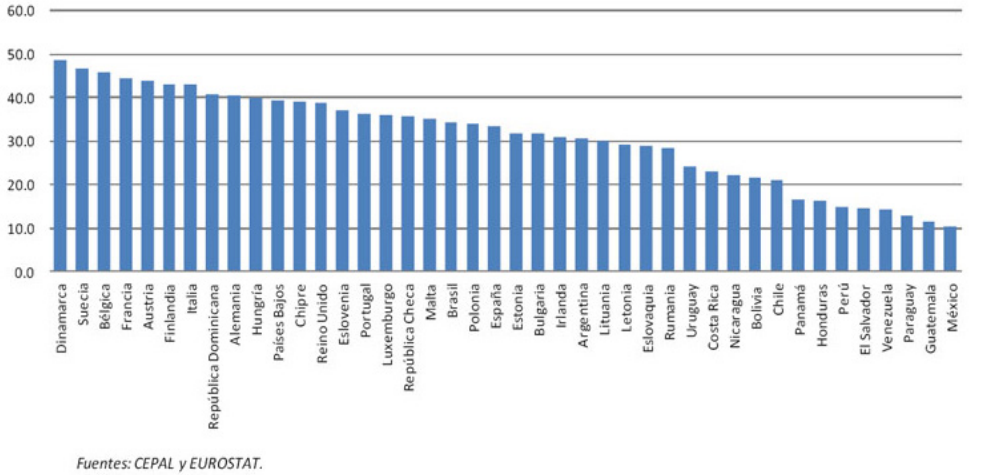
Como se puede observar en los datos de la CEPAL (Gráfica 7), en contraste con el resto de América Latina, la recaudación en México ha decrecido, de 12.3% en 1990 a 10.5% del PIB en el 2008, por lo que se puede afirmar que México es actualmente el país con la menor capacidad tributaria de la región, comparable con Guatemala y Paraguay (Véase Gráfica 8).

[3] La llamada Nueva Hacienda Pública Distributiva, propuesta por el presidente Fox, pretendía incrementar la recaudación al generalizar el IVA, eliminar algunos regímenes especiales y reducir la tasa máxima del ISR del 40% al 32%, no logró el apoyo ni de los partidos, ni de la población y solo se aprobó parcialmente. Un resultado similar tuvo la propuesta de Felipe Calderón.

[4] Por otro lado, como lo señala Elizondo Mayer-Serra (2012), el uso abusivo del amparo por los contribuyentes, aduciendo violación al artículo 31 de la Constitución, ha significado una gran fuga para el erario.

GRÁFICA 8

Ingresos Trubutarios como porcentaje del PIB



Fuentes: CEPAL y EUROSTAT.

Evaluacion del Gasto Público

Como se puede observar en la Gráfica 9, a pesar de las políticas neoliberales el gasto programable neto[5] ha registrado un avance constante en el transcurso de los años, pasando de 795,262.8 millones de pesos (2003=100) en 1993 a 1'838,514.5 millones de pesos en 2011, lo que implica un incremento en términos reales de 131% en este periodo.

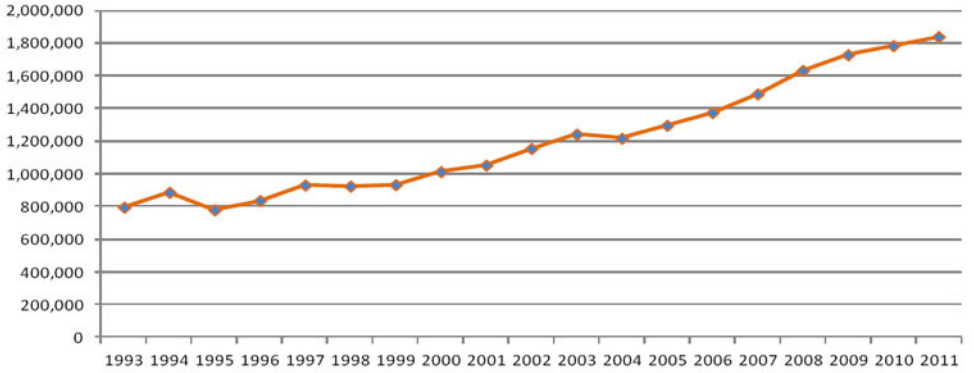
[5] Este estudio se enfoca en el balance presupuestario, en particular en el gasto neto presupuestario, el cual es definido por la SHCP (2012) como "la totalidad de las erogaciones realizadas por el Gobierno Federal y los organismos y empresas de control presupuestario directo, en cumplimiento de sus atribuciones para proveer bienes y servicios públicos a la población, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública". Este gasto se clasifica en gasto primario y costo financiero, o en programable y no programable.

El gasto programable se refiere a las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población y comprende las erogaciones de los ramos autónomos. El gasto no programable incluye las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a la provisión de bienes y servicios públicos a la población.

GRÁFICA 9

Evolución del Gasto programable del Sector Público Presupuestario

(Millones de pesos 2003)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de SHCP: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

De 1993 al 2000, periodo anterior al ascenso del PAN, el gasto programable alcanzó la cifra de 1'012,466.5, lo que implicó una tasa de crecimiento anual de 3.25%, una tasa menor a la registrada durante los sexenios panistas, de 5.4%.

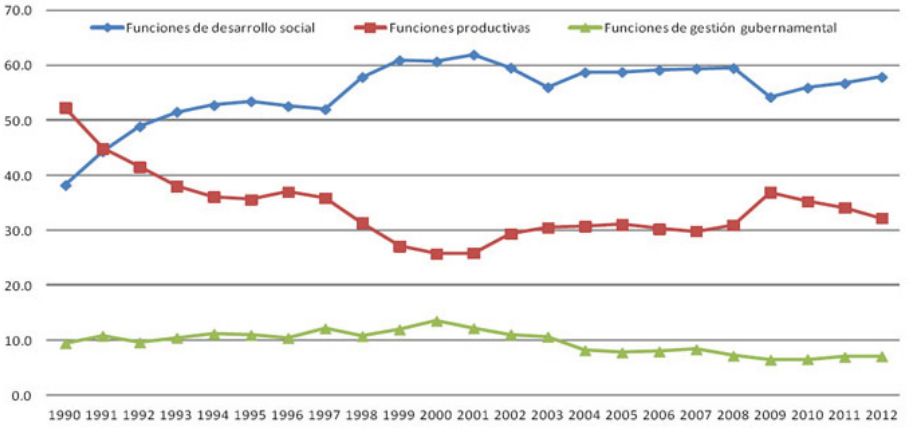
En la distribución del gasto[6] más que en las declaraciones del ejecutivo es en donde se refleja con mayor claridad el tipo de política económica que un Gobierno lleva a efecto. En la Gráfica 10 se puede observar como el cambio en la política fiscal no se efectuó durante la gestión panista. El retiro del Gobierno de las actividades que impactan el desarrollo económico y su sustitución por las de desarrollo social se venía efectuando desde los años anteriores al ascenso del PAN, la participación del Gobierno en actividades de desarrollo económico se redujo en los sexenios de Salinas y Zedillo.

Al observar la evolución de las tres clasificaciones del gasto programable, destaca la participación preponderante de la funciones de desarrollo social, que en promedio absorben el 58.4% del gasto en el periodo de 2000 a 2012. Otro fenómeno a destacar es la caída de la participación de las funciones de desarrollo económico, las cuales representaban el 52.4% en 1990, y para finales de la administración de Felipe Calderón estas funciones representaron el 32.2%. Por último, como se puede apreciar en la Gráfica 9, las funciones de gestión gubernamental han mantenido su participación más o menos constante, con un promedio de 8.8% de 2000 a 2012.

[6] En México, el gasto programable se clasifica de tres maneras: clasificación funcional, económica y administrativa. En este trabajo nos centramos en el gasto programable en clasificación funcional que se divide en tres funciones básicas: la de Gobierno, desarrollo social y desarrollo económico.

GRÁFICA 10

Gasto Programable Devengado del Sector Público Presupuestario en Clasificación Funcional (Estructura Porcentual)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública.

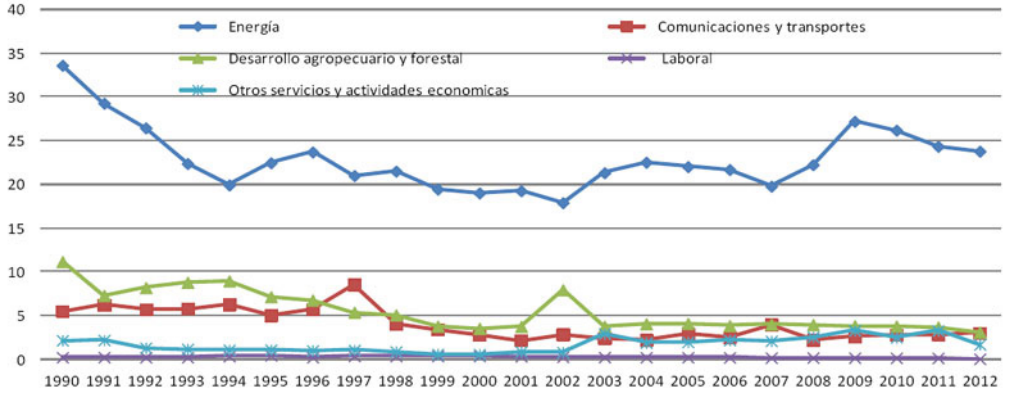
Antes de pasar a la descripción detallada del gasto en desarrollo social, que es el tema central de estudio, en las siguientes gráficas se muestra la dinámica de la estructura porcentual del gasto programable dividido por su clasificación funcional.

Por lo que se refiere a los gastos en energía; es decir, los programas, actividades y proyectos relacionados con la producción y comercialización de combustibles y energía,[7] han representado a lo largo de los años, el rubro con mayor peso en el gasto programable, representando en promedio el 22% del total del 2000 al 2010. Este rubro es seguido de cerca por el gasto en educación,[8] con una participación del 21.1% en promedio. Estos dos rubros representan casi el 50% del gasto programable presupuestario. Resulta interesante observar como el dinamismo del gasto en educación fue disminuyendo en los dos sexenios panistas, pasando de 24.2% en 2000 a 17.9% en 2012 (Véase Gráficas 10 y 11).

[7] Diario Oficial de la Federación (DOF), Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 27 de Diciembre de 2010.

[8] Comprende la prestación de servicios educativos en todos los niveles, en general a los programas, actividades y proyectos relacionados con las educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, técnica, superior y posgrado, servicios auxiliares de la educación y otras no clasificadas en los conceptos anteriores (Diario Oficial, 2010).

GRÁFICA 11
Funciones Productivas
Estructura Porcentual



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública.

El tercer rubro en importancia dentro del gasto programable presupuestario son los gastos en salud,[9] los cuales representaron en promedio el 14% durante los doce años del panismo. El cuarto rubro son los gastos en seguridad social,[10] con una participación promedio de 13.4%.

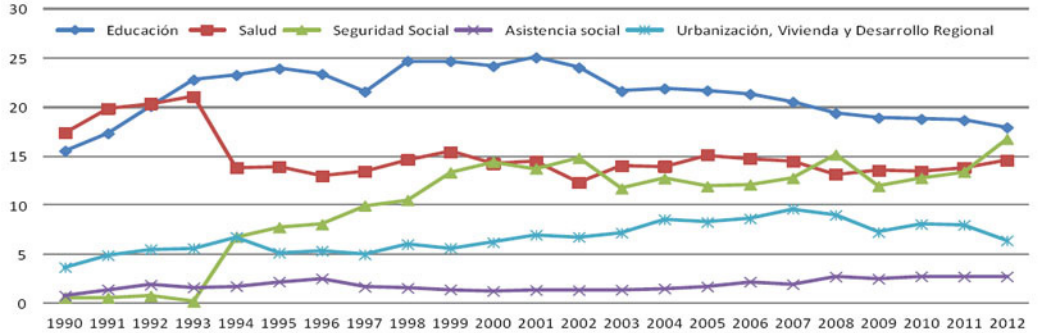
Un último rubro que resulta interesante destacar por su evolución, en particular durante la administración de Felipe Calderón, son los gastos de Orden, Seguridad y Justicia,[11] el único rubro que mostró un crecimiento importante, pasando de 1.8% del gasto total en 2000 a 2.7% en 2012 (Véase Gráficas 12 y 13).

[9] Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con las prestación de servicios colectivos y personales de salud, entre ellos los servicios de pacientes externos, servicios médicos y hospitalarios generales y especializados, servicios odontológicos, servicios paramédicos, servicios hospitalarios generales y especializados, servicios médicos y centros de maternidad, servicios de residencias de la tercera edad y de convalecencia y otros servicios de salud; así como productos, útiles y equipos médicos, productos farmacéuticos, aparatos y equipos terapéuticos.

[10] Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la protección social que desarrollan los entes públicos en materia de incapacidad económica o laboral, edad avanzada, personas en situación económica extrema, familia e hijos, desempleo, vivienda, exclusión social. Incluye las prestaciones económicas y sociales, los beneficios en efectivo o en especie, tanto a la población asegurada como a la no asegurada. Incluyen también los gastos en servicios y transferencias a personas y familias y los gastos en servicios proporcionados a distintas agrupaciones.

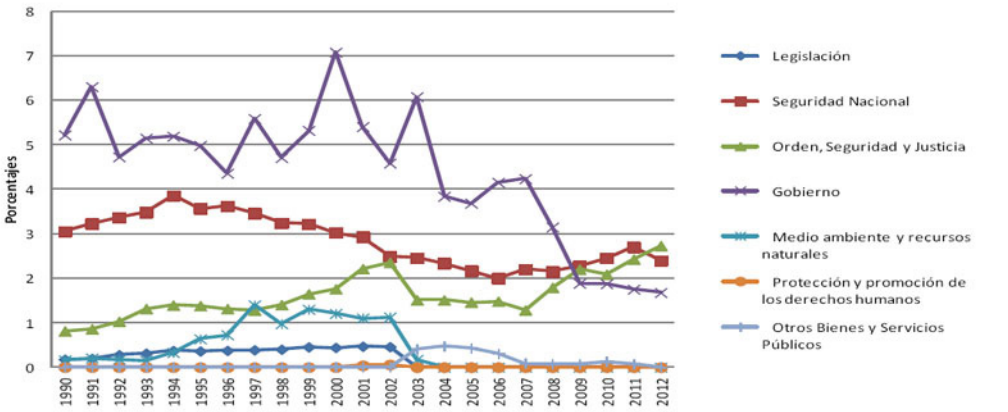
[11] Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con el orden y seguridad pública, así como las acciones que realizan los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales, para la investigación y prevención de conductas delictivas; también su participación en programas conjuntos de reclutamiento, capacitación, entrenamiento, equipamiento y ejecución de acciones coordinadas, al igual que el de orientación, difusión, auxilio y protección civil para prevención de desastres, entre otras. Incluye los servicios de policía, servicios de protección contra incendios.

GRÁFICA 12
Funciones de Desarrollo Social
Estructura Porecntual



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública.

GRÁFICA 13
Funciones de Gestión Gubernamental
Estructura Porcentual



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la SHCP, Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública.

El Gasto Social Regresivo

El gasto social en México continuó creciendo durante los dos sexenios panistas aunque a menores ritmos. Este gasto ha sido absorbido en particular por los rubros de educación, salud y seguridad social, sin embargo a pesar del incremento constante el acceso de la población a estos servicios sigue mostrando una alta desigualdad y brechas extremas.

Según los datos de la SHCP publicados en el estudio titulado "Distribución del pago de impuestos y el beneficio del gasto público por deciles de hogares", se corrobora que el gasto social en México aumentó en 32% en términos reales de 2004 a 2010. Los rubros que crecieron en mayor medida fueron los destinados a los programas de "Seguro Popular", "70 y más" y "Oportunidades", en 734.4%, 1,247.3%, 28.6%, respectivamente. A pesar de estos incrementos su monto y por lo tanto su participación dentro del gasto de desarrollo social es reducido: Seguro Popular (4.2%), 70 y más (1.15%) y Oportunidades (4.8 %); Véase Cuadro 1.

CUADRO 1

Evolucion y Estructura del Gasto Social en México, 2004-2010

Concepto	Monto (millones de pesos de 2010)				Participación en el total (%)				Variación porcentual 2004-2010
	2004	2006	2008	2010	2004	2006	2008	2010	
Total	**909,973**	**1,004,258**	**1,126,816**	**1,199,313**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	31.8
Educación	391,930	417,528	452,504	456,643	43.1	41.6	40.2	38.1	16.5
Básica	*267,594*	*286,659*	*306,093*	*299,482*	*29.4*	*28.5*	*27.2*	*25.0*	*11.9*
Salud	262,511	305,941	337,627	372,366	28.8	30.5	30.0	31.0	41.8
Seguro Popular	6,024	21,050	39,332	50,270	0.7	3.5	3.5	4.2	734.4
IMSS Salud	*141,586*	*155,118*	*149,686*	*165,121*	*15.6*	*15.4*	*13.3*	*13.8*	*16.6*
Pensiones	114,941	135,285	153,666	194,328	12.6	13.5	13.6	16.2	69.1
Trasferencias directas	67,105	66,370	74,590	92,280	7.4	6.6	6.6	7.7	37.5
Oportunidades	*44,923*	*46,031*	*46,651*	*57,753*	*4.9*	*4.6*	*4.1*	*4.8*	*28.6*
Subsidio Eléctrico Resid.	73,487	79,135	108,428	83,697	8.1	7.9	9.6	7.0	13.9

Fuente: "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010. Presentado en febrero de 2012". Elaborado por la SHCP.

Si bien el monto de los programas es un factor fundamental para medir el impacto de la política social sobre el bienestar de los hogares, es necesario evaluar sobre qué población recae el gasto ejercido. Para cuantificar este efecto se utilizó el informe sobre la distribución ponderada del gasto social sobre la población distribuida por deciles de ingreso que anualmente SHCP tiene la obligación de presentar a la Cámara de Diputados.

En el Cuadro 2 se muestra la distribución ponderada del gasto público social elaborado por la SHCP, en el cual se destaca la educación básica y el acceso a los servicios de salud (IMSS), como los componentes principales de gasto social.

Cómo se puede observar, con pocas excepciones, el gasto público no es progresivo.[12] Mientras que el decil I recibe el 8.8% de gasto público social el decil X de mayor ingreso recibe el 12.9% del gasto total. Las excepciones la constituyen la educación básica, el Seguro Popular y Oportunidades.

CUADRO 2

Distribucion del Gasto Público Total

Concepto/Decil		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	TOTAL
Educación	Básica	4.5	4.3	4.0	3.6	3.1	2.4	2.0	1.6	1.1	0.5	**27.2**
	Media Superior	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.3	**4.4**
	Superior	0.0	0.1	0.0	0.2	0.3	0.4	0.6	1.0	1.8	2.6	**7.0**
Becas	Gubernamentales	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	**0.5**
Educativas	Oportunidades	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	**1.9**
Salud	IMSS	0.3	0.7	1.2	1.5	1.8	1.9	2.0	2.1	2.1	2.0	**15.6**
	ISSSTE	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4	0.6	0.7	1.0	**3.6**
	PEMEX	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4	**1.6**
	Seguro Popular	0.8	0.8	0.7	0.6	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	**4.6**
Pensiones	IMSS	0.1	0.4	0.7	0.7	1.0	1.3	1.1	1.2	1.4	1.4	**9.3**
	ISSSTE	0.0	0.1	0.2	0.4	0.5	0.5	0.9	1.4	1.8	2.7	**8.4**
Transferencias Monetarias	PROCAMPO	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	**1.4**
	OPORTUNIDADES	1.4	1.1	0.8	0.7	0.5	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0	**5.2**
	70 y más	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	**1.2**
	Apoyo Alimentario	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	**0.3**
	Empleo Temporal	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	**0.3**
Subsidio Eléctrico residencial		0.4	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	0.9	1.1	1.5	**7.6**
TOTAL		**8.8**	**9.3**	**9.5**	**9.6**	**9.6**	**9.4**	**9.4**	**10.2**	**11.3**	**12.9**	**100.0**

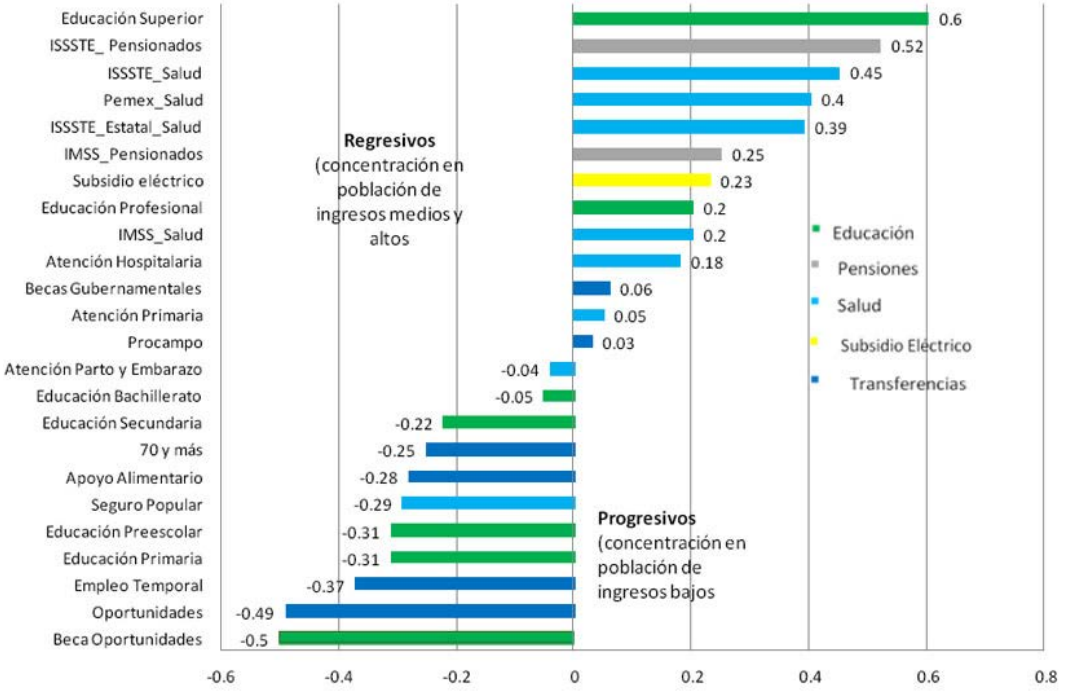
Fuente: "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010. Presentado en febrero de 2012" Elaborado por la SHCP.

Los coeficientes de concentración a nivel nacional, presentados en la Gráfica 14, permiten observar que el rango de progresividad comienza con el programa de becas otorgadas por "Oportunidades" y termina con el programa más regresivo que son los servicios educativos otorgados a la educación superior. El monto total del gasto analizado es de 1,199 miles de millones de pesos de 2010, que representan 14% del PIB.

[12] Un gasto público es progresivo si a medida que disminuye el ingreso el porcentaje de gasto que impacta a esa población se incrementa.

GRÁFICA 14

Coeficientes de Concentración del Gasto Público, 2010



Fuente: "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010. Presentado en febrero de 2012" Elaborado por la SHCP.

Programas traslapados y sin coordinación entre sí

Durante los sexenios panistas se crearon 2,087 programas, concentrándose básicamente en educación, asistencia social y salud, los cuales sin lugar a dudas tenían una población que estaba inscrita en varios programas con objetivos muy parecidos (Véase Cuadro 3).

CUADRO 3

Programas Sociales 2001-2012		%	% Acumulado
Educación	617	30.3	30.3
Salud	286	14.0	44.3
Seguridad Social	39	1.9	46.2
Asistencia Social	396	19.4	65.7
Urbanización, vivienda y desarrollo regional	699	34.3	100.0
Total	**2,037**	**100.0**	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL.

Si bien en términos presupuestales el incremento del gasto público no fue muy grande, en cuanto al número de programas si se expandió en forma exponencial. En los sexenios anteriores a Fox (De la Madrid, Salinas y Zedillo), solamente se crearon 220 programas mientras que en el periodo de Vicente Fox se abrieron 462 programas y en el de Calderón 432 (Véase Cuadro 4).

CUADRO 4

Programas Sociales 2001-2012 Año de inicio						
	1943-1981	1982-1988	1989-1994	1995-2000	2001-2006	2007-2012
Educación	21	0	11	24	112	162
Salud	20	0	11	14	99	39
Seguridad Social	9	0	3	0	6	1
Asistencia Social	19	10	37	22	90	83
Urbanización, vivienda y desarrollo regional	15	0	28	60	155	147
Total	**84**	**10**	**90**	**120**	**462**	**432**

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL.

La gran cantidad de programas llevó a que el presupuesto por programa fuera muy bajo y con una gran dispersión entre ellos. Por ejemplo, se tienen registrados programas con un monto total de menos a un millón de pesos. Esto lleva a que la administración y evaluación del presupuesto ejercido sea muy laboriosa y por lo tanto costosa (Véase Cuadro 5).

CUADRO 5

Programas Sociales 2001-2012
Presupuesto promedio por categoría
Millones de pesos

	Programas	Promedio	Desviación	Valor Mínimo	Valor Máximo
Educación	555	393,605,920.0	908,623,424.0	1.4	6,670,000,000.0
Salud	250	561,885,056.0	1,328,662,144.0	0.9	8,510,000,000.0
Seguridad Social	33	1,175,415,168.0	2,478,151,168.0	29.1	9,010,000,000.0
Asistencia Social	349	403,048,128.0	1,001,862,080.0	1.0	7,050,000,000.0
Urbanización, vivienda y desarrollo regional	608	468,133,920.0	1,157,522,432.0	0.4	9,920,000,000.0
Total	**1,795**				

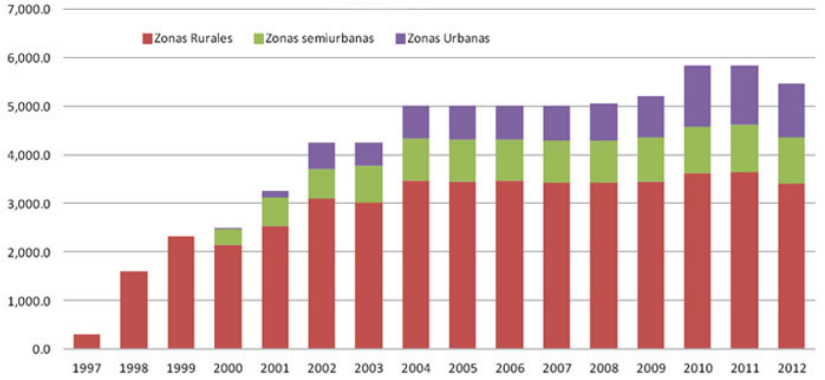
Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONEVAL.

Dentro de este universo tan variado de programas se destacan particularmente dos programas contra la pobreza: Oportunidades y el Seguro Popular. La aplicación de estos programas efectivamente focalizados, con una cobertura amplia e impactos comprobados tiene una historia muy reciente.

La introducción del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997), hoy Oportunidades, y el posterior desarrollo de este programa significó un logro importante durante los sexenios panistas, como se puede observar en la Gráfica 15, donde se muestra un aumento importante del número de beneficiarios, el cual pasa de tener 2.476 millones a 5.476 millones de 2000 a 2012.

GRÁFICA 15

Beneficiarios del Programa Oportunidades



Fuente: Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno. México, Septiembre de 2012.

Sin embargo, estudios recientes muestran graves problemas de exclusión que limitan el éxito del programa. Según Scott (2010), los principales problemas serían por un lado, un gasto focalizado marginal y descoordinado. De acuerdo con las cifras presentadas, el gasto dirigido a los pobres representa el 10%, y el gasto efectivamente focalizado, principalmente vía Oportunidades, representa apenas 3% del gasto social. Por el otro lado, se tendrían errores de focalización que no resultan insignificantes: "cuando el programa cubría a una cuarta parte de la población nacional (2008), 37% de la población del quintil (20%) más pobre no estaba en el programa (error de exclusión), mientras que 70% de los que sí lo estaban no pertenecían a la población pobre así definida (error de inclusión)", (Scott, 2010: 25).

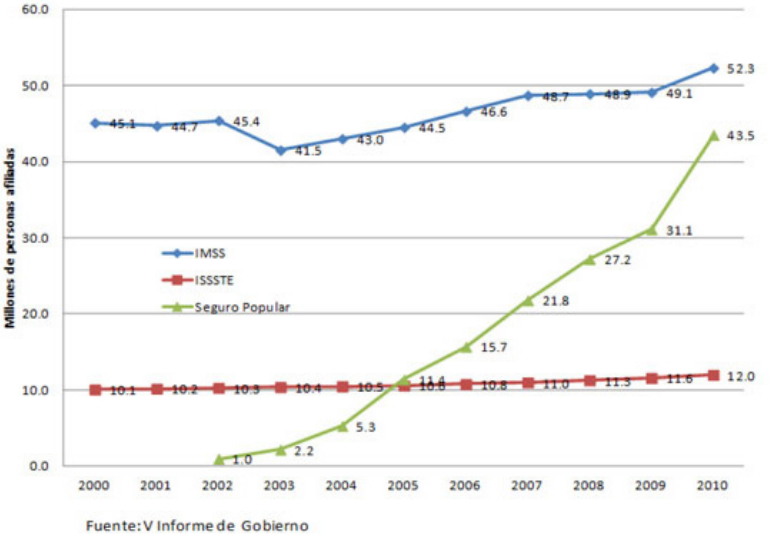
El otro programa que destacó durante los dos sexenios panistas es el Seguro Popular. Los sistemas públicos de salud se originaron en México como sistemas fragmentados entre trabajadores formales e informales y entre el sector privado y público. Según datos de Scott: "casi 70 años después de su creación, el principal sistema de seguridad social, el IMSS, cubre apenas un tercio de la población, y excluye a los estratos más pobres. La cobertura es cercana a 10% en los estados más pobres, y casi inexistente en las zonas rurales y los deciles más pobres (2% en el primer decil, 10% en el segundo)." (2010: 19).

El Seguro Popular vino a sustituir esa falta de cobertura. De acuerdo con el informe de resultados del Seguro Popular para 2010, el número de afiliados alcanzó los 44 millones de personas (Secretaría de Salud 2010). Para 2012, se tiene una proyección de afiliación de 51.3 millones de personas (Véase Gráfica 16).

En 2004 se creó el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), con el objetivo de lograr cubrir a la población no afiliada a algún sistema de salud. Este sistema es un mecanismo financiero que provee de servicios de salud mediante un paquete básico, así como medicamentos asociados a las intervenciones cubiertas (SHCP, febrero 2012: 45).

Gracias a estos servicios de salud para la población no asegurada se ha cerrado la brecha entre la población asegurada y los estratos pobres. Sin embargo, la principal crítica que se da entre los expertos del tema es que resulta ser de nueva cuenta un sistema segmentado que genera ineficiencia y desigualdad, y la mejor opción sigue siendo generar un sistema integral y universal de seguridad social.

GRÁFICA 16
Sistemas Públicos de Salud



Fuente: V Informe de Gobierno

Efectividad del Gasto Social en México

Una vez que se tiene el panorama general del papel del Estado en el desarrollo social en México, sus capacidades limitadas para redistribuir la riqueza, así como la evolución y distribución del gasto social, surge una cuestión medular: qué tan efectivo ha resultado ser el gasto social en México durante los dos sexenios panistas. En este trabajo se proponen 3 formas de medir la efectividad del gasto social. En primer lugar, se utiliza los indicadores de distribución del ingreso para medir el impacto distributivo del gasto de desarrollo social; el segundo indicador para medir la efectividad del gasto social durante los dos sexenios panistas es la medición de la pobreza por parte del Coneval. Finalmente, se recurre al Índice de Desarrollo Humano (IDH),[13] elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que mide el bienestar de la población en términos generales.

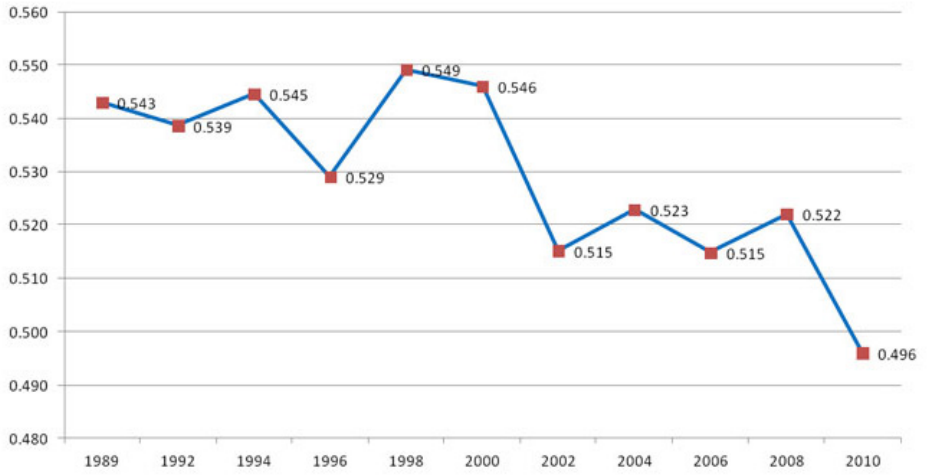
[13] El IDH resulta ser una nueva forma de medir el desarrollo mediante la combinación de los siguientes indicadores: esperanza de vida al nacer, años promedio de instrucción, años de instrucción esperados e ingreso nacional bruto per cápita, los cuales miden respectivamente tres dimensiones: salud, educación y estándar de vida. El IDH define un valor mínimo y uno máximo para cada dimensión y luego muestra la posición de cada país con relación a estos valores objetivos, expresados mediante un valor entre 0 y 1.

A la par del escenario general de crisis recurrentes y bajos niveles de crecimiento en los sexenios panistas persisten altos niveles de pobreza y desigualdad económica. Por ejemplo, la extrema pobreza alimentaria actual es muy parecida a la de 1984 (22%), y en las zonas rurales de los estados más pobres incluso se acerca a 60%. Otro ejemplo es la persistente brecha educativa: de 9 años de escolaridad entre el 10% más pobre de la población adulta (4 años) y el 10% más rico (13 años).

Un dato que ilustra la continuidad de los altos niveles de desigualdad en México desde el siglo pasado es el coeficiente de Gini, el cual se ha mantenido por arriba del 0.5 en la mayor parte de todo ese periodo, a pesar de la tendencia decreciente que ha mostrado en los últimos 10 años, que vino acompañada de una reducción de los ingresos en los hogares, un fenómeno que se puede observar en la Gráfica 17, elaborada con los datos del ingreso corriente total per cápita de las encuestas del ENIGH.

GRÁFICA 17

Desigualdad del ingreso basado en el Coeficiente de Gini



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. ENIGH, varios años

Otro indicador *ad hoc* para evaluar el impacto de la política fiscal distributiva es comparar los índices de Gini del ingreso autónomo antes de impuestos, el ingreso sin impuestos y el ingreso añadiendo transferencias y gasto social. Como se puede observar en el Cuadro 6, la estructura impositiva tiene un impacto muy reducido sobre la distribución del ingreso, y el impacto mayor lo constituye el gasto. Sin embargo considerando ambos, la modificación de la distribución mediante la política de desarrollo social es poco significativa.

CUADRO 6

Impacto Redistributivo Integral del Sistema Fiscal
Deciles ordenados por ingreso per cápita

Deciles	Autónomo		Neto Impuestos		Con Gasto Público	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
I	1.8	0.8	2.1	0.8	3.0	2.0
II	3.0	2.0	3.3	2.1	3.9	3.2
III	3.9	2.9	4.2	2.9	4.7	3.9
IV	4.7	4.5	5.0	4.6	5.5	5.3
V	6.1	5.7	6.3	5.7	6.7	6.3
VI	7.4	7.5	7.6	7.6	8.1	7.8
VII	8.7	9.7	8.9	9.8	9.2	9.7
VIII	11.0	13.1	11.2	13.2	11.2	12.7
IX	15.0	18.6	14.8	18.6	14.4	17.5
X	38.6	35.3	36.5	34.7	33.3	31.7
Total *	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Coeficiente de Gini	**0.463**	**0.495**	**0.439**	**0.490**	**0.391**	**0.425**

*/ El total puede no sumar debido al redondeo

Fuente: "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010. Presentado en en Febrero de 2012". Elaborado por la SHCP.

A pesar que el impacto general en la distribución del ingreso es reducido, es importante señalar que dada la gran desigualdad existente en término de los hogares, las transferencias gubernamentales resultan significativas sobre todo en los deciles más bajos, como se puede observar en el Cuadro 7. El porcentaje de transferencias del total de ingreso corriente por hogar representa entre el 65% y el 30% en los tres primeros deciles.

CUADRO 7

Transferencias por deciles de hogares, 2010
Porcentajes

Deciles	Ingreso corriente total Sin transferencias	Ingreso corriente total Con transferencias	Transferencias	% Transferencias
Total	**28,823**	**34,936**	**6,112**	**17.50**
I	2,131	6,163	4,033	65.43
II	6,023	10,846	4,823	44.46
III	9,864	14,506	4,642	32.00
IV	13,443	18,259	4,817	26.38
V	17,335	22,279	4,944	22.19
VI	21,959	27,010	5,051	18.70
VII	27,520	33,098	5,578	16.85
VIII	35,583	41,920	6,337	15.12
IX	49,023	56,847	7,825	13.76
X	105,351	118,428	13,078	11.04
Gini	**0.488**	**0.435**		

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH. Año 2010.

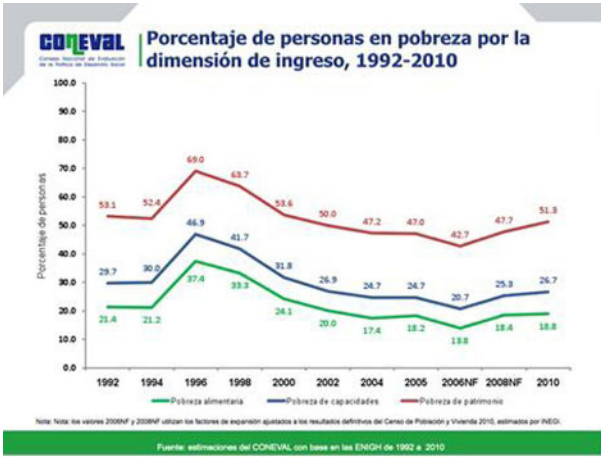
A pesar de esta ligera tendencia a la baja experimentada durante la década pasada, México sigue atrapado en lo que se ha denominado la trampa de desigualdad: "la impotencia redistributiva del Estado explica la persistencia de la desigualdad y se explica a su vez por esta desigualdad" (Scott, 2010: 9)

Dado este panorama, se podría aseverar que en México el Estado falló en la función redistributiva que ha adquirido universalmente el Estado en las economías modernas.

Pobreza

Ante una política distributiva tan débil es claro que la reducción de la pobreza recae básicamente en el crecimiento del país, lo cual se puede apreciar en la gráfica sobre pobreza de ingreso[14] tomada del CONEVAL (Gráfica 18). En ésta se puede apreciar que la reducción de la pobreza es una tendencia que se viene desarrollando desde antes de los periodos panistas, y que de igual forma que en 1995 las crisis económicas en 2008 y 2010 revierten la tendencia decreciente que se venía presentando desde 1996.

Tomando en consideración la nueva metodología multifactorial, de acuerdo a la evaluación del CONEVAL, la pobreza pasó del 44.5% a 46.2% de la población del 2008 al 2010.



[14] Los diferentes niveles de pobreza medidas mediante los niveles de ingreso son los únicos de los cuales se pueden obtener series más largas.

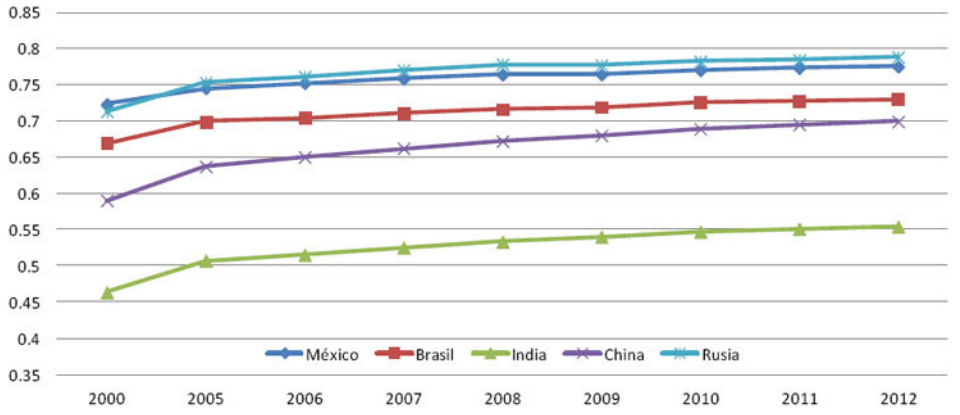
Evaluando la política mediante indicadores de carencia social se puede apreciar un mayor esfuerzo de parte de los regímenes panistas tanto en la parte educativa, ya que se redujo el rezago educativo en un 14%, la carencia por acceso a servicios de salud en un 44%, la de calidad y espacios de la vivienda en 43% y la carencia de acceso a los servicios básicos de la vivienda como agua, drenaje y electricidad en un 41%,[15] en estas políticas públicas se siguieron dinamismos semejantes a la del periodo 1990-2000, a pesar de la crisis del 2008-2009. Sin embargo, no se pudo contrarrestar totalmente ya que el crecimiento en el desempleo y el estancamiento en los ingresos conjuntamente con el incremento de precios de los alimentos básicos incidieron sobre la pobreza alimentaria.

Índice de Desarrollo Humano

El IDH elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), resulta un instrumento de medición útil para evaluar la efectividad del gasto en el desarrollo social en México al medir el bienestar general de la población en un momento dado.

GRÁFICA 19

Índice de Desarrollo Humano

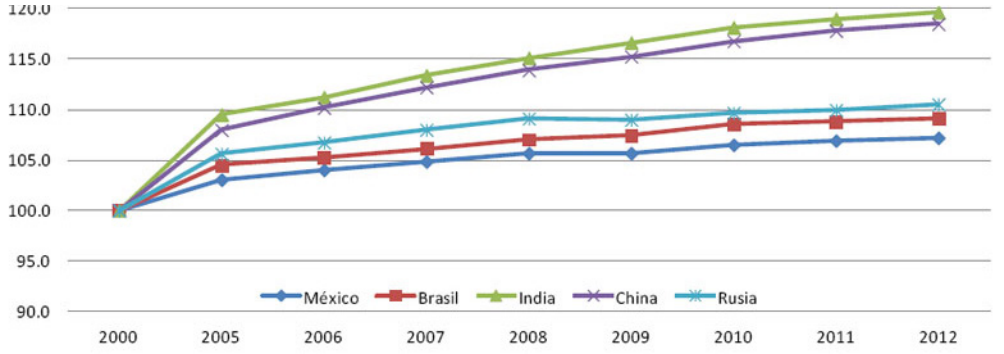


Fuente: PNUD, Informes de Desarrollo Humano, varios años.

[15] Del Coneval con base en el ENIGH en *Evaluación de las dimensiones de la pobreza 1990-2010.*

Como se puede observar en la Gráfica 19, según los datos de los informes de Desarrollo Humano publicados por el PNUD, México ha mantenido el nivel de desarrollo humano durante los dos últimos sexenios, registrando un promedio de 0.75, por arriba de lo registrado en otros países como Brasil, India y China. Sin embargo, si tomamos como año base el 2000=100, y observamos la evolución de los IDH de estos cinco países en los siguientes años, resulta revelador comprobar el débil desempeño del IDH de México (Gráfica 20). Este país presenta el desempeño más bajo comparado con los otros cuatro países, confirmando el pobre dinamismo del desarrollo social en este país en los últimos años.

GRÁFICA 20
Índice de Desarrollo Humano
(2000=100)



Fuente: PNUD, Informes de Desarrollo Humano, varios años.

Reflexiones finales

Las estrategias en las políticas de desarrollo social, no fueron diseñadas con la alternancia panista, sino resultaron ser una continuación de los últimos sexenios del PRI, por lo que tienen en común una misma concepción del papel del Estado. Por lo tanto,

- Se continuó con la reducción del gasto en el Desarrollo Económico y el incremento del gasto en Desarrollo Social.

- El ingreso real de los hogares en el contexto de la crisis 2008-2009 se redujo en un 12.5%, principalmente en las zonas urbanas.
- El estancamiento en el ingreso laboral y el aumento en la tasa de desempleo aumentó la población en pobreza en los últimos años.
- Lo anterior trajo como consecuencia que los avances en la reducción de la pobreza se vieron revertidos por los efectos de la crisis.
- La afiliación al Seguro Popular, aumentó de 15.7 a 51.8 millones de personas para el 2011. Sin embargo el presupuesto de estos programas no se incrementó en la misma magnitud por lo que resulta muy probable que la atención sea deficiente.
- El incremento en el gasto y el número de beneficiarios en "Oportunidades", "70 y más", y el "Seguro Popular" redujo la pobreza por carencias sociales al mejorar las condiciones de los servicios en la vivienda, no así la pobreza de ingreso.
- La desigualdad se redujo marginalmente por los programas de transferencias pero principalmente por la reducción del ingreso en los deciles más altos.
- El saldo final es negativo al incrementarse el porcentaje de pobres.

La lección que dejaron los sexenios panistas es que no es factible pretender resolver el problema de la desigualdad y la pobreza sino no se atienden paralelamente a las políticas de desarrollo social y políticas económicas incluyentes que generen empleos bien remunerados.

Bibliografía

Scott, John (2010), *Gasto Público para la Equidad: Del Estado Excluyente hacia un Estado de Bienestar Universal,* en Serie: "¿Gastamos para Mejorar? del Programa Presupuesto y Gasto Público en México". México Evalúa, Centro de Análisis en Políticas Públicas, A. C. 35 pp.

SHCP (2012), *Balance Fiscal en México. Definición y Metodología*. Abril, México.

Diario Oficial (2010), Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 27 de Diciembre, México, (segunda sección) pp. 50-69.

SHCP: *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010*. Febrero de 2012. México.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2012), *Con dinero y sin dinero. Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*. Editorial Grijalbo, México.

Evaluación del combate a la pobreza en México: una perspectiva sexenal

*Nora Claudia Ampudia Márquez**

Introducción

El presente trabajo es una comparación entre los diversos sexenios políticos en materia de política social. La hipótesis principal establece que el combate a la pobreza y la desigualdad en México ha sido un esfuerzo infructuoso producto de la incomprensión del fenómeno y de la existencia de políticas públicas inconsistentes y desintegradas que adolecen de transversalidad, y que en la mayoría de los casos son una respuesta de corto plazo a la presión política y social que a una política integral enfocada en la resolución del problema.

La pobreza es un fenómeno históricamente persistente que data de siglos atrás, independientemente del sistema político y económico predominante (Tello, 2010); y es así, porque a diferencia de lo que comúnmente se piensa de ella, como un fenómeno de escasez, carencia o insuficiencia de recursos para satisfacer necesidades elementales, la pobreza es un fenómeno multidimensional en el que influyen diversos factores del ámbito económico, social, personal, cultural y político, de ahí el problema con su definición y su medición.

El avance en su conocimiento y comprensión ha sido lento y defectuoso, y la determinación del método más adecuado para medirla sigue siendo al día de hoy un debate, es por ello que no contamos con series estadísticas históricas completas sobre la pobreza, y los diversos enfoques teóricos sobre la misma generan excesos o ausencias en materia de política social y de instrumentos para su medición y solución.

La complejidad de la pobreza implica a su vez un dinamismo propio del fenómeno, de manera que se registran nuevos y diversos mecanismos de empobrecimiento (Palacios, s.f.) y nuevas categorías de pobres, que requieren a su vez de políticas sociales dinámicas, adaptables y escalables que involucren no sólo a diversas dependencias públicas, sino también a organizaciones e instituciones privadas y de la sociedad civil, que adicionalmente tomen en cuenta las peculiaridades del entorno territorial, la

* Doctora en Economía por la UNAM, profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Panamericana Campus Guadalajara, miembro del SNI, estudió la licenciatura en Economía en la UAM-X.

disponibilidad de recursos, las destrezas y habilidades del grupo social al que va dirigido, la cercanía de mercados, la capacitación, la disponibilidad de financiamiento, etc.

Dependiendo del concepto y la forma en que definamos el fenómeno de la pobreza, serán los medios, instrumentos y políticas utilizados para su solución, por ello una definición integral y holística[1] generará políticas transversales, diacrónicas[2] y sincrónicas[3] para su solución, cuya complejidad requiere de la participación activa de la sociedad, las instituciones y organizaciones en conjunto, incluyendo a los beneficiarios de los programas sociales como elementos proactivos en la solución de sus propios problemas.

El carácter multidimensional y holístico de la pobreza hace que se convierta en un modo de vida que puede heredarse de padres a hijos a lo largo de varias generaciones, forjando un conjunto de comportamientos y actitudes hacia ella que garantizan su reproducción; es decir, generando una cultura de pobreza y una zona de confort (si le podemos llamar así) o conformismo social y una visión de corto plazo que les impide vislumbrar soluciones de largo plazo, imaginando una percepción de bienestar subjetivo relativo que no es congruente con sus condiciones de vida, ello los situaría en el cuadrante III de la tabla 1 que relaciona las condiciones de vida con la percepción de bienestar (Arroyo Alejandre, et al, 2013) debido a que en la percepción de bienestar intervienen muchos factores no materiales que dependen del contexto cultural, social y medioambiental de cierto grupo familiar o comunidad.

Tabla 1

Relación entre condiciones de vida y percepción de bienestar

	CONDICIONES DE VIDA POBRES	CONDICIONES DE VIDA PLENA
PERCEPCIÓN NEGATIVA	I Infierno Real	II Infierno de los tontos
PERCEPCIÓN POSITIVA	III Paraíso de los tontos	IV Paraíso Real

Fuente: Arroyo Alejandre, et al, 2013, p. 83.

[1] Análisis de un problema o evento desde un punto de vista que contempla las múltiples interacciones que lo caracterizan, de forma que el sistema o fenómeno en completo se comporta de un modo distinto a la suma de sus partes. El holismo es la idea de que todas las propiedades de un sistema dado: social, económico, biológico, químico mental o lingüístico no pueden ser determinados o explicados por las partes que los componen por sí solas. El sistema como un todo, determina como se comportan las partes.

[2] Que se desarrolla a lo largo del tiempo, respetando a las generaciones por venir y bajo una dinámica inclusiva.

[3] Simultáneas, que se desarrollan a la vez que otro tipo de medidas de solución, que involucre no solo a las instituciones públicas, sino también a las instituciones privadas y sociales.

De lo anterior se desprende que la pobreza debe medirse de forma multidimensional ya que se encuentra íntimamente relacionada con el bienestar en el que interactúan componentes subjetivos, objetivos, medioambientales y de la comunidad donde se vive, lo que permite establecer dominios específicos relacionados con las dimensiones que abarcan el fenómeno.

Dimensiones de la pobreza

Sin tratar de ser exhaustiva, podemos decir que la pobreza tiene al menos cuatro dimensiones básicas: la económica–institucional, la geográfica–territorial, la social–cultural, y la personal–familiar, cada una de ellas contiene diversos factores causantes y profundizantes de la pobreza (Cordera et al, 2008), y cada uno de dichos factores se relaciona de forma directa o indirecta con alguno otro de la misma dimensión o de otra dimensión, generando un proceso de transversalidad vertical y horizontal que dificulta su solución con políticas meramente asistencialistas o sin coordinación entre las diversas instituciones involucradas tanto en la política social[4] como en la política económica (veáse tabla 2).

Es necesario destacar que la pobreza tiene adicionalmente una dimensión moral que involucra la dimensión personal–familiar, social-cultural-política, económica–institucional y en ciertos aspectos algo de la dimensión geográfica–territorial, en particular el relacionado con la degradación ambiental por obra del hombre.

Cada una de estas dimensiones conlleva un proceso de supresión de manera que la pobreza definida en cualquiera de ellas presenta un grado de exclusión, marginación, discriminación, desintegración o rechazo.

Así por ejemplo en la dimensión Geográfica Territorial la pobreza se relaciona con el hábitat y la disponibilidad de recursos naturales, el clima de la región, el deterioro del medio ambiente y la extinción de especies; así como también con la vocación de la tierra, los desastres naturales y la distancia entre las poblaciones y los bienes públicos básicos.

La degradación del hábitat por medio de la deforestación, la contaminación y la desertificación, agudizan los problemas de las comunidades generando un círculo vicioso de degradación–pobreza–degradación; mientras que en el ámbito urbano, en las megalópolis, se concentran la población y la actividad económica generando procesos de exclusión en la periferia cada vez más lejana de los servicios públicos básicos: hospitales, escuelas, transporte, etc. La competencia por las oportunidades de empleo se eleva precarizando el empleo, mientras que en el ámbito rural la población no encuentra opciones

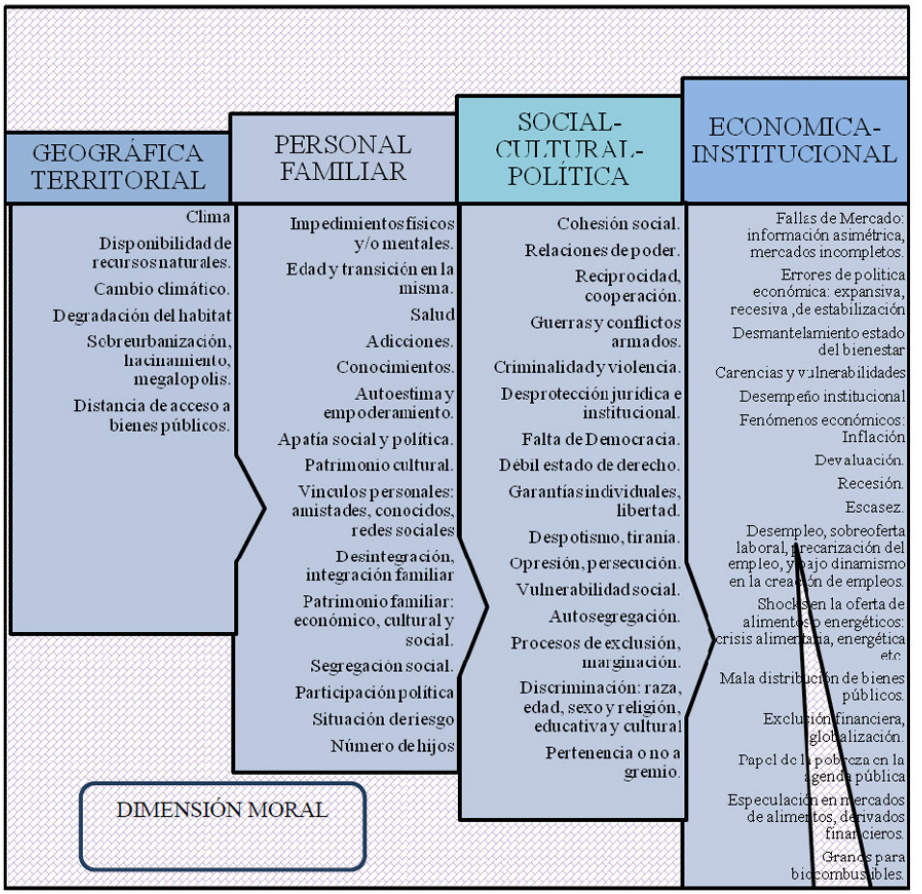
[4] Directrices, ordenamientos, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social. Nace a fines del Siglo XIX, con múltiples definiciones pero todas ellas tienen en común el bienestar y la búsqueda del equilibrio social disminuyendo la pobreza.

de empleo con calidad. De manera simple, la pobreza no es la misma para una población indígena en el desierto de Zacatecas, que en la Selva Lacandona, como tampoco es la misma pobreza la que enfrenta una población en una zona urbana marginada que junto a una zona residencial de cotos y fraccionamientos amurallados, tampoco es la misma pobreza la de un habitante en Nueva York que un habitante en Quito.

TABLA 2

Dimensiones de la Pobreza

Otro caso notable de la dimensión territorial es el efecto que las crisis económicas pueden tener



Fuente: Elaboración propia.

sobre la pobreza en las zonas urbanas, "...debido a que en ellas el ingreso de los hogares depende más de los salarios, además de que la quiebra empresarial se concentra en éstas" (Damián, 2011), de esta manera la pobreza se incrementa proporcionalmente más en las zonas urbanas que en las rurales.

En la dimensión personal o familiar existen factores relacionados con la desintegración familiar, los impedimentos físicos y mentales, los relacionados con la edad, el sexo, la etnia, la raza, la integración familiar e incluso las redes sociales. La salud y las adicciones son determinantes fundamentales en las condiciones de pobreza así como la autoestima y las conductas heredadas por los padres en materia de administración de recursos, sociabilización y actitudes ante la problemática de la vida. Esta dimensión es determinante porque la pobreza se hereda, se conforma en un modo de vida y en una cultura determinada de los pobres de forma que tienen una visión distinta sobre sus propias condiciones que aquellos que los juzgan como tales.

En la dimensión social–cultural–política, las instituciones, el estado de derecho y los condicionantes sociales tienen un papel determinante en la mejora o profundización de la pobreza, así como las guerras y conflictos armados que no sólo generan escasez de recursos sino que orillan a la población a desplazarse de sus lugares de origen perdiendo sus derechos y recursos, y elevando su vulnerabilidad económica y social. Por su parte los conflictos étnicos y raciales generan fuertes procesos de exclusión social, política, económica y cultural, y ni que decir de la desprotección jurídica e institucional, o el clientelismo que las políticas asistencialistas generan, así como la inexistencia de garantías individuales o simplemente la falta de libertad en todos sus sentidos: de elección de bienes, de tránsito, de asociación, de expresión, etc.

Por último, está la dimensión sobre la que se ha puesto mayor atención a lo largo de la historia y en la que se han centrado las políticas públicas del siglo XIX hasta fines del siglo XX, "la dimensión económica–institucional" fuertemente relacionada con la posibilidad de tener un empleo digno, remunerativo y permanente. Bajo esta dimensión, los factores determinantes son los salarios reales (inflación y poder de compra), el desempleo, los ingresos esporádicos, reducidos e insuficientes; las carencias, la exclusión financiera, la escasez de bienes materiales y públicos: áreas verdes, electricidad, agua potable, trasporte público, servicios de salud, etc.

Un ejemplo sencillo de lo complejo de esta dimensión se presentó durante el 2007 ante el inusual aumento en el precio de los alimentos y del petróleo. En este año 100 millones de personas a nivel mundial cayeron en pobreza extrema según la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), lo cual se relacionó tanto con el cambio climático, como con el uso de granos en la fabricación de etanol, reduciendo el destinado al consumo humano. Otro factor determinante y no considerado en la Tabla 2 es el fenómeno migratorio que a través de las remesas y el efecto del tipo de cambio puede disminuir la pobreza o incrementarla según la moneda se aprecie o deprecie, o los gobiernos promuevan políticas para evitar el envío transfronterizo de remesas (propuesta en discusión en el Estado de Arizona en Estados Unidos), o para integrar programas de reinversión de remesas en las comunidades receptoras como el programa 3x1 en el Estado de Jalisco.

Evolución de la política social en México

La política social de combate a la pobreza ha ido progresando a lo largo del tiempo en función de dos corrientes de pensamiento principales: la Escuela Clásica o liberalismo económico, y la Escuela Keynesiana.

Para la primera las causas de la pobreza se ubican en las restricciones existentes al funcionamiento del libre mercado, lo que impide una asignación eficiente de los recursos y por ello limita la expansión económica. La lógica detrás del argumento radica en que el crecimiento económico por si solo generará las condiciones de expansión de la actividad productiva, la generación de empleos y con ello el incremento en los ingresos, elevando la posibilidad de obtener satisfactores para las necesidades básicas. La pobreza se define entonces como la escasez de bienes materiales para la satisfacción de necesidades, y su solución radica en la liberalización de los mercados, el avance tecnológico, la apertura externa, el incremento en la productividad y la generación de empleos. Esta corriente económica se opone al asistencialismo debido a que ejerce un efecto perverso sobre la población que recibe la ayuda al inhibir sus ambiciones económicas y promover el conformismo social, la ociosidad y la improductividad de las personas; la intervención del Estado generaría incentivos negativos al esfuerzo individual y al trabajo, por lo que su papel se limita a garantizar el acceso a la educación y los servicios de salud, sin la canalización de ayudas monetarias que generan des–incentivos al trabajo.

Para la Escuela Keynesiana, origen del Estado del Bienestar, la pobreza es resultado de las fallas del mercado y la insuficiencia de demanda efectiva, se relaciona directamente con las rigideces del mercado de trabajo y la necesaria intervención del Estado para mejorar la distribución del ingreso y las condiciones de pobreza. Además, la tendencia del sistema económico hacia la crisis económica impone la obligación al Estado de velar por los intereses de los desposeídos y facilitar y dotar el acceso a los servicios básicos.

La tabla 3 permite ver un panorama resumido, más no exhaustivo, de la evolución en la concepción de la pobreza y la política social en México, desde el inicio del México independiente, considerando que en la época precolombina ya existía un notable fenómeno de desigualdad y pobreza basado en la desigual distribución de los derechos sobre los medios de producción: tierra, agua y mano de obra, además que la opresión, el orden político, la jerarquía social y el modo de extracción en el que el tributo ejerció una influencia decisiva (Tello, 2010).

Dicha situación prevaleció durante la colonia y se profundizó con las medidas impuestas desde España en materia de gremios, el establecimiento de haciendas, el despojo de tierras de los pueblos indios, su inferioridad jurídica, la estratificación social, las restricciones comerciales y el exceso de reglamentación en la producción. Durante ese tiempo las instituciones religiosas eran las encargadas de atender las necesidades de los pobres, a través de medidas asistencialistas, sin dejar de considerar que los Jesuitas enseñaban oficios y daban educación tratando de empoderar a la población indígena y a los pobres. La sociedad civil tenía un papel muy limitado, pues se consideraba que la pobreza era resultado de la ociosidad, incapacidad, incompetencia, pereza y vicios.

Las luchas intestinas, las invasiones y la desintegración política del territorio nacional impidieron el establecimiento de una política social, la llegada del Porfiriato impuso la paz social y generó un fuerte impulso al desarrollo y el crecimiento económico mediante la inversión en infraestructura básica, el avance del ferrocarril y la inversión en puentes y caminos; sin embargo, la pobreza seguía siendo un problema personal y algunas señoras de la alta sociedad hacían caridad y se organizaban para establecer medidas asistencialistas.

La Revolución Mexicana pone en el centro de atención de los Gobiernos la pobreza, la desigualdad, el problema central de la justicia, la distribución de las tierras, y el ingreso; la Constitución de 1917 y los artículos, 3°, 27 y 123 sentaron las bases de la política social jugando un papel central en la nueva definición de la lucha contra la pobreza; sin embargo, no existía una preocupación por medir la pobreza, pero sí por combatirla.

Tabla 3

Evolución de la política social (primera parte)

México independiente 1822-1877	•El problema de la pobreza atendido por organizaciones religiosas y civiles: hospitales, dispensarios. Basado en la tradición de la Colonia. •Errores en la decisión de crear *farmes* siguiendo el modelo de Estados Unidos, lo que pauperiza más a la población campesina. •Creación de instrumentos legales para el desmantelamiento del ejido y su venta: Ley de Terrenos Baldíos.
Pofiriato 1877-1910	•Desigualdad social y pobreza como mecanismos naturales de eliminación de los menos aptos que además son perezosos y viciosos •No hay obligación moral de aliviar la injusticia social por parte de la sociedad civil. No hay políticas de redistribución. •Las organizaciones religiosas siguen enfrentando el problema de la pobreza, abogaban por el derecho al trabajo, un salario mínimo diario y la protección a las asociaciones obreras. •Continua despojo de tierras a campesinos y comunidades
Revolución-cardenismo 1910-1939	•Reformas parciales de caudillos revolucionarios. Alianza del Estado con organizaciones populares. •Constitución de 1917 raíz de la creación del Estado Benefactor: reparto de tierras, relación capital y trabajo, seguridad social, educación gratuita, laica y obligatoria y vivienda popular. •Tranformación del campesino en sujeto visible y con derechos: derecho a la tierra, educación y salud. •Reparto de tierras: Cárdenas repartió 50% más que sus antecesores. •Banco Ejidal, centros de salud sobre el modelo de cooperativas administradas tripartitamente: Depto de Medicina Social, campesinos y Banco Ejidal. •No hay preocupación por medir la pobreza, pero si empeño para combatirla, intervención débil del Estado en prestación de servicios. •Promoción y protección de la organización sindical.
Estado Benefactor 1940-1982	•Combate a la pobreza con un proyecto Unviersalista. •Población objetivo: obreros, los indígenas no son contemplados. •Crecimiento acelerado de instituciones de bienestar social, principalmente en el ámbito urbano. •Solución de la pobreza vía crecimiento acelerado e industrialización. Política de Sustitución de importaciones. •Creación IMSS, Ley del Seguro Social, CONASUPO, ISSSTE, FOVISSSTE Secretaría de Salud, Banrural, Infonavit, Instituto Nacional para el desarrollo de la comunidad (INDECO), Comisión de regularización de la tenencia de la tierra, COPLAMAR, SAM, PIDER •Gasto social concentrado en educación. •Desarrollo compartido (1970-76) ambicioso programa de reformas fiscales, estructurales y sociales. •Subsidios generalizados, dispendio del gasto público. •Primeros esfuerzos para definir y medir la pobreza. •Predominio de los subsidios a la oferta.

Fuente: Elaboración propia en función de los textos González García (2011), Branchet–Márquez (2004), Warman (1994) y Ordóñez Barba (2009).

De esta manera se inicia la construcción del Estado del Bienestar y la elección del modelo de desarrollo a seguir, los gobiernos posrevolucionarios toman la responsabilidad de satisfacer las necesidades básicas del pueblo: educación, salud, y vivienda, pero sin el pueblo, a través de modelos impuestos desde arriba, sin ninguna participación de los beneficiarios. De 1940 a 1982 hay un crecimiento acelerado de las instituciones de bienestar social como: el IMSS, ISSSTE, BANRURAL, INFONAVIT, INDECO, y una gran cantidad de programas sociales para zonas marginadas como COPLAMAR, SAM y PIDER. El burocratismo y el autoritarismo no se hacen esperar, así como la reducción en la calidad de los servicios públicos. Surge el fenómeno del clientelismo político y el asistencialismo para canalizar los votos de la población y obtener su respaldo político. La organización popular emanada de la revolución se sustituye por organizaciones legitimadoras de la acción institucional y se cierra el espacio para la corresponsabilidad entre fuerzas populares y acción constitucional. Para fines del periodo la satisfacción de las necesidades básicas de la población es responsabilidad exclusiva del gobierno.

Los problemas económicos no se hacen esperar, los excesos en el gasto público, la mala administración de los recursos y los eventos internacionales modifican la visión sobre el combate a la pobreza, ante la escasez de recursos para las políticas sociales los apoyos y subsidios dejan de ser generalizados, y los recursos se centran en los grupos sociales más necesitados, predomina el enfoque de la focalización y se impone la necesidad de establecer definiciones y medidas de pobreza para poder dirigir los recursos a los más necesitados.

TABLA 4

Evolución de la Política Social (segunda parte)

Estado benefactor en declive (1982-2000)	•Abandono de la política de subsidios a la oferta, paso a los subsidios a la demanda. •Abandono de política salarial. •Combate a la pobreza con un proyecto fragmentado, limitado, residual y compensatorio. •Eliminación, racionalización y focalización de subsidios para maximizar la justicia social y redistribución el ingreso, subsidio a consumidor, no a productor ni intermediario. Fin del gasto asistencialista. •Saneamiento Fiscal y racionalización del gasto público. •Acceso de toda la población a un nivel básico de servicios públicos. •Elevar capacidad productiva de grupos y organizaciones populares, forma de superar la pobreza. •Reforma del Estado de propietario e interventor a Estado comprometido con el bienestar. •Liberalismo Social, política social con orientación de mercado. •Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL): nueva forma de participación popular. •Programa de Apoyo a los Servicios de Salud de la Población no Asegurada. •Sistema de Ahorro para el Retiro. •Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Enfocado en la pobreza extrema rural. Los pobres urbanos quedaron fuera. la familia desplaza a la comunidad como foco de atención. •Subsidios en efectivo para alimentación salud y escuela. •PROCAMPO: subsidio focalizado a la unidad campesina y de manera restringida. •Privatización del sistema de pensiones.
Era Panista (2001-2012)	•Reconocimiento de la pobreza como fenómeno multidimensional y desarrollo de técnicas sofisticadas para su medición.Prioridad sobre pobreza extrema rural y luego la urbana. •Programas multisecretariales: transversales: Secretaria de Desarrollo Social, de Educación y de Salud. •Programa Oportunidades: retoma ideas básicas del PROGRESA. •Estrategia CONTIGO •Más que abatir la pobreza interrumpir la transmisión intergeneracional de la misma. •Creación del Seguro Popular. •Creación del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social y primer comité técnico para la medición de la pobreza. •Medición de la pobreza en función del ingreso: alimentaria, de capacidades y patrimonial. •Enfoque sobre pobres extremos seleccionados mediante índice de marginalidad. •Programas focalizados para: personas de la tercera edad, discapacitados, madres solteras, indígenas.

Fuente: Elaboración propia en función de los textos González García (2011), Branchet-Márquez (2004), Warman (1994) y Ordóñez Barba (2009).

Comparativo sexenal sobre la evolución de la pobreza

Los primeros esfuerzos de los gobiernos mexicanos para medir la pobreza inician apenas en los años setenta, mientras que las políticas específicas para su combate nacen a fines de la década de los ochenta. México, desde la época precolombina, ha sido un país en el que impera la desigualdad económica, política y social; la constante ha sido la pobreza y la concentración del ingreso, pero su medición no va más allá de cuarenta años y aún hoy en día se debate sobre quiénes son los pobres y si se está midiendo correctamente la pobreza, por ello las cifras al respecto son sumamente inconsistentes.

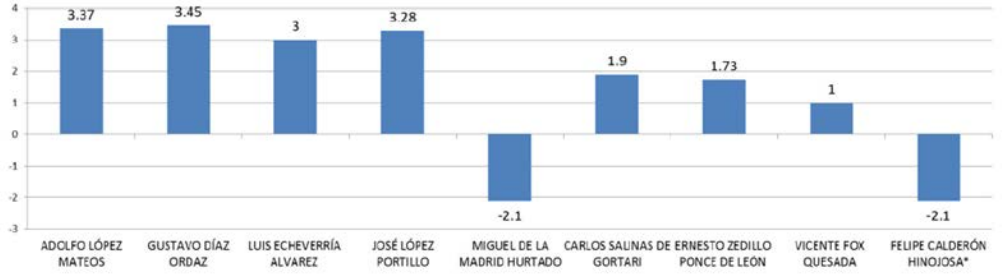
Durante estos cuarenta años, los métodos para medir la pobreza han cambiado continuamente, lo que no permite tener series históricas confiables y comparables, por ello, la presente sección es sólo un esfuerzo con grandes limitaciones, para presentar un panorama general de la cuestión social. Los datos sexenales son promedios simples y no en todos los años y sexenios se contó con información, para ello se han consultado fuentes diversas de información y se trató de homogeneizar las cifras.

Aún cuando el periodo de 1940 a 1982 se le conoce como el "Estado Benefactor", la medición formal y sistemática de la pobreza inicia en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez con su proyecto del "Desarrollo Compartido" que buscaba disminuir las grandes desigualdades sociales y regionales generadas durante el periodo denominado "Desarrollo Estabilizador". Se establece así un modelo populista que abarca hasta el sexenio de José López Portillo, el crear el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER, 1973-1983), al que le sigue la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1977) y luego el Sistema Alimentario Mexicano (SAM, 1980). Estos tres programas aplican subsidios generalizados y parten de una política asistencialista, la eficiencia es baja y el burocratismo elevado. Como respuesta surge el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1988) que busca focalizar los recursos, reducir la burocracia y fomentar la organización de los grupos sociales beneficiados; de ahí en adelante predominan los criterios de eficiencia y eficacia. Posteriormente se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 1992) que pretende institucionalizar el combate a la pobreza y detrás se instaura el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997) que pone el énfasis en la pobreza extrema y la aplicación de los recursos en mujeres y niños. En el 2002 PROGRESA se convierte en el Programa de Desarrollo Humano (OPORTUNIDADES, 2002) y junto con él se establece el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CONEVAL, 2001) y la Ley General de Desarrollo Social (2003).

Haciendo una evaluación sexenal, el sexenio de mayor crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) por persona fue durante el período de Gustavo Díaz Ordaz enmarcado en el periodo del desarrollo estabilizador, caracterizado por el equilibrio fiscal, la estabilidad cambiaria y el control de la inflación, mientras que la mayor caída se presenta con Miguel de la Madrid (MMH) que heredó la crisis de deuda externa de 1982, vivió los efectos del terremoto de 1985 y la crisis financiera de 1987. El sexenio panista de Felipe Calderón Hinojosa es comparable al de MMH que enfrentó la peor crisis económica financiera de los últimos ochenta años, pero también es el sexenio en que la contención salarial impide el crecimiento del salario real (Gráfica 1).

GRÁFICA 1

Tasa media anual de crecimiento del PIB por persona



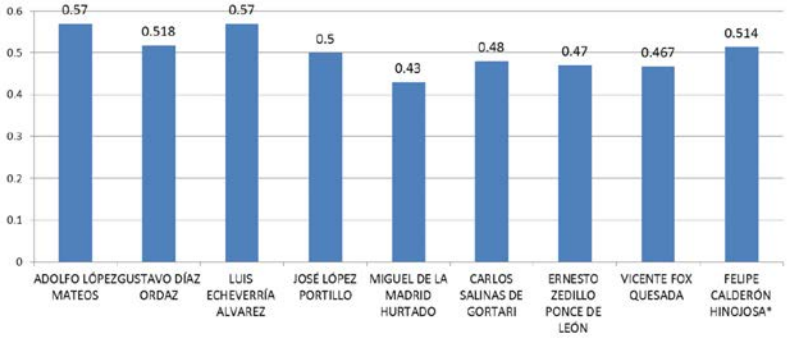
Fuente: elaboración propia con base en Tello (2010).

Las elevadas tasas de crecimiento económico durante el desarrollo estabilizador permitieron una reducción importante de la pobreza, y la misma reducción de la pobreza favoreció, a su vez, elevadas tasas de crecimiento económico (Lustig, 2004).

En materia de concentración del ingreso la mayor desigualdad se presenta con Adolfo López Mateos, aún cuando el PIB per cápita es el más alto, ello no significa que el ingreso se encuentra bien distribuido, de ahí que Luis Echeverría Álvarez establece su programa de Desarrollo Compartido e inicia la época del denominado populismo. Tiempo después Carlos Salinas de Gortari institucionaliza el combate a la pobreza con la Secretaría de Desarrollo Social; sin embargo, su focalización en los grupos más vulnerables no logra combatir la concentración del ingreso, misma que se incrementa en el sexenio de Felipe Calderón. La mejor situación se da, paradójicamente en la década perdida del sexenio de Miguel de la Madrid que presentó las tasas más bajas de crecimiento económico (Gráfica 2).

GRÁFICA 2

Coeficiente de Gini

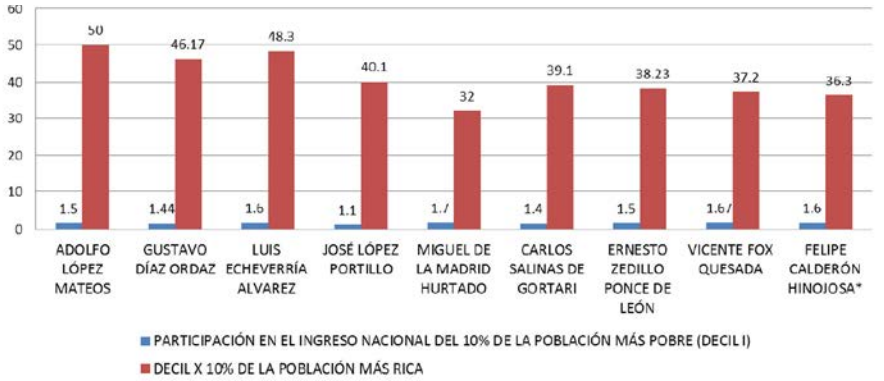


Fuente: Elaboración propia con base en Moreno-Brid & Ros Bosch, (2010).

Analizando la información por deciles,[5] se observa que el 10% de la población más pobre del país, decil I ha mantenido su nivel de precariedad a lo largo de todo el periodo, siendo su mejor situación durante el sexenio de Miguel de la Madrid, y la peor con José López Portillo a pesar de la instauración del programa para atender zonas marginales COPLAMAR y el SAM que se enfocaban en el logro de la autosuficiencia alimentaria y la reducción de la desnutrición. La población más rica se ve mucho más favorecida durante el desarrollo estabilizador y sorprendentemente en los gobiernos populistas, mientras que la clase media se ve beneficiada durante los gobiernos panistas (Gráfica 3).

GRÁFICA 3

Concentración del ingreso Decil I y X



Fuente: elaboración propia con base en González García, (2011).

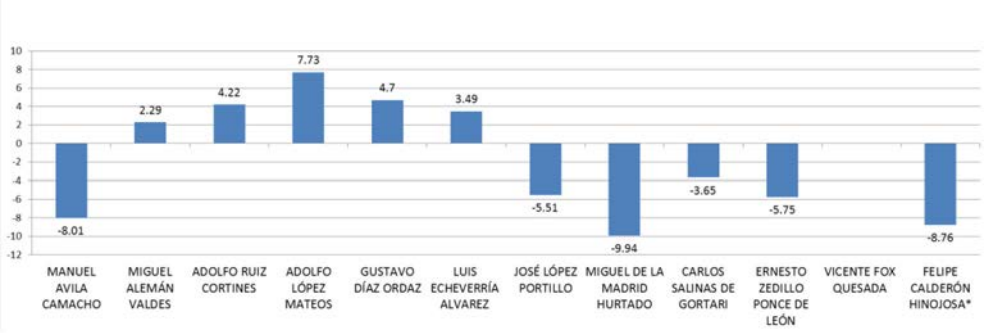
Con respecto a la situación de los trabajadores asalariados, se observa el mayor deterioro del poder adquisitivo del salario en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, mientras que su mejor situación se da con Adolfo López Mateos (Gráfica 4). Ni siquiera la época de las políticas populistas mejoró la situación de los trabajadores por el acelerado incremento de la inflación que dichas políticas generaron y debido al proceso de haber indexado[6] los salarios. Posteriormente la política neoliberal instaurada a partir de Miguel de la Madrid Hurtado utiliza los salarios como ancla inflacionaria y para elevar la competitividad internacional de los productos.

[5] Divide el 100% de la población en 10 segmentos que representan cada uno el 10% de la población de acuerdo su nivel de ingresos.

[6] Incremento del salario conforme al incremento en la inflación.

GRÁFICA 4

Crecimiento Salario Mínimo Real Ponderado



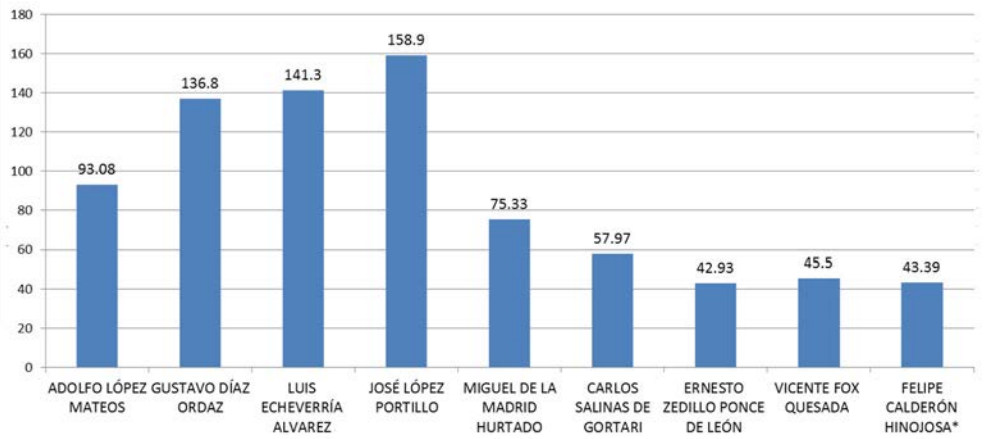
Fuente: elaboración propia con base en Tello (2010).

El salario mínimo promedio en términos reales muestra su mejor situación durante el sexenio de José López Portillo, y ha partir de la instauración del modelo neoliberal que presupone que los salarios son inflacionarios, estos se rezagan continuamente con respecto a la inflación, ya que los incrementos salariales se establecen por debajo de la tasa inflacionaria, presentando su peor momento en el sexenio de Ernesto Zedillo y teniendo una mínima recuperación en los dos sexenios siguientes, elemento que coincide con el auge del crecimiento de la economía informal (Gráfica 5).

GRÁFICA 5

Salario Mínimo Real Promedio

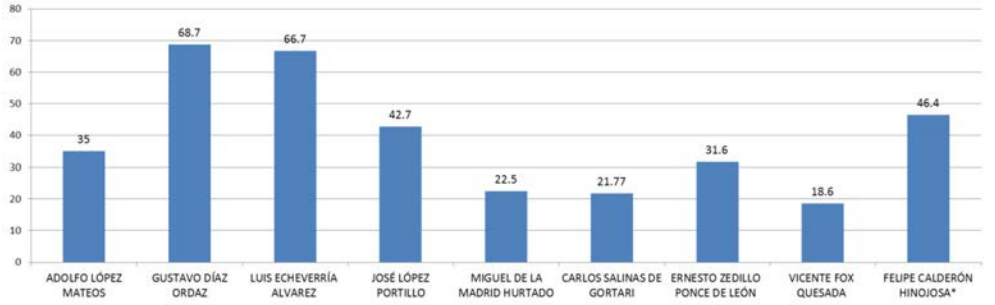
Pesos



Fuente: elaboración propia con base en Tello (2010).

Con respecto a la tasa de pobreza, que se calcula dividiendo la población pobre entre la población total, tenemos que los niveles más altos se presentan en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, mientras que su menor nivel se presenta en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, para después subir drásticamente con Felipe Calderón (Gráfica 6). En este punto hay que recordar que las primeras políticas explícitas contra la pobreza se realizan en los años ochenta (COPLAMAR; SAM), en especial con el Programa Nacional de Solidaridad en 1988 (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

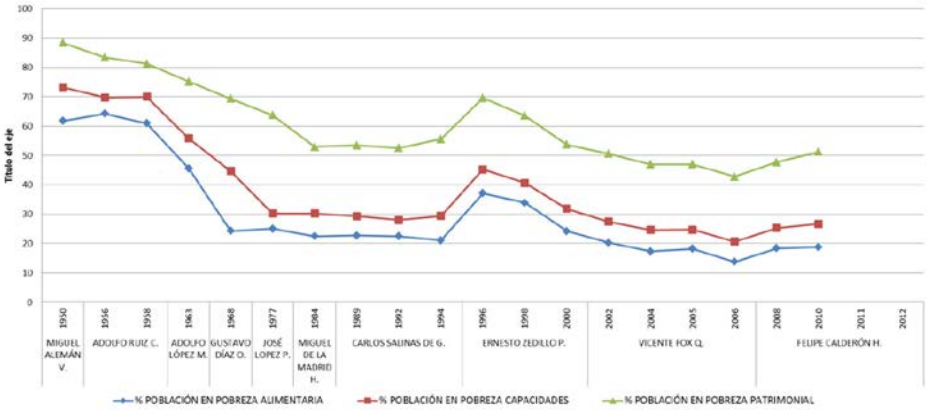
GRÁFICA 6
Tasa de pobreza
(Pobres entre población total promedio)



Fuente: elaboración propia con base en Moreno-Brid & Ros Bosch (2010).

De acuerdo a las mediciones de pobreza por ingresos establecidas en la segunda mitad de los noventa, Ernesto Zedillo presenta los niveles más elevados de pobreza, mientras que Vicente Fox presenta los más bajos; es necesario recordar la crisis de 1994 heredada por Carlos Salinas a Ernesto Zedillo y la crisis del 2008 que no fue generada por una mala administración pública como en los casos anteriores, sino por un contagio internacional por nuestra fuerte dependencia del mercado externo. Hay que recordar que la pobreza siempre se incrementa durante las crisis económicas y remontar su niveles es un proceso lento y tortuoso (Gráfica 7); sin embargo, las fuertes crisis de 1976 y 1982 no afectaron la pobreza por ingresos debido a los subsidios generalizados de dichos periodos, que eran subsidios enfocados a la oferta (producción de alimentos, precios de la leche y el maíz, trigo y tortilla entre otros), y no a la demanda del periodo neoliberal.

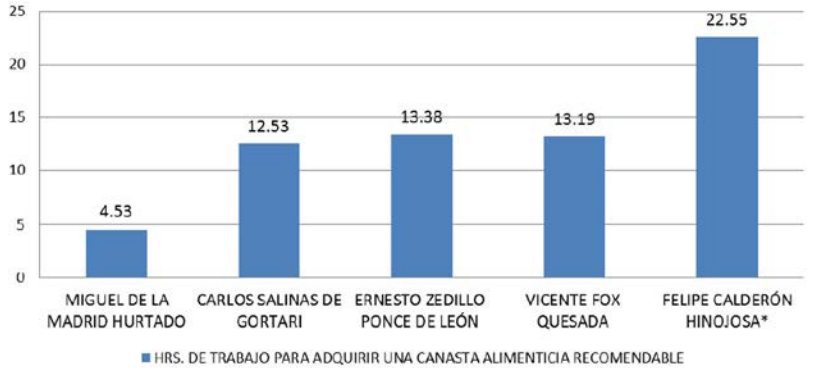
GRÁFICA 7
Evolución de la pobreza



Fuente: elaboración propia en base a Fox (2006), Coneval y González García (2011).

Con respecto al poder adquisitivo del salario mínimo en términos de satisfactores esenciales en la alimentación de la población, en la Gráfica 8 observamos un deterioro continuo en el poder adquisitivo del salario con respecto a una canasta alimenticia básica, elementos que la estabilidad macroeconómica: finanzas públicas sanas, baja inflación, baja tasa de interés, y estabilidad del tipo de cambio no pueden resolver. Estos indicadores muestran el creciente deterioro del bienestar de la población trabajadora y explica el incremento en la participación de la mujer, los niños y los adultos mayores al mercado de trabajo, así como su creciente inserción a la economía informal, ello es resultado de la eliminación de los subsidios a la oferta.

GRÁFICA 8
Horas de trabajo para adquirir una canasta alimenticia recomandable con el Salario Mínimo Real

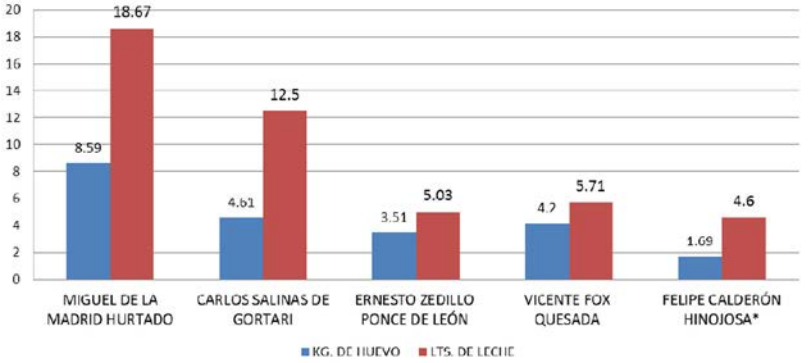


Fuente:elaboración propia con base al Centro de Análisis Multidisciplinario, UNAM (2012).

Las Gráficas 9 y 10 confirman lo anterior en materia de productos básicos alimenticios, para los cuales el deterioro es continuo y crecientemente mayor.

GRÁFICA 9

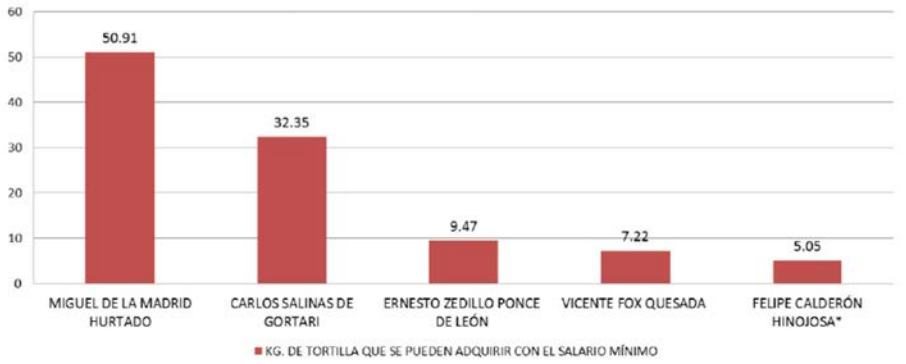
Poder de compra del salario mínimo



Fuente: elaboración propia en base al Centro de Análisis Multidisciplinario (UNAM, 2012).

GRÁFICA 10

Poder de compra del salario mínimo



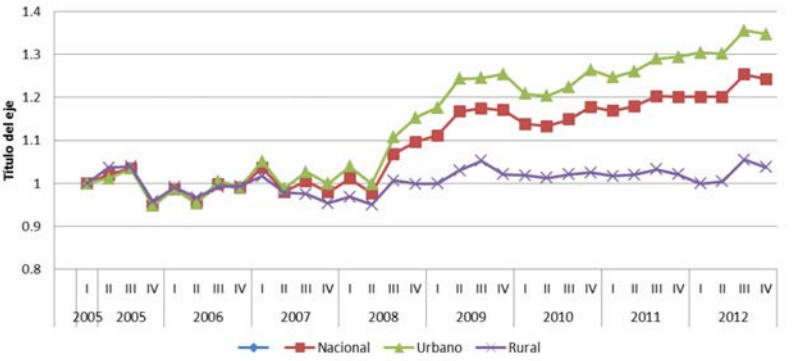
Fuente: elaboración propia en base al Centro de Análisis Multidisciplinario (UNAM, 2012).

La política de enfoque multidimensional y la evaluación de los dos ultimos sexenios

Durante las décadas de los ochenta y noventa, como resultado de las crisis económicas y la restricción presupuestaria de los gobiernos, "el gasto social sufrió recortes en proporciones mayores al declive de la actividad económica y al final del siglo apenas recuperó el nivel que tenía en 1982 como proporción del PIB" (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011: 53). Los avances en la concepción de la pobreza y sus orígenes y la creación de nuevos conceptos relacionados con el Desarrollo Humano, reorientaron la política social hacia programas focalizados, se eliminaron los subsidios generalizados; sin embargo, el cambio de modelo de desarrollo hacia afuera y la abrupta apertura de la economía al exterior enfocaron los esfuerzos de los gobiernos en mantener la atracción de la inversión extranjera y la competitividad. A ello contrubuyó la política de salarios reales deprimidos, elemento que a su vez se justificó con la consideración del salario como fuente inflacionaria y si a ello agregamos el fenómeno de la crisis alimenticia y el persistente incremento mundial en el precio de los alimentos, se puede explicar el incremento tan notable en el índice de tendencia laboral de la pobreza[7] (Gráfica 11).

GRÁFICA 11

Índice de Tendencia Laboral de Pobreza



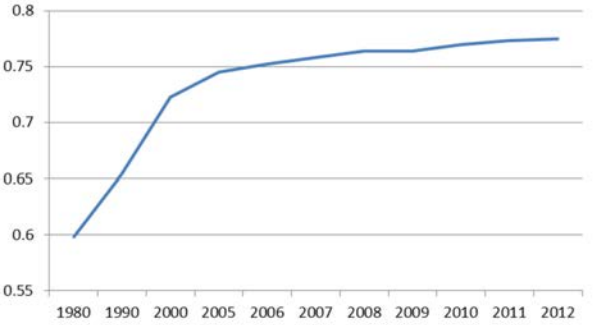
Fuente: Coneval.

El desarrollo de otro tipo de indicadores para la pobreza bajo un marco multidimensional promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), generó medidas alternativas como el

[7] Refleja el poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional, al mostrar la tendencia del porcentaje de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. Es simplemente una variable proxi sobre la calidad del empleo, pero no de la pobreza pues no toma en cuenta otras fuentes de ingreso, ni todas las dimensiones de la pobreza.

índice de desarrollo humano, que aplicado retrospectivamente muestra un gran crecimiento durante la década de los ochenta y noventa (Gráfica 12). Luego muestra un bajo dinamismo durante los sexenios panistas, no obstante que trata de compensarse con el desarrollo de programas focalizados y de gran variedad que multiplican los esfuerzos en un desorden institucional que duplica y triplica las ayudas para ciertos grupos vulnerables en el combate a la pobreza

GRÁFICA 12
Índice de Desarrollo Humano

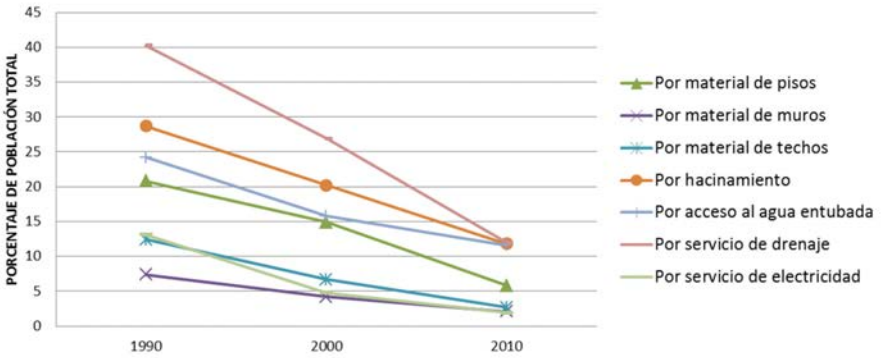


Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011.

Es un hecho innegable la reducción de la pobreza a través de la ampliación de la inversión pública en infraestructura básica, educación, salud y vivienda lo que ha permitido reducir de forma dinámica y persistente el analfabetismo, las carencias en servicios sociales básicos como agua, electrificación, alcantarillado, salud, etc. Sin embargo, es un hecho que la pobreza relacionada con la falta de un empleo de calidad, permanente, con prestaciones sociales y salarios remuneradores es algo que escapa totalmente al control gubernamental por situarse en la esfera de la inversión productiva, y por ende, en una política amplia de promoción industrial y facilidades para la instalación de empresas, así como la falta de voluntad política para la reducción de trámites y costos de los mismos para el establecimiento de nuevas empresas. En la Gráfica 13 se muestra la efectividad de la política pública en materia de acercamiento de servicios básicos a la población: electrificación, drenaje, alcantarillado.

GRÁFICA 13

Viviendas con carencia

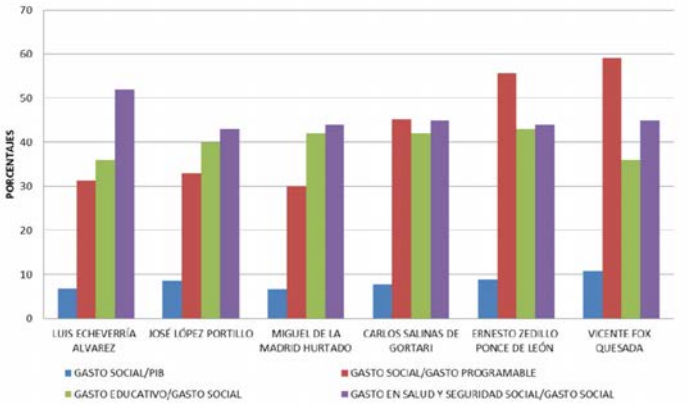


Fuente: Coneval.

Si bien el gasto social se ha ido incrementando persistentemente e incluso sobrepasó el gasto en los periodos del populismo, su efectividad ha ido reduciéndose con respecto a la pobreza, aunque es un hecho indudable que en ello han influido las crisis económicas y los periodos de recesión del 2001, 2008-2009, junto con el impacto negativo de la inflación mundial en alimentos y el incremento del precio de los energéticos (Gráfica 14 y 15). Es claro que la focalización de los recursos públicos no ha sido la adecuada.

GRÁFICA 14

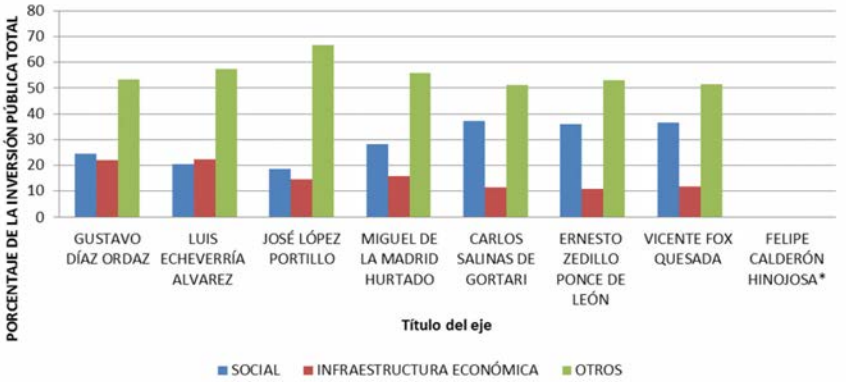
Gasto Social



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011.

GRÁFICA 15

Composición sectorial inversión pública



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011.

Por último el Informe sobre Desarrollo Humano para México en el 2011 establece que el gasto federal en desarrollo humano contribuye a la inequidad y desigualdad social pues tiene un sesgo positivo hacia la población de mayores ingresos o mayor desarrollo humano debido básicamente a la regresividad del rubro de salud y de transferencias al ingreso (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011: 83).

Otro elemento a destacar en el ámbito económico institucional es el efecto pro–cíclico de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que impone la reducción del gasto si los ingresos tributarios caen, precisamente en el momento en que se requiere elevar el gasto social para combatir los efectos recesivos sobre la pobreza, o el hecho de que la mayor carga tributaria recae sobre los trabajadores pues las empresas tienen formas de evadir o eludir los impuestos en tanto que los rendimientos de la inversión en activos financieros no pagan impuestos.

Conclusiones

Podemos establecer un continuo deterioro en el poder de negociación de la clase trabajadora dentro de la distribución del ingreso, la utilización del salario como ancla anti–inflacionaria y el creciente deterioro en la concentración del ingreso. Como siempre, se confirma la tendencia histórica, desde la época anterior a la colonia, del hecho de que los más pobres siguen siendo muy pobres, marginados del crecimiento económico y de la estabilidad macroeconómica de los últimos años.

El impacto positivo en la reducción de la pobreza de los programas focalizados con enfoque de demanda es menor a los programas de enfoque de oferta establecidos en los periodos previos al modelo

neoliberal que inicia con Miguel de la Madrid Hurtado. Evidentemente, los programas de subsidios generalizados y asistencialismo, que favoreció la corrupción y la pérdida de recursos en el trayecto hacia sus destinatarios finales no fueron efectivos, como tampoco lo está siendo la actual metodología de ayuda focalizada hacia los más marginados, porque en principio el incremento en servicios públicos puede resolver la pobreza de capacidades y patrimonial a través del gasto público en salud, educación e infraestructura básica, pero la pobreza de ingresos que depende sustancialmente de la posibilidad de tener un empleo remunerativo, permanente y con prestaciones sociales estriba en la creación de empresas, disminución de trámites burocráticos, política de promoción manufacturera, acceso al crédito bancario y a los servicios financieros y la posibilidad de competir en los mercados internacionales, y todo ello depende de la voluntad política de cambiar un modelo económico que ha demostrado a nivel mundial su fracaso.

Como se observa la pobreza es algo más que carencia de capacidades, ingresos o recursos y dado que las definiciones principales se centraron en la escasez de recursos, las políticas sociales se enfocaron en la dotación de los mismos, sin lograr desaparecer el problema.

Bibliografía

Arroyo Alejandre, J., I. Corvera Valenzuela y J. Rodríguez Álvarez (2013), "Binestar subjetivo y felicidad en Jalisco y sus regiones", en M. Ballescá Ramírez, *Desarrollo Económico de Jalisco: Retrospectiva y Retos*. Guadalajara, Jalisco: Secretaría General de Gobierno, Dirección de Publicaciones, pp. 85-114.

Branchet-Márquez, V. (2004), "El Estado Benefactor Mexicano: Nacimiento, Auge y Declive", en J. Boltvinik y A. Damián, *La Pobreza en México y el Mundo*, México, Siglo XXI Editores, pp. 240-272.

Centro de Análisis Multidisciplinario, UNAM (2012), *Poder Adquisitivo del Salario y Precarización del Nivel de Vida de los Trabajadores en México*, recuperado el 24 de enero de 2013, [http://www.economia.unam.mx/cam/pdfs/rep100.pdf]

Cordera, R., P. Ramírez Kuri y A. Ziccardi (2008), *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, México, Siglo XXI.

Damián, A. (2011), "Efectos de la Crisis en la Pobreza (2006-2009)", en F. Ortíz Arango, A. Ortíz Ramírez, y B. Mendoza Gallegos, *Crecimiento, Desarrollo y Crisis Financiera: Una Visión Crítica de la Economía*, México, Universidad Panamericana, pp. 255-265.

Fox, V. (2006), *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México.

González García, J. (2011), *La Pobreza en México y China, Política de Combate y Resultados*, México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Colima.

Lustig, N. (2004), "Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza", en J. Boltvinik y A. Damián, *La Pobreza en México y el Mundo*. México, Siglo XXI Editores, pp. 88-95.

Moreno-Brid, J. y J. Ros Bosch (2010), *Desarrollo y Crecimiento en la Economía Mexicana: una perspectiva histórica*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ordóñez Barba, G. (2009), "El Régimen de Bienestar Mexicano: entre la Exclusión, la Segmentación y la Universalidad", en C. Barba Solano, G. Ordónez Barba y E. Valencia Lomelí, *Más allá de la Pobreza: Regímenes de Bienestar en Europa, Asia y América*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara y Colegio de la Frontera Norte, pp. 401-437.

Palacios Escobar, Á. (s.f.), "La Pobreza Humana y su medición en México", recuperado el 10 de abril de 2013, en [www.rolandocordera.org.mx] y [http://www.rolandocordera.org.mx/pobreza/iph.pdf]

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), I*nforme sobre el Desarrollo Humano México 2011, Equidad del Gasto Público*, México, Organización de las Naciones Unidas/PNUD.

Tello, C. (2010), *La Desigualdad en México*, México, UNAM.

Warman, A. (1994), *La Política Social en México, 1989-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.

La política laboral ortodoxa, 2000-2012

*Enrique Contreras Montiel**

Presentación

Evaluar a la administración pública tiene diferentes aristas. Lo usual es evaluar la eficiencia institucional, la cual se realiza en términos económico-financieros; es decir, en términos del gasto de los recursos financieros del Gobierno; y el concepto de eficiencia se refiere al logro de los mayores resultados con los menores costos. La evaluación común soslaya el objetivo primordial y razón de ser del Gobierno en su compromiso con la sociedad: administrar los bienes públicos para el bienestar común; es decir, su tarea fundamental es el bienestar de los ciudadanos (Ayala, 1999: 24). También, la medida del bienestar suele plantearse en términos de los resultados de las administraciones públicas precedentes porque la conducción del Gobierno es temporal y cambiante en un régimen basado en la democracia. Pero el vehículo de la acción pública es el presupuesto y el juicio de valor tendría que poner énfasis en términos de los logros respecto a las personas (Musgrave, 1992: 39).

En este trabajo nos hemos propuesto evaluar la política laboral en sus resultados en el más amplio sentido del término y las bases estructurales a las que tiene que atender, razón por la cual este trabajo se divide en los siguientes apartados: En principio, procuramos establecer los elementos teóricos metodológicos de los que se echa mano para el análisis; sigue la evaluación de la política laboral, si así se le puede denominar cuando menos a la posición respecto al mercado laboral de las gestiones de los presidentes Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa; para terminar con el análisis de la estructura del mercado laboral.

La hipótesis se refiere a las limitaciones de las políticas públicas frente a la estructura del mercado laboral, más aún cuando se pasa por alto sus rasgos fundamentales, lo cual redunda en un deterioro crónico de las condiciones laborales, en función de los resultados de las políticas públicas que coadyuvan a la informalidad y al deterioro salarial.

* Profesor investigador del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco.

I. Los propósitos

La elaboración de la política económica tiene varios momentos, en particular dos etapas. Una consiste en la elaboración de la política económica de la fórmula política que arriba al poder después de la contienda electoral. En este caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de manera más específica la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sustenta que "habrá un plan nacional de desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal". La otra etapa es los plazos de 6 meses para que el nuevo Gobierno presente ante el Congreso de la Unión el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Hay que señalar que en este caso el telón de fondo son el PND 2001-2006 de Vicente Fox y el PND 2007-2012 de Felipe Calderón Hinojosa.

a. Política laboral

La trascendencia de la elaboración de la política gubernamental es que el contenido conceptual de los planes, programas y proyectos de Gobierno son parte de un proceso de asignación presupuestal. Los conceptos vertidos como objetivos, estrategias, acciones y metas son codificados como categorías programáticas para convertirse en claves presupuestales con las cuales se llevan a cabo las asignaciones financieras. Si se llevara hasta sus últimas consecuencias el diseño presupuestal sería factible dar seguimiento al último centavo de los recursos financieros que administra el Gobierno; y con ello contar con juicios de valor para evaluar la eficiencia, la eficacia y el impacto social de la política económica del gobierno. El método de evaluación tendría dos partes fundamentales, por un lado los propósitos y su operación expresados como estrategias y líneas de acción, y del otro lado las metas que se pretende alcanzar. Dicho de manera sencilla, se contrasta el *ex ante* con el *ex post*, es decir los deseos con los hechos.

Hay, sin embargo, limitaciones. Esta forma de consignar el desempeño público conduce a que la evaluación de las políticas públicas se realice en términos de la eficiencia en el gasto público y, por supuesto, no se da lugar a la evaluación de la eficacia e impacto social de las política públicas. En estas circunstancias, no es posible cotejar la relación directa que podría existir entre los propósitos de la política laboral, el gasto público y su impacto en el empleo. El criterio general es que la eficacia de la política laboral tendría que arrojar cifras mejores conforme se avanzó en la administración. Pero veamos de manera sucinta las propuestas de política laboral de ambos gobiernos panistas.

El diagnóstico, en ambos casos, ofrece el perfil conceptual de las políticas que proponen. El contexto referido, y no podría ser de otra manera, es el de la economía global, del cual se dice: "En

este entorno, todo país está llamado no sólo a aprovechar las ventajas competitivas naturales sino a construir nuevas ventajas por medio de la captación, la inversión y la innovación organizativa." (Fox, 2001: 99)

También se alude a la necesidad de políticas públicas de corte ortodoxo, en la justificación de que "la estabilidad macroeconómica es fundamental para generar inversión. Bajos niveles de tasas de interés, inflación, endeudamiento y orden en las finanzas públicas son indispensables para que sea posible traducir la actividad económica en fuentes de empleo."

Y específicamente, en lo que se refiere a la política laboral: "Debido a la transición demográfica, el aumento de la población en edad de trabajar representa una gran oportunidad. Es necesario elevar la competitividad y lograr mayores niveles de inversión en diferentes ámbitos que nos permitan crear los empleos que demanda este sector de la población. Ello redundará en un círculo virtuoso de mayor ahorro e inversión relacionado con el ciclo de vida, ya que son los individuos en edad de trabajar los que realizan el mayor ahorro." (Calderón, 2007)

El tema del empleo se encuentra inserto, en ambos casos, en el punto 2 de sus objetivos estratégicos:

CUADRO 1
Estrategias propuestas en los Planes Nacionales de Desarrollo de los gobiernos panistas 2000-2012

PND 2000-2006 (Vicente Fox Quezada)	**PND 2007-2012 (Felipe Calderón Hinojosa)**
Grandes objetivos estratégicos:	Ejes rectores:
1. Conducir responsablemente la marcha económica del país.	1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Elevar y extender la competitividad del país.	2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Asegurar el desarrollo incluyente.	3. Igualdad de oportunidades.
4. Promover el desarrollo económico regional equilibrado.	4. Sustentabilidad ambiental.
5. Crear condiciones para un desarrollo sustentable	5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Siguiendo su lógica de elaboración, para tener más datos es necesario entrar a los programas sectoriales.

Cuadro 2

Objetivos de los programas sectoriales de los gobiernos de los presidentes panistas (2000-2012)

Programa sectorial de política laboral 2001-2006	**Programa sectorial de trabajo y previsión social 2007-2012**
OBJETIVOS SECTORIALES	OBJETIVOS SECTORIALES
5.3.1. Cultura laboral	OBJETIVO 1: Fortalecer la conciliación y la impartición de justicia laboral
5.3.2. Reforma legislativa laboral	OBJETIVO 2: Asegurar y fortalecer el pleno respeto a la autonomía y la libertad sindical
5.3.3. Modernización de las instituciones laborales	OBJETIVO 3: Promover y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral
5.3.4. Modernización sindical	OBJETIVO 4: Promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y la demanda, así como la creación de empleos de calidad en el sector formal
	OBJETIVO 5: Impulsar el diálogo con los sectores productivos en materia de actualización del marco normativo del sector laboral; productividad y competitividad; trabajo digno y mejora en el ingreso de los trabajadores
	OBJETIVO 6: Elaborar e instrumentar acciones para fortalecer la seguridad en el trabajo
5.3.5. Ámbito internacional	OBJETIVO 7: Instrumentar estrategias para la atención integral de los jornaleros agrícolas y sus familias
	OBJETIVO 8: Procurar la justicia laboral en defensa de los trabajadores de forma gratuita, expedita, honesta y calidad
	OBJETIVO 9: Promover la equidad y la inclusión laboral
	OBJETIVO 10: Facilitar el financiamiento de bienes y servicios de consumo para los trabajadores

En ambos casos, los objetivos están planteados en términos normativos dirigidos al establecimiento del mercado como principal mecanismo de las relaciones laborales.

Hay que destacar que la política laboral está inscrita en la idea de que la competitividad económica es el factor activo del empleo y sustento de los ingresos salariales. Ello implica que las fuentes de empleo dependen de las empresas y la inversión; es decir, de las decisiones de los empresarios. En estos términos, el Estado pone el marco normativo para ofrecer seguridad a la actividad de los inversionistas.

b. Apuntes teóricos-metodológicos

El estudio de la economía se refiere a las relaciones que se establecen entre los factores de la producción y su capacidad para generar bienes y servicios. Dicho en términos formales, es una función de producción cuya expresión general puede plantearse en los siguientes términos:

$$Q = f(k, L)$$

Con variantes, los paradigmas fundamentales de la economía se refieren a dichas relaciones. En la teoría del mercado los precios tienen el papel relevante de ajustar a la economía. En este contexto, las teorías empresariales predominantes abogan por la formación de ventajas competitivas en las empresas, cuyos principales postulados son:

- Liderazgo general en costos.
- Diferenciación de los productos.
- Enfoque o alta segmentación de los mercados (Porter, 1980: 56)

Piero Sraffa señaló desde 1926, así como Robinson (1933) y Sweezy (1939) el planteamiento de que la curva de demanda elástica que determina los precios en función de los costos es muy débil. Otros investigadores han seguido en la misma línea y, en la actualidad, se puede decir que los teóricos de las empresas, en este caso lo que se refiere a la teoría de las ventajas competitivas, basan sus propuestas de estrategias empresariales en la ampliación de la brecha de costos y precios mediante dos recursos: disminución de los costos (la innovación tecnológica) y la lealtad de los consumidores a la marca (diferenciación de productos y segmentación de mercados).

La literatura enfocada a la operación de las empresas ha traducido estos aspectos en términos de que existen tres formas de determinación de precios: la del costo marginal; la de una tasa de beneficio sobre los costos y los precios de las ventajas competitivas (Stanton et. al., 2007: 341). Es decir, precios de competencia perfecta, por margen de utilidad y precios oligopólicos. El último, y así denominados en la literatura empresarial (Porter, 1987: 107); se convierte en un precio premio (Porter, 1987: 79). Estos son los conceptos inmersos en el argumento de la competitividad, sobre todo la que se refiere a las ventajas competitivas.

Para el propósito de este análisis¸ se tienen dos conceptos de referencia: por un lado, los costos de transacción y, por otro, las escalas de operación. Según North:

> *"...una mezcla de normas, reglas y características informales de cumplimiento obligatorio define simultáneamente el conjunto de elección así como los resultados en cuanto al éxito. Por consiguiente, considerando únicamente las reglas formales, tendremos una noción inadecuada y a menudo equivocada de la relación entre limitaciones formales y desempeño". (1990: 75)*

Este es el caso del mercado laboral y de las empresas que no alcanzan la escala de operación adecuada, de manera que la normatividad laboral y fiscal es inaplicable a las empresas que no logran una escala de dicha operación; por ejemplo, para cumplir con los requisitos laborales o tributarios. En cambio, si el caso de las microempresas, éstas constituyen 92% del total. Incluso, podría ponerse en duda si las empresas medianas, cuando menos algunas, tienen la capacidad de responder a la normatividad existente. Entre ambos tipos de empresas suman 96% del total de las registradas en el SIEM (2013).

La forma en que aquí se aborda el tema de los costos de transacción es un tanto diferente al planteamiento de los teóricos que lo han mencionado. Suponemos que estos se reflejan como costos administrativos y que existen empresas que difícilmente tienen capacidad para solventarlos cuando éstos se combinan con escalas de operación elementales.

En este sentido, la proposición es que los costos administrativos disminuyen conforme aumenta las escalas de operación. Por lo tanto, los costos administrativos mínimos ofrecen una vista de la frontera de operación formal e, incluso, rentable de una empresa.

Estos dos aspectos teóricos, las instituciones económicas y las economías de escala, se combinan dando por resultado una estructura económica de fuertes contrastes. Si se acepta la posibilidad de la existencia de diversos equilibrios lo que se tiene no necesariamente es circunstancial y la introducción de elementos institucionales o políticas públicas ortodoxas puede ahondar las distancias.

Efectivamente, existen sectores sumamente modernos, competitivos en los mercados internacionales. Pero también existen sectores que responden a otro tipo de economía, no necesariamente arcaica o agrícola. Si bien esa economía tiene un fuerte adeudo con el pasado no es un expediente arcaico sino una parte complementaria de manera funcional al conjunto, la cual debe su existencia a un objetivo y estructura de tipo familiar. Estas unidades económicas se pueden encontrar no solamente en la agricultura sino en prácticamente todos los sectores económicos y lugares del país, siendo estos los que forman el entramado básico social y dan consistencia al mercado interno.

II. Ante la herencia estructural

El análisis de la estructura laboral tiene como punto de partida la noción de mercado laboral en sus componentes elementales, por lo cual conviene precisar sus conceptos. Es común, la confusión entre la demanda y la oferta de trabajo. Incluso hay páginas de bolsas de trabajo que invierte los términos, por ello, será conveniente empezar definiendo ambos conceptos.

a. Estructura laboral

Demanda laboral es la que llevan a cabo las empresas, por lo cual el nivel de empleo o la población ocupada está en función de la planta productiva y la cantidad de establecimientos económicos. Por ello, las variaciones en la demanda laboral dependen básicamente de dos factores: a) del aumento de la planta productiva y de los establecimientos de comercio y servicios; o b) de las capacidades productivas; esto es,

de la innovación tecnológica. Las variaciones de las capacidades económicas y, por tanto, de la demanda laboral determinada por la innovación tecnológica incide en la formación de plazas laborales con mayor calificación laboral, lo cual se traduce en el incremento de la remuneración salarial, pero también en la necesidad de menos plazas de trabajo.

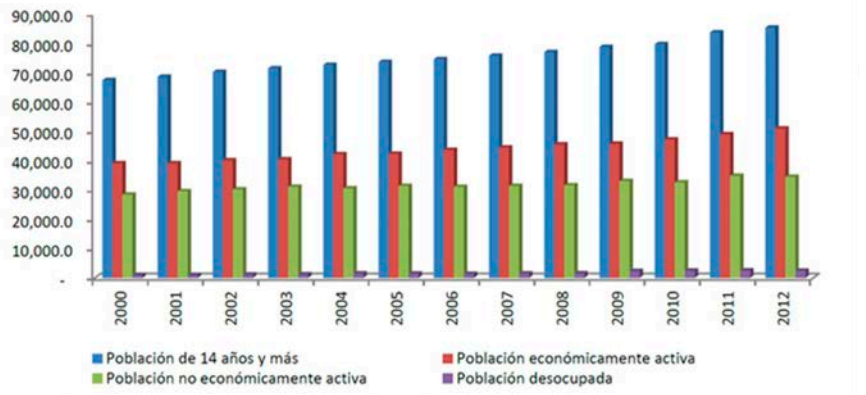
La oferta laboral la realizan las personas para, por medio de la ocupación, obtener ingresos monetarios para sustentar sus gastos. Es decir, es la disposición de la gente a laborar a cambio de un salario. Existe un mito y es que si aumenta la escolaridad (lo cual se entiende como calificación laboral), aumentará la demanda laboral. La causalidad; sin embargo, no sigue ese camino. Como se vio en párrafos anteriores, la demanda laboral proviene de las empresas, por lo que el adiestramiento laboral no necesariamente incide en la demanda y sí es común que lo realicen las mismas empresas en función de sus necesidades.

La Gráfica 1 muestra las características más gruesas del mercado laboral. Por un lado, la población que alcanza la edad para incorporarse al trabajo, en este caso los jóvenes de 14 años y más (Calderón, 2007). De esa población se diferencia entre las personas que están dispuesta a trabajar: Población Económicamente Activa (PEA) y las que por diferentes circunstancias (estudiantes, amas de casa, ancianos, etcétera) no lo hacen: Población no Económicamente Activa (PnEA)[1].

GRÁFICA 1

Población de 14 años y más, PEA, PnoEA y población desocupada

(miles de personas)



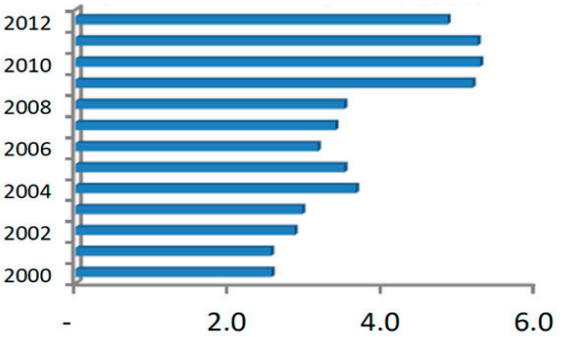
Fuente: elaboración propia con base en Calderón (2012).

[1] "Población No Económicamente Activa Disponible. Este grupo de inactivos está constituido por las personas de 12 y más años que no trabajaron ni tenían empleo y no buscaron activamente uno, por desaliento o porque piensan que no se los darían por la edad, porque no tienen estudios, etc.; pero estarían dispuestas a aceptar un trabajo si se les ofreciera, sin embargo no buscan activamente uno." (INEGI, 2013).

De la Gráfica 1 se desprende que la población desocupada es sumamente baja, pero hay un continuo alejamiento entre la población en edad de trabajar y la económicamente activa. El crecimiento de la PEA se puede atribuir a varios factores: a) al crecimiento de la población. Hay que tomar en cuenta que la población que se registra como PEA es la que nació 14 años atrás, cuando el país registró altas tasas de crecimiento poblacional. Existe una mayor correspondencia entre las tasas de crecimiento de la población y la PEA considerando una distancia de 14 años entre ambas. b) La incorporación acelerada de la población femenina al mercado laboral. c) A la migración internacional. Este último aspecto en realidad ha atenuado el crecimiento de la PEA y las presiones sociales que se derivan de ella, puesto que la salida de connacionales fue muy acelerada en los años del panismo. La emigración alcanzó su máximo en el año 2000 con una salida neta de 600 mil personas y se estabilizó en los años subsiguientes entre 580 y 550 mil, lo cual indica que alrededor de 7 millones de mexicanos salieron del país en estos doce años. Una salida neta de mexicanos, principalmente jóvenes emprendedores, comparable con el tamaño de la población del Estado de Veracruz.

GRÁFICA 2

Índice de desocupación



Fuente: elaboración propia con base en Calderón (2012).

Hay que hacer una consideración. La población desocupada, la cual se difunde por medio de la tasa de desocupación, si bien también aumentó, su magnitud es relativamente baja (Gráfica 2).

Pero la observación no se refiere a la desocupación, por demás cuestionable bajo la sospecha de su poca representatividad y si a la introducción de un sesgo a los datos de empleo.

Aunque la tasa de desocupación aumentó en el transcurso de los dos sexenios panistas al pasar de 2.6 hasta 5.3 en 2010 y recuperar un poco de nivel con 4.8 en 2012; en realidad es solamente la punta del *iceberg* del fenómeno de otro más profundo que relaciona el trabajo informal y la falta de empleos para las nuevas generaciones que se incorporan al mercado laboral.

El método convencional de medir el desempleo en realidad oculta otro fenómeno más fuerte. Si bien el crecimiento de la población ocupada creció a una tasa promedio anual semejante a la de la población 14 años antes, cuando se considera a la población desocupada, el desajuste en el mercado laboral es muy notorio. El crecimiento de este segmento poblacional se dio a un ritmo promedio anual de 7.8 por ciento.

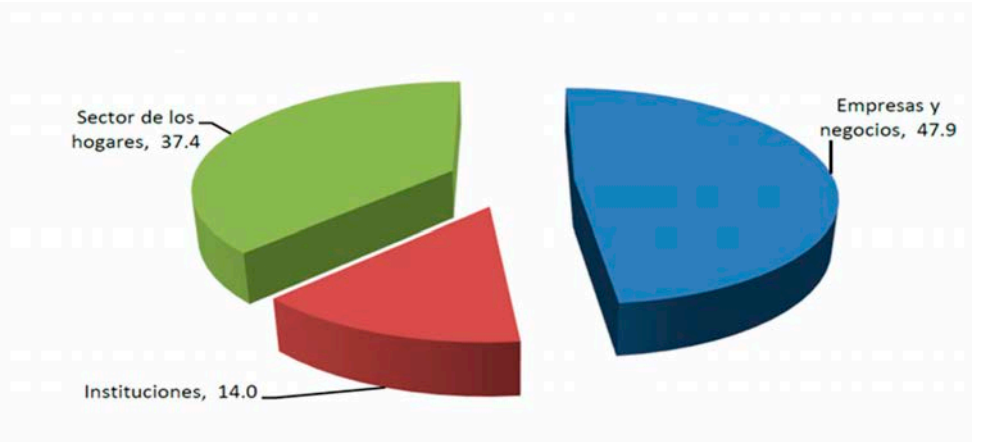
En apariencia, el mercado laboral presenta un nivel de desempleo friccional aceptable, que se incrementó en los sexenios panistas. Solamente cuando se considera a la población no económicamente activa se percibe un desajuste serio. Es de presumir que subyace un gran volumen de desempleo involuntario, en términos de Keynes (1936: 25), o desocupación abierta, que va más allá de los estudiantes, amas de casa, ancianos, etcétera, para abarcar a personas, muchos jóvenes, que han desistido de buscar empleo ante la imposibilidad de encontrarlo o abandonar el país.

b. Ocupación y unidades económicas

Existen indicios en el sentido de que la economía de mercado avanzó, y que la población cada vez más adquiere sus medios de subsistencia por medio de relaciones laborales. Pero también existen fuertes indicios en el sentido de que subyacen otras relaciones laborales y económicas que se pueden explicar históricamente. Si bien la propiedad privada y las empresas constituyen el sustento del mercado, perviven otro tipo de relaciones que dan sustento a un componente importante de la población. En los registros y estadísticas de la administración pública se diferencia entre las empresas y negocios, las instituciones y el sector de los hogares, como se muestra en la Gráfica 3:

GRÁFICA 3

Participación relativa de la población en el mercado de trabajo



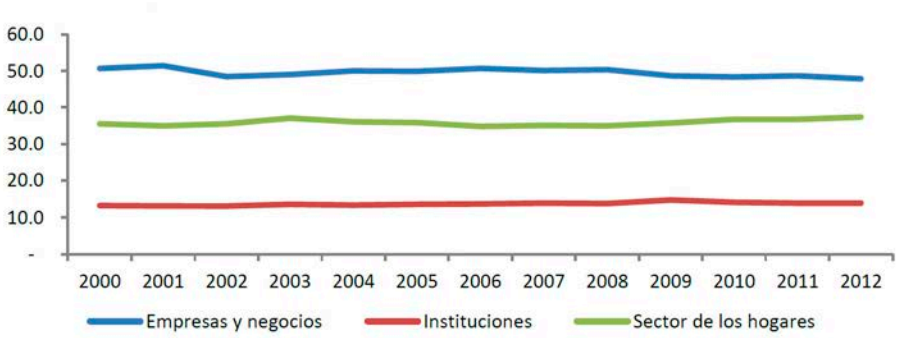
Fuente: elaboración propia con base en Calderón (2012).

Si bien se puede observar que cerca de la mitad de la población ocupada establece sus relaciones laborales con empresas y negocios privados; incluso que si se suman las personas ocupadas que laboran en instituciones, se establece que casi 2 de cada tres personas tienen relación laborales en una economía de mercado. El resto, es decir 37.4% de la población ocupada finca sus relaciones laborales y, es de presumir, que recibe sus medios de subsistencia, por medio de lo que las estadísticas identifican como economía de los hogares.

El comportamiento de dichas relaciones laborales muestra cierta persistencia, según la Gráfica 4.

GRÁFICA 4

Evolución de la participación relativa de la población ocupada por distribución de acuerdo al tipo de unidad económica

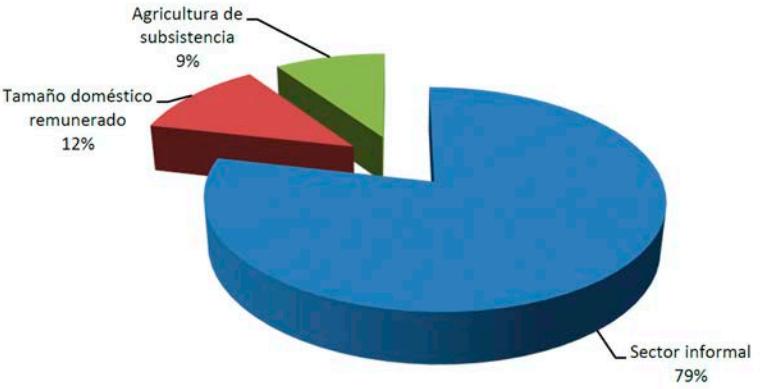


Fuente: elaboración propia con base en Calderón (2012).

De la Gráfica 4 se desprenden dos observaciones de toque fino: una es que existe una relación inversa entre el tipo de empleo generado por las empresas y negocios con el sector de los hogares; la otra es que el sector de los hogares muestra una tendencia, aunque ligera, a aumentar su participación.

El dato revelador se muestra con mayor nitidez al enfocar al sector de los hogares. En este sector se clasifica a segmentos de la población y la economía con condiciones más precarias.

GRÁFICA 5
Participación relativa de la población ocupada por su distribución en el sector de los hogares (2012)



Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la República (2012).

La Gráfica 5 es elocuente. Si bien el sector de los hogares se acerca a 40% de la población ocupada, dentro de éste, 79% están en la economía informal. El restante 21% no están mejor, al ser personas que se mantienen en la agricultura de subsistencia; en tanto que las otras, las que tienen un negocio familiar en sus hogares, como se verá más adelante, funcionan en una lógica que transfieren parte de sus recursos a otros segmentos de la sociedad por medio de los precios, en particular a las grandes empresas oligopólicas.

III. Origen del problema

Uno de los propósitos esgrimidos tanto en las campañas políticas como en los planes de gobierno es lograr la formalidad en las relaciones laborales. A esto se refiere el tipo de empleo con acceso a los derechos laborales que establece la ley. La principal, aunque no la única, fuente de empleo formal es el acceso al Seguro Social.

a. Empleo formal

Existe una línea sutil entre cumplir con los principios de la ley y no hacerlo, y esa línea está determinada de manera histórica por las relaciones de fuerza entre las diferentes clases y grupos de poder y presión de la sociedad. Además, la formalidad de las relaciones laborales hace la diferencia en el acceso a los servicios de salud y su impacto en el rendimiento de los ingresos salariales en la sociedad. Hay que agregar que la formalidad también proporciona acceso a los servicios financieros.

El marco jurídico, en términos de su aplicación práctica, refiere que la seguridad social es el punto de enlace o articulación entre la población ocupada y las empresas o "personas morales", según el lenguaje de hacienda pública. Por razones históricas, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es el factor que permite diferenciar entre una relación laboral formal y la informal.[2]

CUADRO 3

Incremento marginal de la PEA y de los trabajadores ircorporados al IMSS

Año	PEA	IMSS
2001	1,155.0	19,978
2002	1,644.9	- 102,110
2003	1,236.9	- 7,011
2004	1,159.2	233,959
2005	992.8	386,853
2006	972.2	592,907
2007	1,176.5	560,925
2008	1,233.3	279,620
2009	1,733.8	- 442,192
2010	951.7	521,427
2011	4,028.3	623,380
2012	1,640.7	509,070
Promedio	1,493.8	264,734

Fuente: elaboración propia con base en Calderón (2012).

El empleo formal creció en 264 mil plazas formales en promedio anual. No obstante, la oferta laboral; es decir, la población que se dispuso a trabajar creció a un ritmo superior, cuya proporción es de 5.6 a veces por cada empleo formal creado. La cifra que ofrecía el entonces candidato Vicente Fox en su campaña, para establecer la relación de un crecimiento del PIB de 7% para generar 1.2 millones de empleo al año; pero, como se puede observar, el incremento promedio en los años del panismo ya no fue de 1.2% anual, sino que aumentó a casi 1.5 millones por año. La explicación es que las mayores tasas

[2] "En el subsector informal se consideran los negocios no registrados, vendedores ambulantes, artesanos, transportistas, prestadoras de servicios domésticos, trabajadores por cuenta propia, dueños de pequeños comercios que ocupan personal sin inscribirse en registros oficiales, fiscales o de seguridad social, sexoservidoras, entre otros. Se excluyen actividades ilegales" (INEGI, 2008). Pero la informalidad no sólo la ejercen las personas, sino también las empresas.

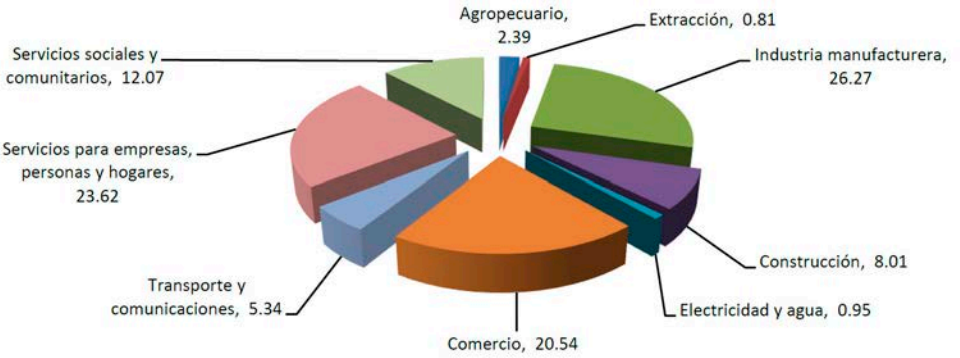
de crecimiento poblacional de los años anteriores están alcanzado su máxima expresión a mediados de esta década, por cierto en los que alrededor de 75% de la población estará en edad de desempeñar una actividad laboral (Contreras, 2000).

Existe una relación entre el tipo de actividad económica y la fuerza laboral, lo cual se expresa tanto en las escalas de producción de las unidades económicas como, de forma agregada, en la participación relativa del personal ocupado por rama de actividad.

En los doce años que se analizan se realizó un cambio en la composición de la participación relativa de las ramas de la actividad económica. En el año 2000, 35.57 por ciento de los trabajadores se desempeñaba en la industria; en tanto que el empleo en el comercio y los servicios fue de 18.20 y 18.50% respectivamente.

Gráfica 6

Participación relativa de los trabajadores permanentes y eventuales urbanos asegurados al IMSS por rama de actividad (2012).

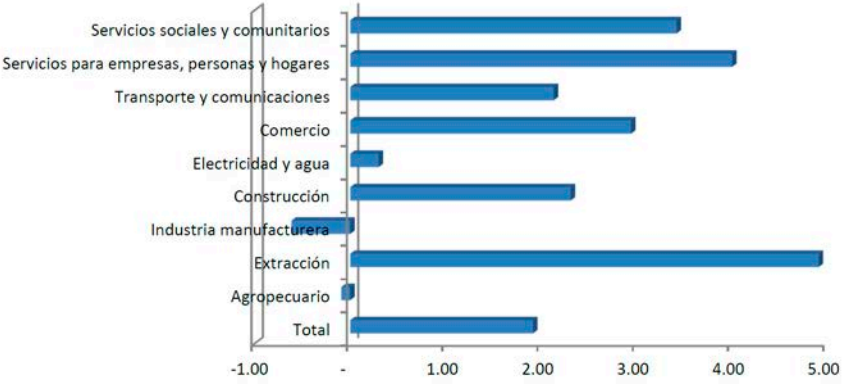


Fuente: elaboración propia con base en Presidencia de la República (2012).

La Gráfica 6 muestra el camino que siguió la recomposición de la participación relativa del empleo en las ramas de la actividad económica en términos de su participación en el IMSS. Para el año 2012 la industria solamente ocupó 26.27% de la fuerza laboral como empleo formal, en tanto que el comercio y los servicios aumentaron su participación en 20.54 y 23.62%. Se podría decir que se constata el proceso de terciarización de la economía, cuando menos en su expresión formal.

GRÁFICA 7

Tasa de crecimiento de los Trabajadores permanentes y eventuales urbanos asegurados al IMSS por rama de actividad (20012)

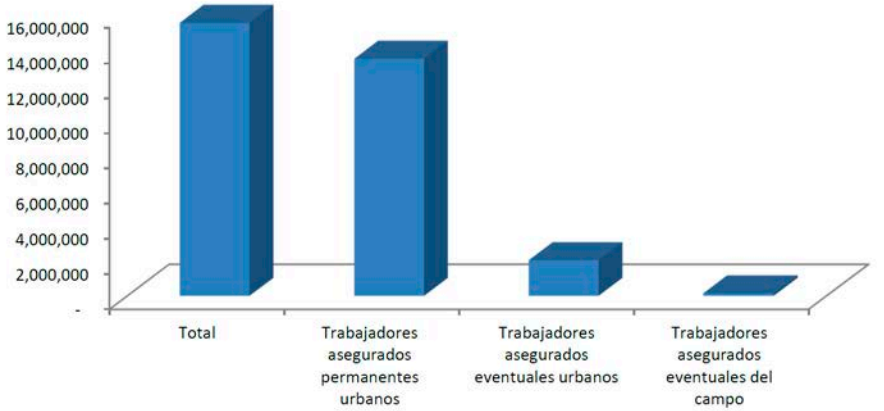


Fuente: elaboración propia con base en Calderón (2012).

Las tasas de crecimiento sectorial en promedio anual de los años del panismo corroboran que las actividades que aumentaron su participación fueron el comercio y los servicios en reemplazo de la industria, la cual decreció en su participación de generación de empleos formales. Las otras ramas que también aumentaron su participación como consecuencia de la disminución en la participación de la industria son irrelevantes tanto en su aumento como en su participación relativa en el conjunto.

GRÁFICA 8

Trabajadores permanentes y eventuales urbanos asegurados al IMSS (2012)

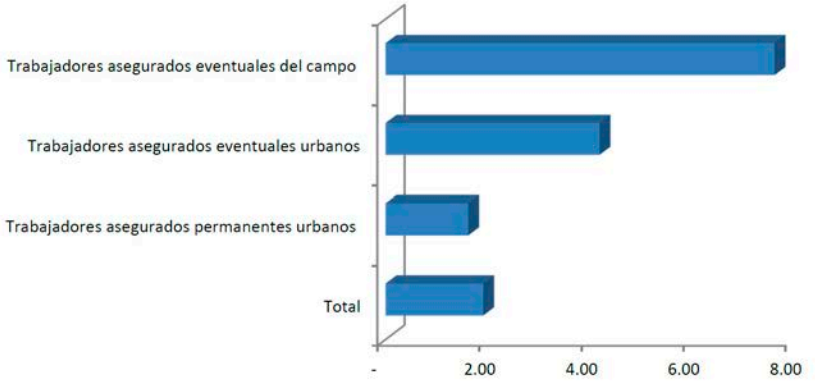


Fuente: elaboración propia con base en Calderón (2012).

Otro aspecto importante es el incremento de la participación de los trabajadores eventuales, el cual permitió hablar a los gobiernos panistas de logros en el empleo formal o asegurados al IMSS. En términos de la participación relativa, la de los trabajadores permanentes disminuyó de 89.48 a 86.03% en los doce años; en tanto que la de los eventuales aumentó de 10.03 a 13.04%. Aún más, los trabajadores del campo, aunque insignificante, su participación relativa también aumentó de 0.48 a 0.93%. Este hecho se constata con la tasa de crecimiento promedio anual que se generó en estos doce años. Lo que muestran estos datos es que el incremento en el empleo formal del que se ufanaron los gobiernos panistas se debió al incremento en la participación de los trabajadores eventuales (Gráfica 9).

GRÁFICA 9

Tasa de crecimiento de los trabajadores permanentes y eventuales urbanos asegurados al IMSS por rama de actividad (2012)



Fuente: elaboración propia con base en Calderón (2012).

Por su parte, los trabajadores permanentes registraron la tasa de crecimiento menor de los tres segmentos estudiados. Todo parece indicar que la política laboral de los regímenes panistas basada en la nueva cultura laboral favoreció relaciones de trabajo en las que la flexibilidad y movilidad excluyen la permanencia en el trabajo y, por tanto, en el acceso a los servicios de la seguridad social.

b. Inversión y empleo

El panismo puso especial énfasis en que el mercado, inscrito en un sistema regulatorio de libre competencia, como mecanismo garante del crecimiento y de acceso al bienestar de la población. En el dogma mencionado, es la inversión y los inversionistas los agentes activos de la actividad económica y, como consecuencia, de la generación de empleos. En el PND 2007-2012 de Felipe Calderón Hinojosa se planteó en los siguientes términos:

"Es necesario elevar la competitividad y lograr mayores niveles de inversión en diferentes ámbitos que nos permitan crear los empleos que demanda este sector de la población. Ello redundará en un círculo virtuoso de mayor ahorro e inversión relacionado con el ciclo de vida, ya que son los individuos en edad de trabajar los que realizan el mayor ahorro."

Por supuesto, no cabe la menor duda, la formación de empleos está directamente relacionada y en proporción a la formación de la infraestructura productiva y de la economía en general. El problema es si sus efectos distribuidores tanto espacial como socialmente se pueden dejar exclusivamente en manos de los agentes de la inversión. El cuadro 4 es solo una muestra de esa posibilidad. Las oficinas bancarias se concentran en las entidades de la federación en las que se realizan las actividades económicas más activas (Cuadro 4).

CUADRO 4

Participación relativa de las Instituciones bancarias por entidad de la federación (2011)

	Instituciones bancarias		Personal		Cuentas de captación			Montos depositados en las cuentas de captación		
Estado	Sucursales	Cajeros Automáticos	Contratado por la institución	Contratado por prestadora de servicios	Total	Exhibilidad inmediata	Inversión a plazo	Exhibilidad inmediata	Inversión a plazo	Total
Distrito Federal	16.30	15.88	39.36	31.03	18.47	18.48	18.05	37.16	43.92	39.98
Jalisco	8.47	7.76	6.43	5.54	6.93	6.91	7.89	6.70	6.58	6.65
México	11.43	9.04	6.55	9.85	10.46	10.45	10.97	7.64	5.85	6.89
Nuevo León	7.37	8.57	9.31	6.53	6.46	6.45	6.66	5.91	11.87	8.40
Otras entidades	56.43	58.74	38.35	47.04	57.68	57.71	56.43	42.59	31.77	38.07
República mexicana	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con información de CNBV (2011).

La concentración de la actividad bancaria está básicamente en los tres centros del dinamismo económico del país: Centro (D.F.- México); Bajío: Jalisco y Noreste: Monterrey. No hay elementos prácticos que permitan suponer que el exclusivo papel protagónico de la inversión tenga efectos redistributivos sobre el territorio nacional. Los Estados con el papel articulador de las actividades económico-financieras en casi todos los casos contienen más de 40% de la participación. Pero es notorio que en el caso del manejo de la captación bancaria, el D.F. alcanza alrededor de 40%.

En lo que se refiere a la parte operativa del manejo de fondos prestables, o de lo que se expresa como la igualdad ahorro=inversión, no aparecen los elementos que permitan suponer que el mercado o,

más específico, la operación bancaria tiene la capacidad para contribuir a la distribución, en principio, territorial de la inversión y por tanto del crecimiento y desarrollo nacional. Dicho con insistencia, está en entredicho el papel de intermediación financiera de la banca mexicana.

La introducción de innovaciones tecnológicas, las cuales se expresan en este caso como cajeros automáticos (no son las únicas porque el acceso a internet está causando grandes cambios) también tiende a concentrarse. En su participación en el mercado laboral, el sistema financiero también muestra la tendencia a recurrir a personal de manera indirecta, subcontratado por medio de otras instituciones (*outsourcing*).

Si en términos del impacto territorial la banca no ofrece una capacidad redistributiva, podría quedar la duda si la tiene en términos sociales. Aunque en las últimas 5 o 6 décadas la concentración poblacional ha sido desmedida, el contraste se acentúa si se pone a la luz de los movimientos monetario-financieros (Cuadro 5).

CUADRO 5

Participación relativa de la población en las entidades federativas con mayor actividad de instituciones bancarias (2011)

			Población adulta		
Estado	Números de municipios	Superficie km2	Población	Población Adulta	% Población adulta
Distrito Federal	0.65	0.07	8.22	8.98	0.78
Jalisco	5.09	4.02	6.52	6.53	0.71
México	5.09	1.17	13.80	13.90	0.72
Nuevo León	2.08	3.23	4.14	4.23	0.73
Otras entidades	87.09	91.51	67.32	66.36	0.73
República mexicana	100	100	100	100	0.71

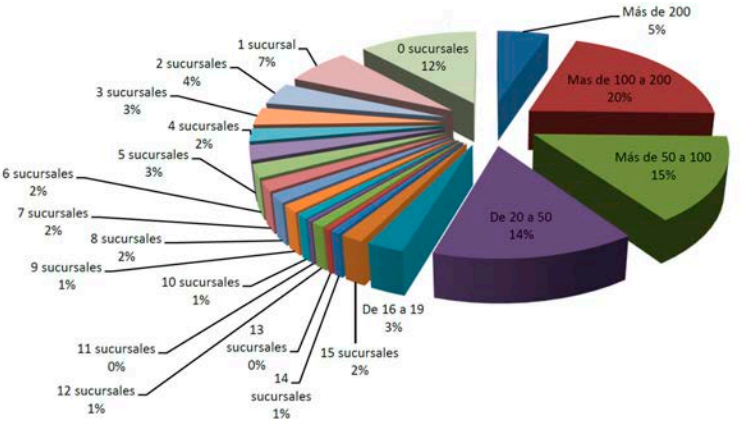
Fuente: elaboración propia con información de CNBV (2011).

Si se observa en términos de las unidades territoriales administrativas del país, en el centro, expuesto en términos de los municipios, sólo tienen acceso a servicios bancarios poco más de 5% de ellos; pero en conjunto, aún suponiendo que todos los de estas entidades acceden a los servicios bancarios, no alcanza ni el 15%. Se acentúa más la noción de concentración si se toma como parangón el espacio, del cual menos de 10 por ciento en conjunto abarcan las tres regiones señaladas.

De igual manera se puede observar la relación respecto a la población adulta que no tiene acceso a una sucursal bancaria en la localidad que vive (Gráfica 10).

GRÁFICA 10

Participación relativa de la población adulta por la cantidad de sucursales por municipio (2009)

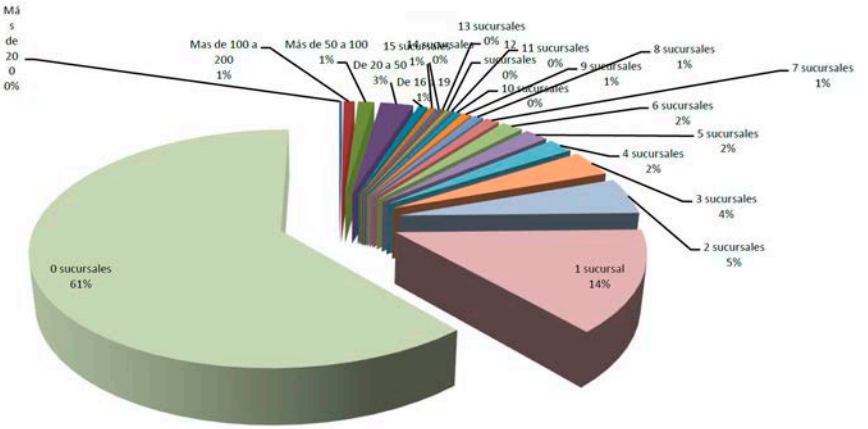


Fuente: elaboración propia con base en CNBV (2009).

La accesibilidad a una sucursal bancaria está fuera del alcance de 12% de la población por el simple hecho de no existir en su municipio de residencia. Por el contrario, 5% de la población reside en municipios (o delegaciones políticas del D.F.) en el que atienden los servicios bancarios más de 200 sucursales (y sus respectivos cajeros automáticos).

GRÁFICA 11

Participación relativa de los municpios por cantidad de sucursales bancarias (2009)



Visto en términos territoriales, dada la gran concentración poblacional en las grandes ciudades, 61% de los municipios del país carecen de una sucursal bancaria, 14% tienen acaso a una sucursal, en tanto que hay unidades administrativas territoriales básicas (municipios o delegaciones) que tienen más de 200 sucursales y su correspondiente cantidad de cajeros automáticos.

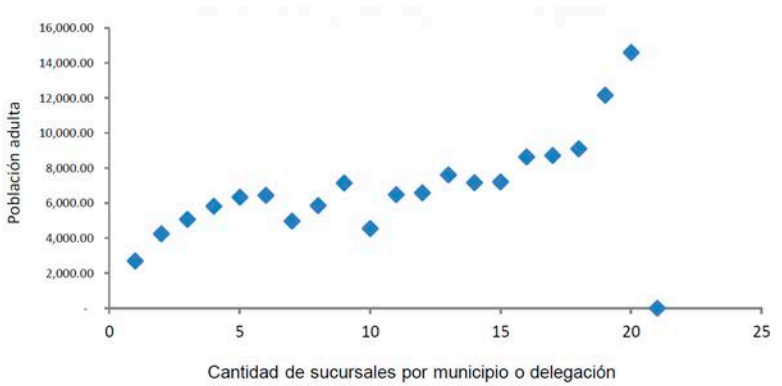
Usualmente, y aquí seguimos ese camino, se recurre a la relación de personas (adultas, en este caso) por sucursal bancaría. Es de hacer notar que la relación personas por unidad bancaria disminuye conforme aumenta el tamaño de la concentración poblacional. Sin embargo, en realidad la relación no es con las personas sino con su poder de compra, factor que también influye en la concentración urbana y redunda en la actividad económica. Otro aspecto que influye es el tránsito o visita de personas (p.e. el turismo), también con alto poder de compra. Por ejemplo, los 5 municipios o delegaciones políticas que promedian casi 300 sucursales bancarias son Guadalajara, Monterrey, Delegación Cuauhtémoc, Delegación Miguel Hidalgo y Puebla. Aún más, en los tres primeros casos alcanzan la fabulosa cantidad de más de 1,000 cajeros automáticos.

Es conveniente, antes de pasar al siguiente tema, mencionar dos aspectos: uno es que en México el sistema financiero o, específicamente el bancario, tiene como una de sus principales actividades el pago de servicios públicos. El otro, es que el acceso a rendimientos positivos está en relación directa con los montos de ahorro.

Finalmente, es de especial relevancia señalar el impacto de las economías de escala en la operación bancaria (Gráfica 12) y en el cumplimiento de su función de intermediación entre el ahorro y la inversión, el cual se puede ubicar en localidades entre 4 y 8 mil personas adultas.

GRÁFICA 12

Población adulta promedio por sucursal (2009)



Fuente: Elaboración propia con base en CNBV (2013).

Por debajo de ese rango, son sucursales que atienden a poblaciones de alto poder de compra y quienes lo hacer por arriba son poblaciones con niveles de poder adquisitivo no precisamente bajos o centros de turismo. Si bien la proliferación de los llamados cajeros automáticos y el acceso y manejo de las cuentas por vía internet están abriendo otras posibilidades territoriales, las economías de escala muestran el aspecto más crudo de la sociedad mexicana: México es un país de pequeñas localidades, lo cual deja sin acceso a la gran mayoría de ellas.

IV. El problema de fondo

La estructura económica la entendemos como el conjunto de actividades y relaciones económicas que se establecen a partir de los niveles adecuados de operación de las unidades básicas de operación tanto de la producción como de las de comercio y servicios. Lo usual es referir a estas relaciones a partir de la función de producción, la cual establece que para un nivel de producción (Q) se requiere una cantidad específica de recursos productivos (capital: K) y laborales (trabajo: L). Es conveniente agregar otros dos aspectos. Uno es que esas relaciones no son exclusivas del sector productivo, sino que también se dan en los otros: el comercio y los servicios (dicho en sentido simplificado). Aún más, también se dan en las relaciones intersectoriales, es decir en el mercado propiamente dicho.

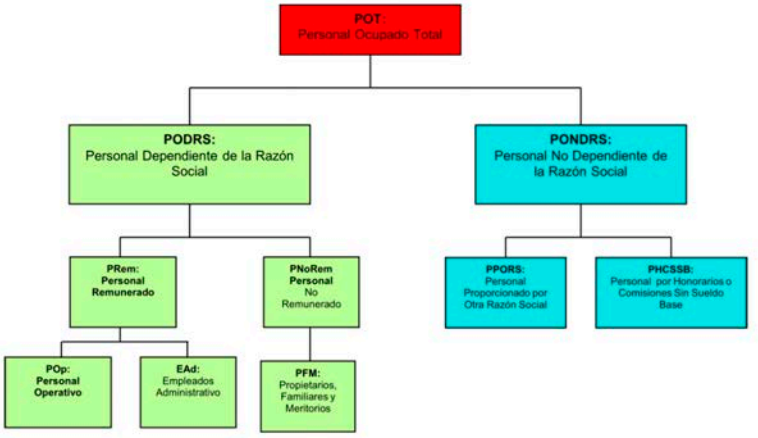
El otro aspecto a considerar es que existen escalas; es decir, cantidades de recursos productivos y laborales mínimos para la operación de una unidad productiva e, incluso, para los establecimientos de comercio o servicios.

a. La estructura de las relaciones laborales

Para poder abordar el tema se requiere comprender algunas cosas. La siguiente gráfica corresponde al esquema de clasificación de la población ocupada en los registros censales:

GRÁFICA 13

Tipología de la ocupación



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2009).

Cabe señalar que los registros censales tienen algunas limitaciones: el levantamiento corresponde a unidades económicas y establecimientos básicamente urbanos, por lo que no aparecen las unidades de producción rurales o en localidades pequeñas; se supone que son básicamente formales, aunque como se verá se tiene el registro de la economía de los hogares (quizá de manera parcial) que sirve para simular segmentos de informalidad y disfrazar una parte de la estructura económica.

La gráfica siguiente presenta los datos en términos absolutos. Se prefirió hacerlo de esta forma, aunque algunas referencias a los datos serán en términos de la participación relativa.

GRÁFICA 14

Estructura económica expresada en términos laborales (2009)

En principio, se observa que el componente principal del personal ocupado es el dependiente de una razón social. De la relación del personal operativo y el administrativo nos ocuparemos más adelante, por lo pronto es necesario destacar la participación importante de los propietarios, familiares y otros trabajadores no remunerados, la cual representan 29.52% del personal dependiente de la razón social. Por decirlo en términos coloquiales, además de los propietarios de los negocios, se encuentran la esposa, los hijos, los abuelos, los parientes y amigos que ayudan a atender el negocio. En este caso abundan las pequeñas tiendas de abarrotes, fruterías, boneterías, etcétera, pero también se pueden encontrar refaccionarias, ladrilleras o industrias artesanales, así como papelerías y otras más.

Obsérvese también el caso del personal no dependiente de la razón social (en el cual se encuentran las empresas de *outsourcing*)[3]. Se tendría que hacer una disección más fina para no considerar, por ejemplo, a

[3] Los servicios que ofrecen este tipo de empresas a las productivas queda reflejado en los anuncios en la red de Internet, en los cuales es común el siguiente contenido:

"Permítanos cubrir sus necesidades en Outsourcing Empresarial para contratación de personal a nivel administrativo para todas las áreas de su empresa. Usted no tendrá que preocuparse de reclutar y administrar personal ya que le ofrecemos los siguientes Servicios y Beneficios:

1. *Cobertura a Nivel Nacional.*
2. *Reclutamiento y Administración de Nómina del Personal necesario para satisfacer sus necesidades.*
3. *Usted no tendrá NINGUNA responsabilidad como Patrón sobre ninguno de los miembros involucrados.*
4. *Facilidad en aumentar o disminuir el número del personal de acuerdo a sus necesidades.*
5. *Reposición inmediata del Personal sea cual sea la causa de su falta".*

los propietarios y profesionistas libres. Si sumamos de manera simple a propietarios familiares y otros trabajadores no remunerados con personal no dependiente de la razón social tenemos que en el nivel más agregado de las cifras censales, 44.8% del personal ocupado carece de derechos de seguridad social y que tampoco tiene capacidad para responder o lo hacen con dificultad a las obligaciones tributarias. Dicho en términos institucionales, según INEGI:

> *"...el Manual de Cuentas Nacionales aconseja distinguir cuatro tipos de Hogares:*
>
> *(a) Empleadores...*
>
> *(b) Trabajadores por cuenta propia...*
>
> *(c) Asalariados...*
>
> *(d) Perceptores de ingresos por renta de la propiedad y transferencias...*
>
> *"En México –precisa INEGI- el subsector informal se ubica entre los dos primeros de hogares citados (a y b), pues comprende en su totalidad al segundo, de Trabajadores por cuenta propia, que incluye a empresas informales por cuenta propia donde el propietario puede trabajar individualmente o asociado con miembros del hogar o de otros hogares; emplea ocasionalmente asalariados y ayudantes familiares, y generalmente no está inscrito en los registros oficiales, fiscales o de seguridad social".*
>
> *"La informalidad abarca también a una parte del primer subsector de Empleadores, donde se miden a las empresas de empleadores informales que se diferencian de las citadas en el párrafo anterior porque pueden ocupar uno o más asalariados de manera continua, dejándose libre el criterio de cada país acerca del tamaño de empresa a escoger y su incumplimiento total o parcial con las autoridades gubernamentales, para limitar la informalidad de sus actividades" (INEGI, 2008: 6).*

Ahora bien, las siguientes gráficas muestran que las características del tipo de ocupación cambian en función de los sectores de la actividad económica a que se haga referencia. Incluso se puede asegurar que también se puede llevar este análisis hasta subsectores (Contreras, 2009).

GRÁFICA 15

Estructura económica expresada en términos laborales de la industria manufacturera (2009)

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2009).

GRÁFICA 16

Estructura económica expresada en términos laborales del comercio al por mayor (2009)

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2009).

GRÁFICA 17

Estructura económica expresada en términos laborales del comercio al por menor (2009)

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2009).

GRÁFICA 18

Estructura económica expresada en términos laborales de los servicios (2009)

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2009).

De las gráficas presentadas destaca que el sector en el que la participación relativa del personal dependiente de la razón social es mayor en la industria; en tanto que la menor es en el comercio al por menor. En este punto se puede aventurar que ello se debe a las economías de escala requeridas

para la operación y lograr la rentabilidad de una unidad de producción y establecimiento de comercio o servicios. La industria requiere formas de operación con mayor cantidad de personal, tecnologías más grandes y desarrolladas y, por supuesto, recursos financieros mayores; en tanto que, en el caso extremo, una tienda de abarrotes se puede iniciar en un establecimiento rústico y con un surtido elemental; es decir, pocos montos financieros de operación, con recursos tecnológicos y profesionales elementales y, como suele ser la costumbre, se instala en el domicilio particular de la familia. En términos de una economía de mercado, lo más fácil es descalificar esta economía bajo el argumento de ser empresas ineficientes. Aún se podría agregar algo fácilmente comprobable, comúnmente en estos casos la contabilidad (si así se puede denominar al manejo del negocio) omite rubros como renta, luz, agua, predial o mantenimiento; aún más, sueldos o salarios, bajo la ficción de que son empresarios y los ingresos menos los costos (de los inventarios) son ganancias. Lo cierto es que en muchos casos, visto en términos del costo de oportunidad, esos montos de ganancias no cubren el salario si esas personas realizaran la misma actividad como empleados, y no lo hacen porque no existen oportunidades.

Pero existe relaciones funcionales entre ambos segmentos de la economía. No es difícil comprobar que los grandes corporativos forman precios oligopólicos. Basta ver una de las estrategias más recurrentes, incluso sugerida por Porter (1987) como la segmentación de los mercados y estudiada en los textos de economía como discriminación de precios. Cada vez más, a guisa de ejemplo, esos pequeños establecimientos de comercio expenden productos de marcas conocidas. Un caso es el del pan; de no ser por la existencia de un gran número de panaderías, el llamado pan de caja se produce por el mismo corporativo en condiciones prácticamente monopólicas. En este caso la semejanza hace iguales a los productos, es decir son dos productos y dos industria diferentes, según advierte Porter (1987: 52), quien señala que lo que hace a una industria es que los productos que comercializan las empresas son sustitutos cercanos. En este caso se puede hablar de oligopolio. Los precios oligopólicos (Fujita *et. al.*, 2000: 53) o una simple mirada a la forma de operación de las microempresas no dejan lugar a dudas de la transferencia de recursos monetarios que se realiza de un segmento de la economía (el menos eficiente) a otro (el más eficiente).

b. Escalas de operación

Hay una forma de comprobar la existencia e impacto de las economías de escala en el mercado. Existe una relación entre el personal operativo y el administrativo, no hay lugar a dudas, por ello no tendría nada de sorprendente que el grado de correlación sea bastante alto, como se muestra en el siguiente Cuadro 6.

CUADRO 6

Regresión del personal administrativo con el personal operativo por medio de MCO

Variable dependiente: Personal administrativo				
Método: Least Squares				
Variable independiente	Coeficiente	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Personal operativo	0.209513	0.022399	9.353581	0.0007
C	2723.182	42772.04	0.063667	0.9523
R-squared	0.956279	Mean dependent var		307852.8
Adjusted R-squared	0.945349	S.D. dependent var		289857.4

Los resultados corresponden a una regresión de tipo transversal realizada con los datos de la economía en general. El cuadro no se trae a cuenta para demostrar algo que se podría resolver con la pura intuición, sino para constatar un aspecto que se ha venido desarrollando, y es que un amplio segmento de las unidades económicas y establecimiento de comercio y servicios operan en escalas que responden a una lógica de economía familiar. El cuadro muestra un hecho en el coeficiente C = 0.209513, el cual se puede leer como que por cada 5 trabajadores operativos se requiere un empleado administrativo. Por supuesto, este resultado diferirá dependiendo del sector de actividad. Incluso, dentro de los sectores, en los subsectores, las ramas y clases se pueden observar diferencias.

Si se entra al detalle sectorial, por supuesto, al ajuste continua siendo significativo, pero ahora la observación importante se centra en el coeficiente C; es decir, al intercepto sobre el eje de la ordenada (Cuadro 7).

CUADRO 7

Regresión del personal administrativo con el personal operativo por medio de MCO

Variable dependiente	Personal administrativo		
Variable independiente	Personal operativo		
INDUSTRIA			
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic
PA	0.18	0.01	16.89
C	- 13.33	101.18	- 0.13
R-squared	0.89		
COMERCIO AL POR MENOR			
PA	0.17	0.00	554.03
C	- 1.89	0.33	- 5.72
R-squared	0.94		

Fuente: elaboración propia con información de INEGI (2009).

En ambos casos, tanto en la industria como en el comercio al menudeo, dicho coeficiente tomó un valor negativo. La explicación es que esa es la magnitud o tamaño de las unidades de producción o los establecimientos de comercio que carecen de capacidad administrativa. En la industria ese valor es de -13.33 y en el caso del comercio -1.89. No hay que olvidar que son magnitudes de tendencia central, es decir valores medios. A propósito, los valores que se expresaron con signo negativo se aproximan al tamaño medio de la unidades económicas y los establecimientos de producción. Con esto tenemos una aproximación al tamaño o escala de operación que podría representar la frontera entre la actuación formal e informal de las empresas, descartando que la opción sea una simple actitud de voluntad.

Conclusiones

Podría existir la tentación de pensar que la política laboral panista fue intrascendente, pero no parece ser así. Montarce, (*et al.* 2012) advierten que las organizaciones que agrupan a los sindicatos blancos pasaron a constituir la segunda fuerza obrera del país en esos doce años. Tampoco se puede soslayar el avance de las empresas de outsourcing en las formas de contratación de personal sin responsabilidad de las grandes empresas; como tampoco a los líderes y sindicatos que se vieron involucrados en problemas con la Secretaría del Trabajo.

La revisión del mercado laboral muestra, sin embargo, un hecho contundente. No es suficiente formular principios y enarbolar teorías como recetarios de buena voluntad para atender al mercado laboral. Se hace necesario comprenderlo como un caso particular, producto de una historia.

Hay un hecho, el cual ya ha sido observado por otros investigadores y que en esta investigación se constató, y es el crecimiento de la población no económicamente activa y, visto desde otro ángulo, la importante participación de la economía de los hogares. Este hecho se presta para otra reflexión. Parece ser que existen dos economía complementarias. De un lado, la moderna que se formó a partir de la economía industrial y que en la actualidad alcanza niveles de operación mundial. La otra, de la cual los apologistas de la primera sienten tentación de denominarla arcaica, y que responde a una lógica y forma una organización de tipo familiar. Precisamente por la existencia de esta economía familiar y, por la salida de mexicanos al extranjero, el crecimiento del segmento del mercado laboral denominado población no económicamente activa no se ha hecho más notorio el desajuste del mercado laboral y no ha derivado a conflictos más profundos.

La evaluación de la política laboral panista no puede eludir el juicio de valor de fracaso, cuando menos en el objetivo primordial de las instituciones públicas, si bien ha servido de manera sobrada a la transferencia de recursos monetarios y financieros de una parte de la sociedad a otra, con base en la formación de precios oligopólicos.

La política laboral, en lo inmediato, debe quedar inscrita en una estrategia de política industrial. Pero no es suficiente. Cuando menos hay dos aspectos que no se pueden soslayar cuando el objetivo de la política económica se sostiene en la pretensión del desarrollo nacional: de un lado, que las poco

más de 4 mil 300 grandes empresas deben procurar formar cadenas productivas y de valor, así como proveerse de insumos de su entorno inmediato.

Por otro lado, la política económica debe precisar su relación con otras estrategias de desarrollo. El mercado interno es un componente fundamental del desarrollo de las capacidades productivas y de su repercusión en el bienestar de la población. Sin embargo, una carencia notoria en las últimas décadas, que se acentuó con el panismo, es la ausencia del aumento de las capacidades productivas de la planta industrial (Elizondo, 2012 y Moreno y Ros, 2009). Dicho de manera coloquial, si los salarios no aumentan, el mercado interno no podrá crecer.

La política económica liberal del panismo invirtió los términos de la causalidad de la demanda laboral. Se pretendió que el aumento en la escolaridad tendría que repercutir en el aumento de la productividad, y lo que se logró fue el aumento de la emigración con niveles de escolaridad más alta, así como más profesionistas sin poder abandonar el sistema de seguridad social llamado familia.

Bibliografía

Ayala Espino, José (1999), *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía; UNAM, México.

Calderón Hinojosa, Felipe (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, México.

Calderón Hinojosa, Felipe (2012), Sexto informe de gobierno. Anexo estadístico, Presidencia de la República, México.

CNBV (2013), Información estadística, [http://www.cnbv.gob.mx/Bancos/Paginas/Informacion-Estadística.aspx]

Contreras Montiel, Enrique (2000), "Los grades retos: la mayor demanda social y la escasez de recursos públicos", en Diana R. Villarreal González (compiladora), *La política económica y social de México en la globalización*, UAM-X. / Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Douglas North (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2012), *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*, Mondadori, México.

Fox Quezada, Vicente (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México.

Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony J. Venables (2000), *Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional*. Ariel, España.

García Guzmán, Regina (2012), *La precarización laboral y desempleo en México (2000-2009)*, en Enrique de la Garza Toledo (coordinador), *La situación del trabajo en México, 2012*, Plaza y Valdés/UAM, México.

INEGI (2008), *Cuenta satélite del subsector informal de los hogares, 1998-2003*, México.

INEGI (2009), *Censo económico*, México.

Keynes, Johon Maynad (1936), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México.

Montarce, Inés, Juan Hernández, Gustavo Garabito, Azucena Feregrino, Miguel A. Olivo, Sandra Ruiz, José Luis Gayosso, Carlos León, Leticia Pogliaghi y Carlos Martínez (2012), Condiciones de trabajo y organización en

algunas ocupaciones "atípicas": Call Centers, Walmart, Macdonald´s, extras de televisión, ambulantes del centro histórico, vagoneros, tianguistas, microbuseros, taxistas, metrobuseros, en Enrique de la Garza Toledo (coordinador), *La situación del trabajo en México*, 2012, Plaza y Valdés/UAM, México.

Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch (2009), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.

Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave (1992), *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, McGraw Hill, México.

North, D. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambrige University Press.

Porter, Michael E. (1980), *Estrategia Competitiva. Técnica para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*, CECSA, México.

Porter, Michael E. (1987), *Ventaja competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*, CECSA, México.

Robinson, I. (1933), *The economics of imperfect competition*, Mac Millan.

SIEM (2013), Estadísticas, [http://www.siem.gob.mx/siem/portal/consultas/ligas.asp?Tem=5]

Sraffa, P. (1926)," The Laws of returns under competitive conditions", *The Economic Journal*, Diciembre, p. 535-550.

Stanton, William J., Michael J. Etzel y Bruce J. Walker (2007), *Fundamentos de marketing*, McGraw Hill, México.

Sweezy, P. (1939), "Demand under conditions of oligopoly", *Journal of Political Economic*, August, p. 568-573.

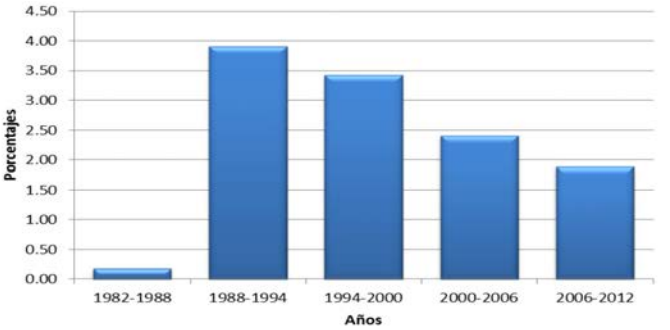
Evaluación del mercado laboral mexicano en los sexenios panistas

*Aleida Azamar Alonso**
*César A. Salazar***

Introducción

Con el triunfo de Enrique Peña Nieto en las elecciones presidenciales de julio de 2012, concluyó el periodo de administraciones federales encabezadas por miembros del Partido Acción Nacional. Durante los mandatos de Vicente Fox (2000-2006) y de Felipe Calderón (2006-2012), el modelo económico neoliberal se mantuvo vigente y, de hecho, se profundizó; esta adhesión a las políticas macroeconómicas del Consenso de Washington tuvo como consecuencia un débil desempeño económico. En el sexenio de Vicente Fox el crecimiento del PIB fue de 2.4% promedio anual, en tanto que en el periodo presidencial de Felipe Calderón, el crecimiento promedio anual fue de 1.9%. En los doce años de estos gobiernos el producto creció a una tasa de 2.15% promedio anual. Como puede observarse en la Gráfica 1, los crecimientos promedios experimentados en este periodo son los menores después del colapso de la economía mexicana ocurrido en el sexenio de Miguel de la Madrid.

Gráfica 1
Producto Interno Bruto por periodos sexenales
Tasa de crecimiento promedio anual



Fuente: Elaboración propia con base, INEGI, Cuentas Nacionales, base 1980, 1993 y 2003; [www.inegi.org.mx]

* Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
** Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Bajo este marco de lento crecimiento, se argumentó que la recientemente aprobada *Reforma Laboral*, que legaliza la flexibilización del mercado de trabajo, contribuiría a la generación de empleos y, con ello, a estimular el crecimiento económico.

Por lo anterior, nuestro propósito es analizar la evolución del mercado laboral mexicano en el periodo 2000-2012, y demostrar que la flexibilidad de facto en el mercado de trabajo lejos de generar empleos de calidad, ha contribuido a una creciente precarización de las condiciones de trabajo en nuestro país, lo que conduce a una menor actividad económica ante la creciente debilidad del mercado interno.

Este trabajo se divide en cinco apartados adicionales a la introducción. En el primero, discutimos los conceptos de flexibilidad laboral y de los mercados segmentados de trabajo; en el segundo, analizamos que tan rígido ha sido el mercado de trabajo mexicano; en los dos posteriores describimos la evolución del mercado laboral mexicano en los últimos doce años, tanto en la ocupación, como en las remuneraciones. Finalmente, presentamos la relación entre empleo, mercado interno y crecimiento económico.

Flexibilidad y mercados segmentados de trabajo

El concepto de flexibilidad en el mercado laboral significa la capacidad de los empleadores de cambiar la cantidad, estructura, funciones o remuneraciones del factor trabajo. Es por ello que la desregulación laboral reduce los costos directos e indirectos del empleo, e introduce formas *no tradicionales* de contratación; es decir, acuerdos de empleo a tiempo parcial o por horas —lo que intensifica la jornada laboral— así como la subcontratación.

El pensamiento económico convencional postula que el mercado de trabajo es como cualquier otro mercado, por lo que puede comprenderse a través de un análisis de oferta y demanda, y a partir de su interacción, obtener el nivel de empleo y el salario de equilibrio (Toharia, 1983: 12). De acuerdo a lo anterior, la inflexibilidad en los mercados laborales propicia que el sector privado no sea dinámico en la generación de empleos, la eliminación de las rigideces normativas llevará a la asignación eficiente del factor trabajo en cuanto a precio y cantidad. Es relevante indicar que este análisis mencionado anteriormente requiere de supuestos altamente restrictivos, como la existencia de competencia perfecta tanto en el mercado laboral como en el de bienes y servicios. Asimismo, este razonamiento olvida algo que es fundamental en el análisis del mercado laboral: el conflicto distributivo existente entre trabajador y empleador, resultado de la desigualdad de poder entre ellos y que se manifiesta en la relación salarios-ganancia (Bronfenbrenner, 1956).

La *teoría de los mercados segmentados de trabajo* (TMST), incorpora esta pugna distributiva en su análisis sobre el funcionamiento del mercado laboral. De acuerdo a sus postulados, el mercado de trabajo no es competitivo, se encuentra integrado por segmentos en donde las recompensas para la mano de obra

son distintas porque existen barreras institucionales que impiden que toda la población se beneficie de las oportunidades de educación y capacitación específica.

El consenso es que todos los trabajos pertenecen al 'sector primario' o al 'sector secundario' del mercado de trabajo. En el primero, están los buenos trabajos, con una alta negociación salarial y seguridad económica; en el sector secundario, se encuentran los trabajadores típicamente inexpertos, por lo tanto las tasas salariales son bajas, sin gran poder de negociación (Leontaridi, 1998).

El primer modelo teórico sobre el funcionamiento del mercado de trabajo dual, fue el desarrollado por Doeringer y Piore (1971), cuyo postulado consiste en que al haber distintas formas de determinar los ingresos y la ocupación, se pueden diferenciar "segmentos" dentro del mercado de trabajo.

Los autores caracterizan dos mercados, el primero, llamado mercado 'interno' de trabajo, que es dominado por reglas institucionales y se distingue del segundo, denominado mercado 'externo', porque en éste el salario, localización y capacitación son decisiones controladas directamente por variables económicas. Los dos mercados se encuentran interconectados; sin embargo, la movilidad entre ellos es restringida a ciertos puestos de trabajo que constituyen puertos de entrada y salida, hacia y desde el mercado interno (Doeringer y Piore, 1971). Los factores responsables de la generación de un mercado 'interno' son dos: el primero, consiste en que debido a la alta especialización de algunos trabajadores, el empleado puede ser demandado por otras firmas, por lo que su empresa tendrá que ofrecerle una mayor remuneración para que permanezca en su puesto de trabajo. El segundo factor, es la limitada movilidad entre los dos segmentos del mercado de trabajo, de tal manera de que el exceso de demanda de trabajo no pueda presionar los diferenciales de salarios. Existen diversas investigaciones que a partir de la brecha entre salarios de empleos calificados y no calificados, demuestran la segmentación del mercado de trabajo mexicano.[1] Partiendo de esta segmentación podemos demostrar que el predominio del segmento secundario en el mercado de trabajo propicia una flexibilidad de facto que conduce a condiciones de precariedad laboral, por lo que la reforma laboral de 2013, sólo legaliza modos de contratación actualmente vigentes, los cuales no han propiciando la generación de empleo y mucho menos, mejores condiciones laborales.

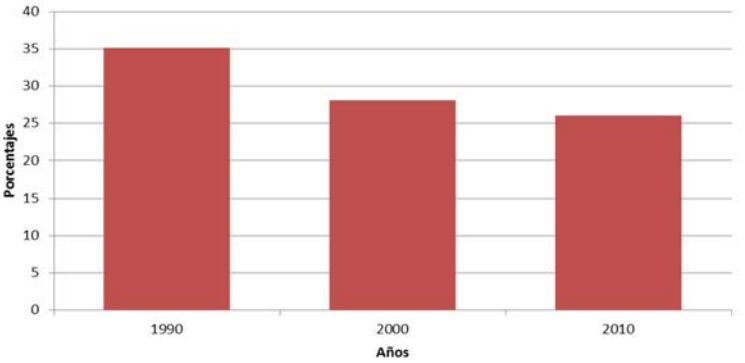
La rigidez en el mercado laboral mexicano

Para determinar qué tan rígido es el mercado laboral mexicano analizamos cuántos trabajadores en el sector privado cuentan con contratos que amparan la protección de ley contra el despido, además del pago regular de las cuotas que amparan el acceso a la seguridad social (salud, pensión y vivienda) por parte de los empleadores. Para tal propósito, utilizamos la información de los trabajadores *permanentes* incorporados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el grupo más numeroso respecto a la población ocupada.

[1] Véase por ejemplo los trabajos de Meza (2005) y Dussel (2003).

Como puede observarse en la Gráfica 2, la formalidad permanente ha representado alrededor de una tercera parte de la ocupación total, y desde 1990 ha tendido a disminuir hasta casi el 25% de la población ocupada (PO) en 2010.[2]

GRÁFICA 2
Trabajadores permanentes inscritos en el IMSS
Porcentaje de la población ocupada



Fuente: Elaboración propia. Para la información de población ocupada para 1990 la fuente es INEGI, "Estadísticas Históricas de México 2009" Tomo I, para 2000 y 2010 INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Respecto a los trabajadores permanentes inscritos en el IMSS para 1990 la fuente es Nacional Financiera, "La economía mexicana en cifras 1995"; para 2000 y 2010, INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Por otra parte, podemos contabilizar a las personas que se encuentran laborando fuera del marco normativo y sin acceso a la seguridad social. El indicador más apropiado en este caso es el de empleo informal, el cual recientemente fue adecuado por el INEGI (2012) en dos dimensiones complementarias:

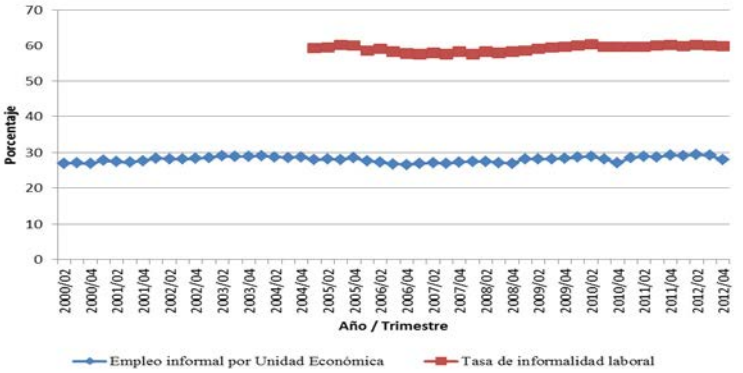
- La primera se refiere al tipo o naturaleza de la Unidad Económica: cuando ésta se dedica a la producción de bienes y/o servicios para el mercado que opera a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos por lo que se puede hablar de un sector informal o de negocios en pequeña escala no registrados.

[2] Este resultado no se modifica sustancialmente si no consideramos a los ocupados del sector primario, salvo para 1990 cuando se alcanza el 45%; los trabajadores permanentes inscritos en el IMSS como proporción de la población ocupada en el sector secundario y terciario, alcanzan el 34% en el 2000 y el 32% en el 2010.

- La segunda dimensión es una perspectiva laboral y se refiere a todo trabajo que se esté realizando sin contar con el amparo del marco legal o institucional, no importando si la unidad económica que utiliza sus servicios son empresas o negocios no registrados de los hogares o empresas formales, por lo que se puede hablar de 'empleo informal'.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) indica que el porcentaje de la población en la informalidad por Unidad Económica —la primera dimensión— es alrededor del 30% de la población ocupada (PO). En tanto que la suma de las dos dimensiones, denominada por el INEGI como la *tasa de informalidad laboral*, se encuentra alrededor del 60% de la PO.

GRÁFICA 3
Tasa de informalidad laboral y empleo informal por Unidad Económica
Porcentaje de la población ocupada



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, [www.inegi.org.mx].

La información anterior nos indica que 6 de cada 10 empleos se encuentran fuera del marco normativo de la Ley Federal del Trabajo, y que en el sector privado, sólo 2.5 de cada 10 tienen un contrato laboral permanente. Lo anterior indica claramente que, en general, el mercado laboral mexicano es flexible, porque la mayoría de los participantes, por alguna u otra razón, se encuentran fuera de la normativa laboral mexicana.

Evolución del mercado laboral mexicano 2001-2012

El primer elemento a considerar para analizar la evolución del mercado de trabajo mexicano es cuantas personas se incorporan cada año demandando un empleo en el mercado laboral, y para ello debemos estudiar la evolución de la población económicamente activa (PEA) y de la población no económicamente activa (PNEA) disponible para trabajar.

Este último segmento de la PNEA es muy importante, ya que si bien son personas que han desistido a buscar empleo por considerar que sus posibilidades de encontrarlo son muy escasas, están allí esperando una oportunidad, por lo que deben considerarse dentro del análisis.

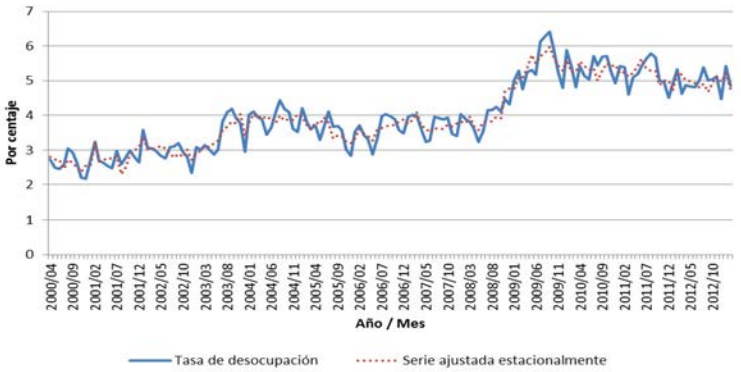
En el 2000, al iniciar las administraciones panistas, la PEA era de poco más de 39 millones 43 mil personas. La PNEA era de poco más de 28 millones 370 mil personas, de las cuales 3 millones 800 mil, se declaraban disponibles para trabajar. En 2010[3] la PEA alcanzó 47 millones 137 mil personas, en tanto que la PNEA, creció hasta poco más de 32 millones 532 mil personas, de las cuales casi seis millones se declararon disponibles para trabajar ; en resumen, en los dos sexenios panistas, el crecimiento promedio anual de la PEA y de la PNEA disponible para trabajar[4] fue de 1.9% y 3.9%, respectivamente. Lo anterior significa que, considerando el crecimiento de la PEA más la PNEA disponible para trabajar, durante la primer década del siglo XXI, cada año se incorporaron buscando un empleo en el mercado de trabajo, alrededor de un millón de personas.

Para dar a conocer el nivel de desempleo el INEGI ofrece la tasa de desocupación, la cual se calcula como un porcentaje de la PEA, y es el indicador comúnmente utilizado para describir la situación del mercado de trabajo, publicada actualmente con periodicidad mensual y trimestral, a través de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (Gráfica 4).

GRÁFICA 4

Tasa de desocupación original y ajustada estacionalmente

Porcentaje de la población ocupada



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

[3] Año que debemos considerar por tener datos consolidados.

[4] La fuente de esta información es INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Indicadores Estratégicos 2000-2010, y para cada año la información reportada es la ofrecida para cada segundo trimestre.

La confianza sobre este indicador, sin embargo, debe ser limitada. Históricamente arroja valores muy pequeños sobre el desempleo en nuestro país, incluso significativamente menores que en otras naciones como Estados Unidos, España, Inglaterra, Alemania, entre otras.

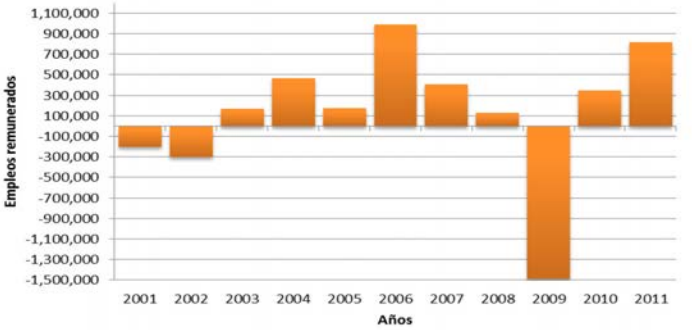
En cifras ajustadas estacionalmente (las cuales utilizamos para poder comparar sin sesgo cualquier momento en el tiempo) durante el 2001 se registró una desocupación cercana al 3%, y durante el sexenio de Vicente Fox, alcanzó su punto máximo en 4% entre finales de 2003 y 2004. En el mandato de Felipe Calderón, la tasa de desocupación alcanzó su punto máximo a finales de 2009, al registrar 6%. No obstante, este indicador tuvo una tendencia positiva en el periodo 2000-2012, como puede apreciarse en la Gráfica 4.

Las bajas tasas oficiales de desocupación se explican fácilmente a partir de las condiciones sobre las cuales se define a una persona como ocupada, que de acuerdo al documento metodológico del INEGI (2010): "Trabajando por lo menos una hora o un día, para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración. Ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral con la unidad económica. Incluye: a los ocupados del sector primario que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña)".

Al comparar la definición anterior con la metodología empleada en Estados Unidos tenemos diferencias significativas: cuando la persona no obtiene remuneración, se considera empleada solamente cuando haya laborado al menos 15 horas en la semana de referencia, en su propio negocio o en su granja (BLS, 2011). Otro ejemplo, es la definición de ocupado en España, allí no se consideran empleados a aquellas personas que no tienen una remuneración (INE, 2011).

La tasa de desempleo no es un adecuado indicador respecto a la generación o pérdida de empleos en nuestra economía, es por ello que debemos buscar información alternativa. Un indicador más adecuado es la estadística respecto a los puestos de Trabajo Remunerados registrados por el Sistema de Cuentas Nacionales (Gráfica 5).

GRÁFICA 5
Personal Ocupado Remunerado
Diferencias absolutas



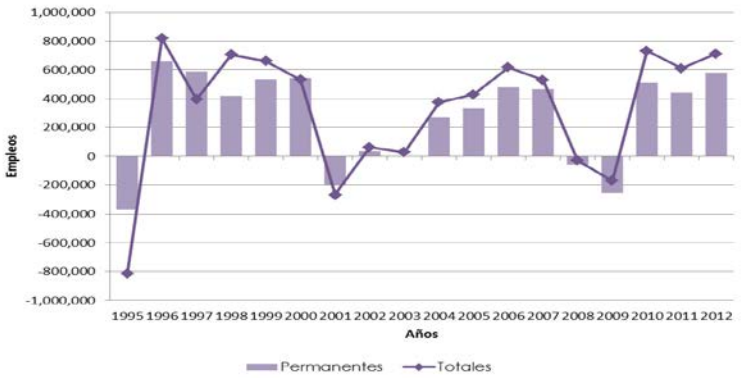
Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, [www.inegi.org.mx]. El cambio de base no hace compatibles la información para antes de 2003, por lo que simplemente se han considerado las diferencias absolutas, encadenando la serie en 2003.

Como se aprecia en la gráfica anterior, la generación de empleos remunerados totales en la economía se encuentra lejos de cubrir las necesidades del mercado laboral mexicano, tan solo durante los sexenios panistas (2000 - 2012) se perdieron 500 mil empleos remunerados, y durante 2009 bajo el marco de la denominada "Gran Recesión" cerca de un millón 500 mil. Los años de mayor creación de empleo remunerado fueron 2006 y 2011; sin embargo, en ninguno de esos años se crearon plazas suficientes para cubrir la demanda de empleo.

Otra estadística apropiada es la creación de empleos formales en el sector privado; es decir, los trabajadores que cotizan en el IMSS. En el periodo 2001-2012, se crearon en promedio poco más de 300 mil plazas de trabajo incorporadas a este Instituto, de las cuales 216 mil fueron de empleo permanente y 85 mil eventuales.

Es un hecho que la generación de empleos formales privados se encuentra lejos de cubrir las necesidades del mercado de trabajo; además, debe mencionarse, que durante las administraciones panistas la dinámica de crecimiento fue menor, ya que durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo, hubo una generación de empleo formal de 383 mil plazas en promedio cada año (ver Gráfica 6).

GRÁFICA 6
Generación de empleos en el IMSS, total y permanente
Diferencias absolutas, diciembre-diciembre

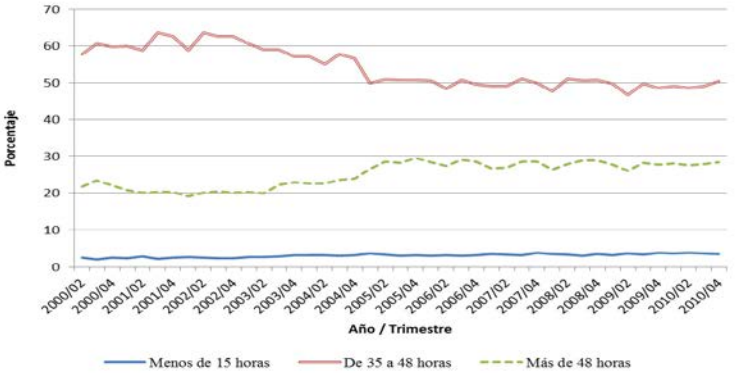


Fuente: INEGI, Indicadores laborales.

Otro indicador significativo que retrata la evolución del mercado laboral mexicano en los últimos doce años es la desagregación de la población ocupada, consignada en la ENOE, por el número de horas trabajadas. Una muestra más de la flexibilización del mercado laboral es la disminución relativa de la PO que labora jornadas "normales"; es decir, 8 horas de trabajo diario en 5 o 6 días a la semana.

En el segundo trimestre de 2000, el 57.7% de las personas ocupadas tenían una jornada de trabajo semanal de entre 35 y 48 horas; en el segundo trimestre de 2010, sólo el 48.5% del total contaban con una jornada de esta magnitud; en tanto que en el mismo trimestre de 2012 esta población alcanza el 48.1%.

GRÁFICA 7
Personal ocupado por jornada de trabajo
Porcentaje



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Por su parte, en el segundo trimestre del 2000 la población con jornadas de trabajo menores de 15 horas era el 2.6% de la población ocupada total, hacia el segundo trimestre de 2010,[5] dicha población alcanzó 3.84%, y en el mismo trimestre de 2012 la cifra es de 3.92%; es decir, este indicador manifiesta una clara tendencia positiva.

A su vez, las jornadas de trabajo se han intensificado. La población con jornadas de trabajo superiores a 48 horas a la semana ha pasado del 21.8% del segundo trimestre de 2000, al 27.5% en el segundo trimestre de 2010. En el segundo trimestre de 2012, dicha cifra se ubica en 27.1%.

La sobre oferta de trabajo, producto de la incorporación de personas en edad de trabajar y la lenta generación de empleos remunerados y formales privados, ha llevado a la flexibilización de facto del mercado laboral mexicano, expresado por el mayoritario porcentaje de trabajadores fuera del marco legal de la LFT, y por la modificación sustancial en la estructura de las jornadas de trabajo, sobre todo durante el primer mandato panista, pero este proceso se manifiesta a lo largo de los doce años de gobierno del PAN.

La constante caída de las remuneraciones

La precarización del mercado laboral se expresa no sólo por la falta de acceso a la seguridad social en general, sino también por el estancamiento de las percepciones salariales de los trabajadores.

[5] La ENOE sólo consolida una serie de 2000-2010, y muestra por separado los datos para 2010-2012.

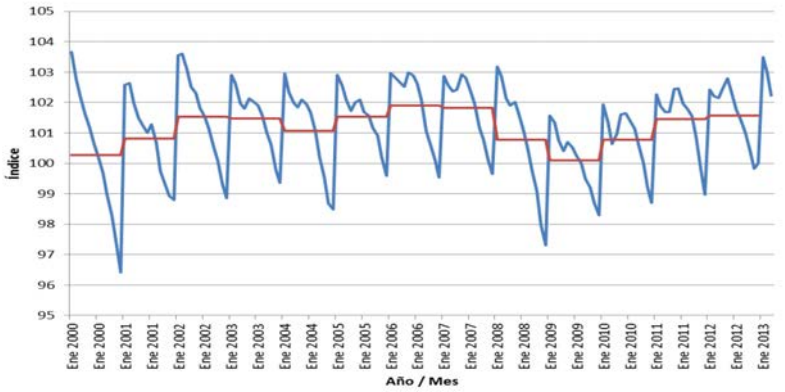
Durante las administraciones panistas no se aplicaron políticas salariales de carácter redistributivo, por el contrario, se mantuvo la política de contención del salario mínimo real. En este aspecto, vale la pena analizar el comportamiento del salario mínimo durante la aplicación del modelo neoliberal en México.

Este primer indicador es crucial porque el exceso de oferta de mano de obra no calificada llevaría al salario real a niveles intolerables, por lo que el salario mínimo institucionalmente fijado constituye la referencia del mercado externo a la empresa, para determinar el puerto de entrada a la escala interna de salarios (Mantey, 2005: 93).

La contracción del salario mínimo real ha sido mayúscula en las últimas tres décadas: de enero de 1980 a enero de 2013, el salario mínimo perdió el 71.5% de su poder adquisitivo; y durante los mandatos panistas esta tendencia no se revertió.

Para analizar el comportamiento del índice del salario mínimo real se debe indicar que el comportamiento estacional es determinado por las fechas de negociación y aplicación de los incrementos del salario mínimo nominal, así este índice crece cada mes de enero y alcanza puntos mínimos en diciembre. Este comportamiento es claramente visible en la Gráfica 8.

GRÁFICA 8
Índice del Salario Mínimo Real
Base diciembre de 2012 = 100



Fuente: Banco de México, [www.banxico.org.mx].

En enero de 2000 el índice del salario mínimo real alcanzaba los 103.66 puntos, y se contrajo en diciembre de ese mismo año hasta los 96.41 puntos. No obstante que esta caída fue la más pronunciada en el período 2000-2012, el resto del periodo tampoco hubo incrementos significativos. Los registros más altos del salario mínimo real sólo en tres ocasiones superaron los 103 puntos, y siempre marginalmente.

De hecho se mantuvieron por debajo de la cifra alcanzada en enero de 2000.

En suma, el salario mínimo institucionalmente fijado se ha mantenido estancado en los últimos doce años.

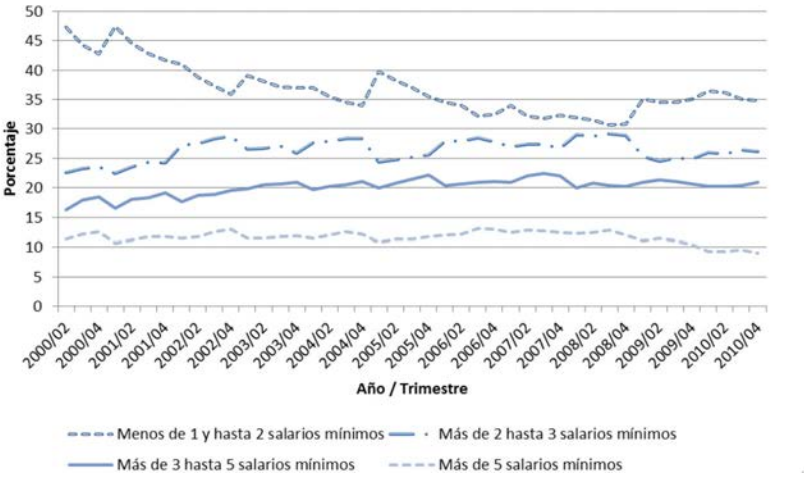
La ENOE clasifica a la PO, también, en función de su nivel de ingresos por el número de veces de salario mínimo. La evolución de estos segmentos, como se aprecia en la Gráfica 9, es la siguiente: el porcentaje de los ocupados con ingresos menores a un salario mínimo y entre uno y dos salarios mínimos disminuyó en el periodo de estudio. La primera pasó de 12.3% en el segundo trimestre de 2000 a 9.5% en el segundo trimestre de 2010. En el segundo trimestre de 2012, este dato se ubica en 10.1%. La PO que tiene ingresos entre uno y dos salarios mínimos pasó de 35% al 26.7% en el mismo periodo, en tanto que al segundo trimestre de 2012 se ubica en 27%.[6]

En el segundo trimestre de 2000 la PO con ingresos entre 2 y 3 salarios mínimos fue de 22.6%, en tanto que la que se ubicaba entre más de 3 y hasta 5 salarios mínimos registraba 16.3%. Para el segundo trimestre de 2010, los primeros alcanzaron el 25.7% del total y los segundos el 20.2%. Para el mismo trimestre, pero de 2012, las cifras son 26.7% y 17.3%, respectivamente. La PO con ingresos mayores a 5 salarios mínimos, pasó de 11.3% al 9.31%, en el mismo periodo; en 2012 se ubican en 8.8%.

GRÁFICA 9

Distribución de la Población Ocupada por nivel de ingresos

Porcentajes



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

[6] Nuevamente no se puede realizar una comparación continua de esta información porque INEGI sólo publica datos 2000-2010 y 2010-2012.

A pesar de que disminuyó la proporción de personas ocupadas con ingresos menores a un salario mínimo y hasta dos salarios mínimos, está sigue siendo la de mayor importancia relativa dentro de la PO. Asimismo, destaca el hecho de la reducción de la PO ocupada con ingresos mayores a 5 salarios mínimos.

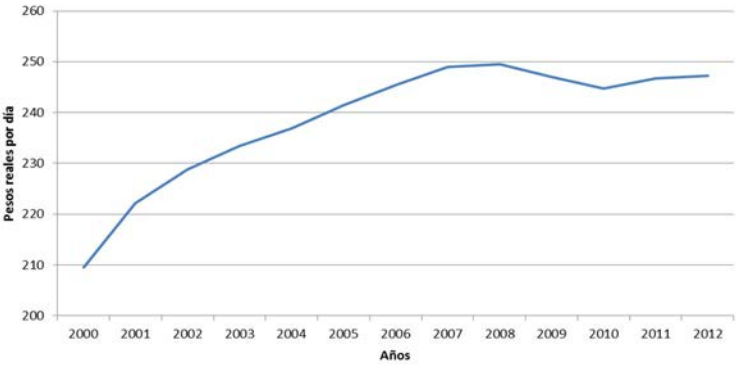
Para una mayor referencia de lo que significan los datos anteriores podemos indicar que, para el segundo trimestre de 2012, la población ocupada con ingresos de menos de un salario mínimo y hasta dos salarios mínimos contabilizaba casi 18 millones de personas.

El salario base de cotización promedio de los trabajadores incorporados en el IMSS es otro indicador relevante en el análisis de las remuneraciones del mercado laboral mexicano. Este salario no sólo indica la remuneración nominal del trabajador, sino que incluye las distintas prestaciones que complementan su ingreso.

Gráfica 10

Salario base de cotización promedio de los trabajadores del IMSS

Pesos reales por día, base 2Q de diciembre de 2010



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Indicadores laborales y Precios [www.inegi.org.mx]; y Fox, V., Quinto Informe de Gobierno, 2005.

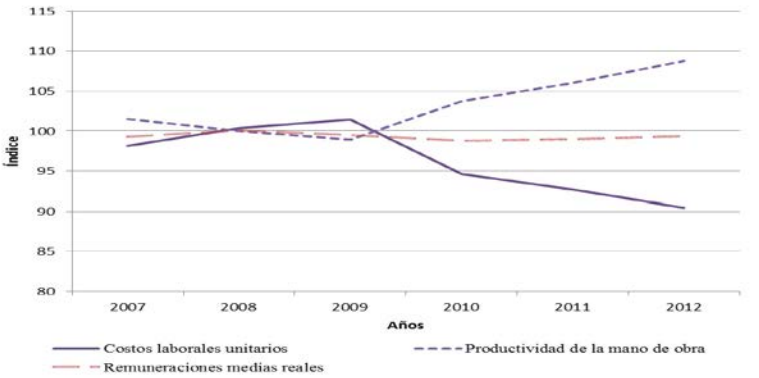
En la Gráfica 10 se muestra el salario base de cotización de los trabajadores incorporados en el IMSS en promedio anual para evitar los marcados efectos estacionales. Como puede apreciarse, el salario del empleo formal privado creció desde 2001 y hasta antes de la crisis de 2008, incrementándose en 20% en este periodo. Sin embargo, se contrajo de 2008 a 2010 casi 2%, y aunque se recupera a partir de ese punto, en 2011 y 2012, no logra el nivel alcanzado en el 2008.

En ambos indicadores salariales de largo plazo, se observa claramente que no sólo las remuneraciones en la primera década del siglo XXI son significativamente menores que en los primeros años de la década de los ochenta, sino también, que son inferiores a las máximas observadas durante la primera mitad de la década de los noventa (Calva y Salazar, 2012).

El pensamiento económico convencional podría argumentar que el estancamiento en las remuneraciones reales es consecuencia del no crecimiento de la productividad laboral en la actividad económica de nuestro país, no obstante, al menos en los últimos años, lo anterior no es correcto. Para mostrar tal afirmación utilizamos datos del sector manufacturero mexicano.

Como puede observarse en la Gráfica 11, con información disponible desde 2007 y hasta 2012, la productividad laboral pasó de 98.9 puntos en 2009 a 108.7 puntos en 2012. Como consecuencia en esta mejora de la productividad, el costo laboral unitario se redujo en el mismo periodo de 101.4 puntos a 90.4 puntos.

GRÁFICA 11
Productividad, Costo Laboral Unitario y Remuneraciones de la Industria Manufacturera
Índices base 2008 = 100



Fuente: INEGI, Indicadores laborales.

Lo que debe destacarse es que las remuneraciones medias reales se han mantenido estancadas, tal y como puede apreciarse en la Gráfica 11, al pasar de 99.4 puntos en promedio en 2009 a 99.3 puntos en 2012. Ello significa que la elevación de la productividad no mejoró las remuneraciones de los trabajadores de la industria manufacturera.

Precariedad en el mercado de trabajo y alternativa de política económica

Durante las administraciones panistas se mantuvieron y profundizaron las políticas laborales que llevaron a una mayor precarización del trabajo, lo anterior lo observamos ante la poca participación del empleo formal como porcentaje de la ocupación total, además de las tasas oficiales de informalidad, la cual asciende a dos terceras partes de la ocupación total.

Las remuneraciones al factor trabajo se encuentran estancadas, se mantiene una política de *contención* a los salarios vía la no expansión del salario mínimo real, y existe una gran concentración de la población ocupada que tienen ingresos entre menos de uno y hasta dos salarios mínimos.

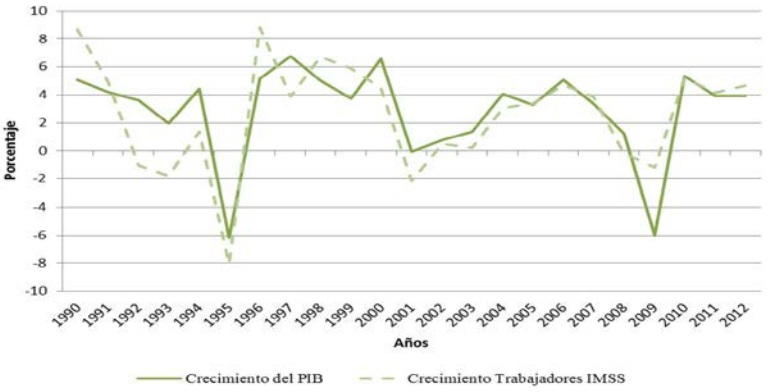
La precariedad del mercado de trabajo mexicano es resultado de la prioridad de las políticas ortodoxas neoliberales de las últimas tres décadas: mantener un objetivo sobre la inflación en lugar de tenerlo sobre el desempleo. De esta forma la baja inflación se volvió el nuevo objetivo de la política y de las nuevas teorías económicas, considerando nuevamente ideas que habían sido completamente descartadas con la revolución keynesiana.

Hoy en día es parte del sentido común de las políticas ortodoxas, considerar al salario como el principal factor de los costos de producción, pero no como un factor importante para determinar el tamaño del mercado interno.

De acuerdo a lo anterior, las políticas encaminadas a enfrentar la disminución de la demanda se han dejado en segundo plano, y las políticas de reducción de costos relacionados con el empleo —como controles salariales, disminución de la jornada laboral, cambios en el marco legal para facilitar el contrato y el despido, revisión de leyes de pensiones a favor los empresarios, disminución de los motivos legales para llegar a la huelga— son reiteradas como muy importantes en discusiones de política.

Fue común escuchar argumentos que indicaban que la rigidez laboral era la causa de la lenta generación de empleo, y en consecuencia de la precarización laboral. Por supuesto, se ha olvidado algo central, para generar empleo de calidad es necesario crecer. Cómo puede apreciarse en la siguiente gráfica hay una relación muy estable entre crecimiento del PIB y crecimiento en el empleo formal, tanto en el corto como en el largo plazos (Calva y Salazar, 2012).

GRÁFICA 12
Producto Interno Bruto y Trabajares incorporados al IMSS
Tasa de crecimiento anual



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Estadísticas de Cuentas Nacionales e Indicadores Laborales.

El desregular el mercado de trabajo para reducir los costos laborales, explica porque los países intentan ser más competitivos en precios comparados con sus rivales reduciendo los costos unitarios por medio de la flexibilidad salarial; asimismo puede buscarse por el incremento de la productividad del trabajo. Por supuesto este es un problema de suma cero, no todos los países pueden tener un excedente en la balanza comercial, y con la reducción de los ingresos se debilita el mercado interno. Bhaduri, 2005, explica que :"El peligro de la sobrecontracción de la demanda interna proveniente de tales políticas es serio en muchos países. La restricción salarial contrae el consumo de los trabajadores, mientras que el crecimiento de la productividad del trabajo ocasionado por las corporaciones mediante la disminución de fuerza de trabajo interna refuerza el efecto depresivo" (2005: 128).

Sin duda, es necesaria una reforma laboral, pero no como la llevada a cabo. Las instituciones laborales vigentes fueron pensadas para condiciones de trabajo que ya no existen más en el presente. Asimismo, estas instituciones actualmente no sirven para hacer efectiva la protección de los trabajadores asalariados en un contexto de creciente inestabilidad laboral debido a la subcontratación, y el creciente empleo en unidades económicas pequeñas; y nunca tuvieron la capacidad de garantizar mínimos básicos de protección para los trabajadores más vulnerables (Bensusán, 2006: 35).

En este contexto, algunos países europeos han adoptado esquemas de mayor flexibilidad laboral a través de mejorar la organización del trabajo y las relaciones laborales, al mismo tiempo que atienden a una mayor seguridad del empleo y garantizan el acceso a la seguridad social de grupos débiles tanto al interior como fuera del mercado laboral (Ruiz, 2005: 44). Bajo este esquema es que debería buscarse la reforma laboral que el país necesita.

En el marco de una reforma laboral debe postularse, en primer lugar, un cambio en la política económica que persiga un mayor crecimiento económico, acompañado de una mejor distribución del ingreso. Debido a que no podemos depender del mercado externo y la pauperización del mercado interno, el Estado debe asumir una clara estrategia de desarrollo en la cual participe de forma activa. Asimismo, es necesario que se generen instituciones de defensa del trabajo que verdaderamente propicien una convergencia. En el ámbito de una mayor flexibilidad laboral, el seguro de desempleo es fundamental para la seguridad de los trabajadores, así como para evitar fluctuaciones violentas en épocas de crisis económicas y de destrucciones del empleo.

Bibliografía

Bensusán. G. (2005), "La reforma laboral", *Economía UNAM*, vol. 3 núm. 9, septiembre-diciembre, pp. 33-53.

Bhaduri, A. (2005), "Flexibilidad del mercado de trabajo y expansión económica, *Economía UNAM*, vol. 2 núm. 6, septiembre-diciembre, pp. 126-135.

Bureau of Labor Statistics (2011), *News Release*, May 6 [http://www.bls.gov/news.release/pdf/empsit.pdf]

Bronfenbrenner, M. (1956), "Potential Monopsony in Labor Markets", *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 9, num. 4, July, pp. 577-588

Calva, J.L. y C.A. Salazar (2012), "Empleo digno y crecimiento económico", en J.L. Calva, *Empleo Digno, Distribución del Ingreso y Bienestar*, Juan Pablos Editor, México, pp. 21-37

Doeringer, P. B., y M. J. Piore, (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*; M. E. Sharpe Lexington, Mass.

Dussel, E. (2003), "Características de las actividades generadoras de empleo en la economía mexicana (1988-2000)", *Investigación Económica*, vol. LXIII: 24, enero-marzo, pp. 123-154.

Intituto Nacional de Estadística (2011), Notas de prensa, 29 de abril [http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0111.pdf]

INEGI (2010), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2010* [http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/hogares/enoe/enoe2010/enoe_2010.pdf]

INEGI (2012), *La informalidad laboral. Marco conceptual y metodológico. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* [http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/enoe/enoe2012/infor_marco_met/infor_marco_met.pdf]

Leontaridi, M.R. (1998), "Segmented Labour Markets: Theory and Evidence", *Journal of Economic Surveys*, vol. 12 No. 1.

Mántey, G. (2005), "Salarios, dinero e inflación en economías periféricas: un marco teórico alternativo para la política monetaria", en Mántey, G. y N. Levy, *Inflación crédito y salarios: nuevos enfoques de política monetaria para mercados imperfectos*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, pp. 69-97.

Meza, G. (2005), "Mercados laborales locales y desigualdad salarial", *El Trimestre Económico*, vol. LXXII (1), núm. 285, enero-marzo, pp. 133-178.

Ruiz, C. (2005), "Reforma laboral y debilidad institucional", *Economía UNAM*, vol. 2, núm. 5, mayo-agosto, pp. 41-55.

Toharia, L. (1983), *El mercado de trabajo: Teorías y aplicaciones*, Alianza Universidad Textos, Madrid.

Fuentes de información estadística

Banco de México, Indicadores laborales, [www.banxico.org.mx]

Fox, Vicente, *Quinto Informe de Gobierno, 2005.*

INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

_____, *"Estadísticas Históricas de México"*, tomo I.

_____, Indicadores laborales.

_____, Sistema de Cuentas Nacionales, base 1980, 1993, 2003.

_____, Precios.

Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras, 1995.*

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Indicadores laborales, [www.stps.gob.mx]

III

Políticas hacia sectores estratégicos

Dos sexenios de política educativa en México
Desarrollo Social-Educación

*Teresa Farfán Cabrera**

Introducción

El desarrollo de todos los individuos ha estado vinculado con la educación, al ser considerada una actividad multidimensional que prepara a las personas profesional, social y moralmente, no sólo para trabajar, sino para vivir (Pérez, 1995). Sin embargo, durante el siglo XX el objetivo de la educación y de los sistemas educativos se han polarizado; por un lado, desde diversos lugares de la expresión social y política, se afirma la necesidad de que la educación contribuya al mejoramiento humano, al desarrollo y la paz, formando a los jóvenes para la ciudadanía, el trabajo y el éxito. A tal fin los gobiernos deben asegurar la igualdad de acceso a los sistemas educativos, para que los futuros trabajadores adquieran los conocimientos adecuados para hacer frente a sus necesidades de vivir con dignidad (Barba, 2001). Por otro lado, los partidarios de la introducción de mecanismos de mercado en la educación, consideran necesario privatizar el sistema educativo para introducir las competencias entre las escuelas, elevar el desempeño académico, mejorar la eficiencia y reducir los costos, mediante metas establecidas de equidad, calidad, cobertura y eficiencia terminal, lo que permite fortalecer las competencias laborales que requiere el aparato productivo (Llamas, 2006).

En México se ha buscado alcanzar la eficiencia económica, a lo cual, las reformas educativas han servido de apoyo para reducir los costos de operación, impulsando la privatización del sistema educativo al dejar abierta la posibilidad de que, en los mercados internacionales, se pueda alcanzar la formación de competencias laborales que premia el mercado. El proceso de globalización orienta la política educativa que promueven el Banco Mundial (BM), la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Carnoy, 2000), y que comparten una visión globalizada de la educación y la eficiencia, bajo la consideración que si la educación mejora, los beneficios se trasladan a la productividad económica. El proyecto humanista de adquisición del conocimiento y la cultura se abandonó para dar paso a la utilización de la infraestructura educativa en favor de las empresas trasnacionales.

* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura, UAM Xochimilco.

En las dos últimas décadas el sistema educativo nacional se adaptó a las demandas de la economía, a través de sus representantes políticos en turno, quienes realizaron todo tipo de gestiones para garantizar los beneficios a grupos de empresarios que buscan mayores ingresos y una disminución en los costos laborales. La competencia laboral de los nuevos escenarios ha contribuido a aumentar la desigualdad de acceso y de calidad educativa. Seguimos viendo como los partidos políticos y los representantes públicos y sociales continúan apoyando un modelo educativo con serias deficiencias, falta de control y trasparencia, que no son funcionales a la estructura y finalmente a quien recibe la educación.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año 2011, señalaba que cerca de una tercera parte de los 13 millones 438 mil personas que trabajan en la informalidad son jóvenes de entre 19 a 29 años, lo que equivale a tres millones 931 mil individuos. Por su parte, el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) José Narro Robles, insistía que son 7.5 millones de jóvenes que no estudian y no trabajan, por debajo de los resultados de la Encuesta Nacional de la Juventud 2011, que apunta a que el 21.6 por ciento de los jóvenes en ese rango de edad no estudian ni trabajan (*ninis*), lo cual equivale a 7.8 millones que se ubican dentro de la Población No Económicamente Activa (PNEA). Mientras que 18 millones tienen un empleo formal, 26 millones trabajan en la informalidad y el 46.2 por ciento de la población vive en algún tipo de pobreza (INJUVE, 2011).

Las evaluaciones internacionales colocan a nuestro país en los últimos lugares en el desempeño escolar; por quinto año consecutivo, 60% de los alumnos de primaria se ubicaron en los niveles de insuficiente, mientras que ocho de cada diez de secundaria no tienen los conocimientos básicos, de acuerdo con los resultados de la Evaluación Nacional de Logros Académicos en los Centros Escolares (Enlace) 2011 (Avilés, 2011).

El bajo desempeño del sistema educativo, aunado al modelo de mercado, ponen de manifiesto el problema central en que los procesos de reforma estructural adoptados por los gobiernos panistas no se han traducido en un mejoramiento significativo para la mayoría de los usuarios, en especial niños y jóvenes, lo cual conduce al planteamiento de tres preguntas 1) ¿cuáles son las orientaciones internacionales en materia de política educativa que adoptó el gobierno mexicano y su aplicación?, 2) ¿cuáles fueron las propuestas políticas educativas más relevantes y los resultados obtenidos en las gestiones panista?, y 3) ¿cuáles son las razones de los resultados alcanzados hasta ahora? Pero igualmente relevante es preguntar como la política educativa da respuesta a la pregunta central de ¿cómo el sistema educativo ha tenido que adecuarse para hacer frente a los cambios que demandan los procesos de globalización económica que rigen el orden mundial? Por lo anterior, el trabajo se divide en tres apartados; el primero, establece la orientación internacional en materia de política educativa, que se aplica en nuestro país desde la década de los ochenta; el segundo presenta las principales propuestas de campaña y propuestas políticas de los ex presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón; y el tercer apartado, contiene los cambios más relevantes alcanzados en los doce años de gobierno.

La política educativa ha sido testigo de una larga lista de compromisos de campaña, acuerdos sindicales, burocracia y asignación de recursos que sólo alcanzan para el pago de sueldos y salarios, y dejan poco margen para el desarrollo y la innovación. En este contexto es que el sistema educativo tiene que promover e implementar las políticas internacionales, como condición para que el país participe adecuadamente en el escenario internacional, la tarea a la que se enfrenta el sistema tiene un doble reto; tratar de conciliar a las necesidades internas con los requerimientos internacionales. La tarea no es sencilla.

Orientación internacional y nacional de la política educativa

La orientación política de la educación en México corresponde a la tendencia neoliberal de la globalización económica, en el que destaca el establecimiento de relaciones comerciales y sociales entre países interdependientes, donde se impone lo global sobre lo local, y lo internacional sobre lo nacional. Esta orientación política gira en torno al gobierno hegemónico de los Estados Unidos, a los organismos multilaterales y empresas transnacionales, quienes han participado de manera directa e indirecta en las decisiones nacionales desde la década de los ochenta en nuestro país, promoviendo políticas neoliberales para el libre comercio y la reducción del sector público, para controlar el excesivo intervencionismo del Estado y la estrecha regulación de los mercados. La política educativa se ha reducido a colaborar de manera eficiente para impulsar una adecuada inserción de nuestro país en la globalización (Banco Mundial, 2002).

La racionalidad instrumental del Banco Mundial (BM), ha promovido en materia de política educativa la democratización de la escolarización (la inserción de mujeres y niñas en el ámbito escolar), el impulso a la educación básica y la calidad de la educación. Con el apoyo de organismos como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se apoyó y promovió el modelo de "educación para todos", como el primer paso para alcanzar la eficiencia económica de cada nación y la liberación de sus mercados. El modelo sugiere que un año adicional de educación primaria en los niveles más bajos produce mayores incrementos en el ingreso; es decir, la inversión que se realice en educación básica conduce a mejores resultados en términos de incremento del Producto Nacional Bruto (PNB). La influencia del BM y la OCDE en los sistemas educativos persigue en la transnacionalización del conocimiento, en la selección y legitimización de tópicos de investigación, la definición operacional de variables, en la terminología dominante, así como en las propuestas analíticas e hipótesis que son consideradas útiles y razonables para la inversión y desarrollo de la educación (OCDE, 2000).

Bajo este panorama, a partir de la década de los noventa, la política educativa mexicana ha tenido que reorientarse, al combinar la apertura del mercado internacional y sus reglas de juego, con acciones cuantitativas para alcanzar el desarrollo humano por la participación democrática, en que cada persona

pueda poseer los medios de modelar libremente su vida y participar en la evolución de la sociedad (Delors, 1996). El establecimiento de la nueva relación entre políticas de desarrollo y políticas de educación trajeron la necesidad de fortalecer las bases del saber teórico y técnico al fomentar iniciativas a favor del trabajo en equipo, a participar en concursos por los recursos locales, al autoempleo y al espíritu empresarial. Es así, como la política educativa se debe elaborar mediante un diálogo entre los distintos actores públicos, en el que se involucran las demandas y presiones de la sociedad, y la realidad educativa. La construcción de la política educativa nos enseñó que sin la presencia de alguno de estos tres factores se pueden generar distorsiones que ponen en peligro el futuro de los participantes (Aguilar, 2007).

Las reformas educativas implementadas en México, derivadas de la globalización, establecieron una nueva terminología en las políticas educativas locales; la "calidad" de la educación y la búsqueda por la "excelencia" se incorporaron del sistema productivo al educativo, lo cual se tradujo en el desarrollo de un cultura de la "evaluación" y de la "medición", de todas las acciones desarrolladas y desempeñadas dentro y fuera del aula. Esta nueva disciplina se impuso como generadora de nuevas prácticas laborales; es decir, como prácticas de técnicos especializados en un saber, al llenar formularios y exhibir los resultados de sus mediciones, dejando de lado el generar estrategias para mejorar el proceso productivo en el aula (Díaz Barriga, 2001). Este mecanismo de evaluación obedece a mejorar la educación en su actuar cotidiano y no en establecer un juicio sobre los resultados de la educación, cuando éstos no pueden ni cambiarse. Así, el ejercicio de evaluación influye en la política de modernización educativa, al evaluar a los estudiantes, académicos, programas, proyectos e instituciones.

La política educativa se complementa con el "financiamiento", como un instrumento eficaz para inducir cambios en el funcionamiento del sistema, acompañado de "equidad" e "igualdad" y finalmente la "acreditación"; como mecanismo de control y regulación. Cada una de las herramientas han servido para la consolidación de la visión neoliberal implantadas a través de una política de largo plazo. Así la función social de la educación se puso en marcha por medio de tres conductos; la formación de recursos humanos adecuadamente capacitados; la generación de nuevos conocimientos que sean útiles y que produzcan valor agregado en función de la competitividad; y la conformación de una nueva axiología social y de una nueva ética individual que posibiliten la incorporación del progreso técnico como el pivote de la producción que conduzca al logro de una productividad competitiva sin que ello provoque rupturas sociables inmanejables (Villaseñor, 2000).

Hacia un entendimiento mutuo

Para llevar a cabo una política de educación acorde con la función social que se esperaba de ella, el Estado mexicano, a través de su Secretario de Educación Ernesto Zedillo (1992-1994), fue el responsable de conducir una política integral de transformación del sistema educativo mexicano, con la intención de apoyar los cambios estructurales que el país requería para promover la modernización. Se estableció una

gestión orientada en crear incentivos, estimular la innovación, implementar nuevos parámetros de acción y fomentó a la descentralización gubernamental (Tedesco, 1998). Estos acuerdos se vieron consolidados a través del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, como órgano rector del Poder Ejecutivo, el Programa para la Modernización Educativa derivado del Programa Nacional de Educación y los programas sectoriales, estatales y locales, del mismo periodo, en donde cada uno de ellos establecía un conjunto de políticas de mediano y largo plazo con el objetivo de regular la integración del sistema educativo hacia las necesidades del mercado internacional, lo que implicaba que imperaban la innovación del conocimiento y la tecnología y la competencia e interdependencia de los saberes.

Las primeras acciones realizadas por el Gobierno Federal estaban encaminadas a construir las bases del cambio estructural, con miras a un proceso de modernización nacional. El nivel básico fue el primero en firmar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y los gobernadores de los estados; con esta acción el Gobierno transfería los servicios de enseñanza básica a los estados y delegaba la relación jurídica de 700,000 trabajadores de la educación, con base en el programa de "federalización", seguido de una "revisión curricular y producción de textos". Así, se establecían las "reformas sobre el magisterio" y la "participación social en la educación" y se ponía en práctica el primer ejercicio de modernización administrativa dentro del Sistema Educativo Nacional (SEN) que se consolidó con la Ley General de Educación (2005). Por esta ley se obligaba la Federación y los estados a invertir el 8% del Producto Interno Bruto (PIB) en educación[1] y la SEP se comprometía a conciliar la unidad con la diversidad, la tarea de subsanar deficiencias en los estados menos desarrollados por medio de programas compensatorios que preveían aportes con fondos adicionales.

La Educación pública había entrado a los procesos de evaluación cuantitativa y financiamiento extraordinario, con objetivos de "calidad" y "equidad" productiva que desplazaban los conceptos de justicia social e igualdad de oportunidades.

El nivel superior se transformaba a través de la SEP, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) que establecieron los mecanismos de "evaluación" y "financiamiento" con el objetivo de mejorar los programas educativos y servicios ofrecidos. El trabajo impulsado desde la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (Conpes) con la promoción de la Comisión Nacional de la Evaluación de la Educación Superior (Conaeva) y el Centro Nacional de Educación para la Evaluación (Ceneval), sirvieron para activar la evaluación externa. El Conpes creó las Comités Interinstitucionales

[1] Este porcentaje se refiere al gasto total que incluye el gasto público más el privado y no considera el gasto en ciencia y tecnología. Los recursos adicionales para alcanzarlos se obtendrían en las propuestas panistas de: 1) una reforma fiscal al 16%, al integrar a la economía informal a mercado formal y reducir la evasión fiscal; 2) La racionalización del ahorro por parte del gobierno federal; 3) Destinar un porcentaje de las utilidades de PEMEX a la educación.

para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y la ANUIES el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes). Para la acreditación de los académicos ya existía desde 1984 el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), bajo la tutela del Conacyt. Doce años después la SEP promovía el Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep), que se complementó con el programa de Becas al Desempeño Académico, establecido en 1990.

Las bases para la transformación del sistema educativo se habían establecido y su continuidad se garantizaba con el Programa de Desarrollo Educativo firmado por Ernesto Zedillo ya como presidente. Cada uno de los programas trabajaba estrechamente para el fortalecimiento del sistema que se consolidaba a partir de la práctica.

La oposición política, propuestas y reformas educativas

Antes del año 2000 el Partido Acción Nacional (PAN) había sido el partido más importante de oposición en México, fundado en 1939 por Manuel Gómez Morín, representaba a personas con diferencias políticas contrarias a las políticas económicas estatistas y populistas del presidente Lázaro Cárdenas. La ideología del partido ha cambiado a lo largo de los años, inicialmente los dirigentes del partido se describían como conservadores, reaccionarios, pro-empresariales y pro-eclesiásticos; para la década de los setenta el partido había evolucionado a una especie de organización democrática cristiana y en los noventa se incorporaron al partido los llamados neopanistas, quienes adoptaron una posición ideológica más conservadora al ser empresarios pequeños y medianos que buscaban asegurar a sus empresas a través de un cargo público. A finales de la década de los noventa y tras un sexenio calificado como gris, la población con derecho al voto buscaba un cambio en sus representantes políticos, algunos estados y municipios tenían ya gobiernos de "oposición". Así, el PAN selecciona como candidato oficial para contender a la presidencia a un ranchero exgobernador del estado de Guanajuato que durante su campaña presidencial parafraseaba lemas cristeros utilizando un lenguaje desenfadado, estas y otras acciones lo llevaron a colocarse en el imaginario social de un cambio posible y que por primera vez el PAN y su candidato llegando a la presidencia. El fin del sistema de partido hegemónico impuesto por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) terminó en el 2000 y se iniciaba el primer sexenio panista.

La orientación ideológica del PAN para el año 2000 incluían la exploración de nuevos rumbos que permitieran conjugar tareas en función de logros materiales y progreso económico, curiosamente estos planteamientos establecían una especie de asociación con la economía neoliberal impuesta desde décadas anteriores. Los principios fundamentales del PAN coincidían con los postulados neoliberales en la visión y el contenido del proyecto global de expansión de capital internacional. Dentro de la Plataforma Electoral Federal del año 2000, existen algunos planteamientos relacionados con la función de la educación y su relación con el Gobierno Federal. Entre las que destacan, la desintegración del monopolio educativo por parte del Estado, al considerarlo antidemocrático y el impulso a la participación de la iniciativa

privada en el sector educativo como factor estratégico del desarrollo económico. Se consideraba como necesario alcanzar la cobertura total de los diversos niveles de educación por medio de la gratuidad de la educación básica y la igualdad de oportunidades para acceder a la educación media y superior de quienes lo merecieran por su capacidad. Al mismo tiempo, se debía asegurar la independencia económica de las universidades, al proporcionar el Estado los recursos suficientes, sin que por ello se tuviera derecho a limitar la autonomía, la libertad de cátedra y la organización interna; se establecía que la mayoría de los jóvenes no contaban con los conocimientos y habilidades que exigía el mundo globalizado y al mismo tiempo, se argumentaba una ausencia de valores, por lo que se recomendó ofrecer acceso a una educación de calidad. Se abrieron posibilidades de capacitar y educar de manera permanente e integrar la tecnología de la revolución informática a la educación; por último, se cuestionaba la posibilidad de que la educación debía incluir la exploración de nuevos rumbos que permitieran conjugar tareas en función de logros materiales y progresos económicos (Equipo de Transición del presidente electo Vicente Fox Quesada, 2000).

Se colocó a la educción como la columna vertebral del proyecto político, al postular que el "sistema educativo nacional debe ser la base y el complemento primordial para una transformación de la realidad", "...me comprometo a hacer de la educación la tarea central, más estratégica y más importante de mi gobierno (...) la prioridad estará asignada a la educación pública". Este pronunciamiento lo hizo Vicente Fox en una videoconferencia proyectada en la reunión de rectores convocada por la ANUIES, realizada en Hermosillo Sonora el 25 de marzo del 2000. "La educación está consagrada en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre como uno de los derechos inalienables de las personas. En una nación, es la primera revolución que hay que emprender en pos del progreso. Para que México represente el capital humano que nos permitirá competir en el mundo" (Fox, 2000).

Vicente Fox Quesada

La propuesta de Vicente Fox en materia de educación se diferenciaba de la del PAN. Fue la primera vez que un partido y un candidato no coincidían. Fox consideraba realizar una revolución educativa al impulsar "una educación pública, laica y gratuita, pero también moderna, de calidad y con valores que dignificaran a los individuos, una educación que no fuera privilegio de unos cuantos, sino de todos los mexicanos (Fox, 2000). Los valores a los que hace referencia son los valores humanistas y sociales del artículo tercero constitucional: justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, dignidad, respeto al medio ambiente y a los derechos humanos, los cual debían enriquecer los planes y programas de estudio. Estos valores no tienen relación alguna con la introducción de mecanismos de mercado en la educación. Los valores específicos propuestos fueron:

1) Igualdad de oportunidades y equidad al establecer que ningún mexicano se quedara sin estudiar por razones económicas, y se aseguraba el acceso a la educación a los niños y jóvenes sin recursos;

haciéndose extensiva a la Educación Media y Superior, planteando la igualdad para todos los grupos vulnerables, principalmente mujeres y jóvenes.

2) Gratuidad de toda la educación que imparte el Estado.
3) Educación laica proporcionada por el Estado.
4) Enfoque de calidad total aplicado a las empresas: "adoptar el concepto de calidad como una pasión y como un compromiso indeclinable", hasta poder afirmar que la educación ofrecida en nuestro país es tan buena o mejor que la de cualquier nación del mundo (Fox, 2000).

Dentro del Programa Nacional de Educación, 2001-2006, dado a conocer un año después de tomar protesta como presidente, se destacan tres objetivos estratégicos 1) Avanzar hacia la equidad educativa; 2) Proponer una educación de calidad a las necesidades de todos los mexicanos, y 3) Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.
Para alcanzar estos objetivos se planteaban las siguientes propuestas:

1. Establecer un acuerdo nacional en torno a los fines y objetivos de la educación.
2. Diseñar un programa educativo nacional básico que atravesara todos los niveles.
3. Incrementar de forma gradual los recursos destinados a la educación, hasta llegar a fines del sexenio al 8 ó 9 por ciento del PIB.
4. Contar con criterios diferentes para la asignación, programación, ejercicio y evaluación de los recursos. Elaborar un "presupuesto base cero" para romper con la rutina de los incrementos mecánicos anuales.
5. Aumentar la escolaridad promedio de los mexicanos a diez años.
6. Asegurar a todos su inclusión en el sistema educativo nacional.
7. Apoyar a todos los que quieran estudiar, principalmente a los más pobres. Para ello se creaba un Sistema Nacional de Becas y Financiamiento.
8. Equiparar o superar la calidad educativa a la de cualquier otro país.
9. Mejorar y ampliar la infraestructura material y el equipamiento de las escuelas, principalmente las rurales, para contar con espacios suficientes de calidad que atiendan la demanda de la población.
10. Enriquecer los planes y programas de estudio para fortalecer la currícula de español y matemáticas; fomentar la educación a distancia; enseñar valores como justicia, libertad, tolerancia, solidaridad, respeto al medio ambiente y a los derechos humanos; dar importancia al deporte y a las actividades culturales y artísticas e integrar todas las escuelas a la revolución informática.
11. Modificar los libros de texto para que dejen de ser una acumulación de fichas y se conviertan en relatos interesantes, dignos de leerse. Abrir a la sociedad la participación en el diseño de los libros de texto de historia para romper la visión de la historia fabricada por un régimen "monolítico y autoritario".
12. Impulsar una mayor participación de los padres de familia en el proceso educativo con el fin de aprovechar su visión y sus ideas sobre la educación que deben recibir sus hijos.

13. Dar bases claras a los Consejos de Participación Social.
14. Asignar a la SEP facultades relativas a los medios de comunicación social.
15. Establecer una nueva relación con el magisterio; apoyar el desarrollo de los maestros y mejorar sus condiciones de trabajo (salarios, estímulos, capacitación y profesionalización) para que se conviertan en verdadera guía, fuerza y ejemplo de la juventud mexicana.
16. Ampliar la educación para que no sólo brinde conocimiento, sino que transmita una idea de nación, fortalezca los valores sociales y haga más resistente el tejido social del país. Una educación que simultáneamente aliente el sentimiento de nacionalidad y la vocación de universalidad.
17. Descentralizar eficazmente la educación, a todos los niveles y en todas las modalidades.
18. Proporcionar a los mexicanos la posibilidad de capacitación y educación permanente, con sistemas de educación a distancia, educación práctica para la vida, y centros comunitarios de información. Se propuso crear el Instituto Nacional de Capacitación Permanente para atender el rezago educativo de los 36 millones de adultos que carecian de instrucción básica completa.
19. Organizar un Sistema Nacional de Competencias Laborales que acredite lo aprendido mediante la experiencia o cualquier otra vía. [Secretaría de Educación Pública (2001); Mendoza, (2000)].

Felipe Calderón Hinojosa

Durante la campaña para las elecciones a la presidencia del año 2006 Felipe Calderón propuso diez acciones para que México alcanzara escuelas de primer nivel:

1. Promover la creación de un fondo de financiamiento educativo para la educación básica, con recursos de la federación, estados, municipios y participación social.
2. Actualizar y mejorar los contenidos curriculares y métodos de enseñanza enfocados al aprendizaje continuo y la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos.
3. Garantizar la formación continua de los maestros y la realización de las evaluaciones constantes y confiables del sistema educativo estableciendo estímulos económicos y técnicos a las mejores escuelas y maestros.
4. Otorgar mayor autonomía a las escuelas, promover la rendición de cuentas y fomentar la participación de los padres de familia.
5. Promover la igualdad de oportunidades educativas entre grupos vulnerables de la población.
6. Invertir en infraestructura y material educativo de vanguardia para que nuestros niños, niñas y jóvenes puedan integrarse a la sociedad del conocimiento.
7. Ampliar la cobertura en los niveles preescolar y secundaria.
8. Impartir una educación con formación integral que impulse los valores democráticos, cívicos, de cuidado al medio ambiente, deportivos, artísticos y el gusto por la lectura.
9. Establecer la opción de escuelas de educación básica con horarios extendidos.
10. Garantizar escuelas seguras, sin drogas y sin violencia.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su apartado transformación educativa plateaba los objetivos en los que se basaba el proyecto y sus respectivas estrategias.

1) Elevar la calidad educativa.
2) Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas.
3) Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento y ampliar sus capacidades para la vida.
4) Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.
5) Fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias.
6) Ampliar la cobertura, favorecer la equidad y mejorar la calidad y pertinencia de la educación superior (Gobierno Federal, 2007).

Las anteriores propuestas educativas se transformaron en reformas con el propósito de aprovechar la capacidad instalada, promover los programas sectoriales existentes e impulsar los nuevos, así como fortalecer las modalidades de educación.

Principales resultados de las reformas educativas panistas

Los gobiernos priistas habían dejado un sistema educativo en el cual cuatro de cada diez alumnos no comprendía lo que leía y cinco de cada diez no eran capaces de realizar tareas matemáticas elementales; por tal motivo, las gestiones panistas centraron su interés en fortalecer las evaluaciones y los mecanismos de aplicación pero cayó en errores de sólo dedicar sus esfuerzos a esta tarea. Las reformas educativas no inspiraban a ser integrales sino a prolongar las anteriores políticas educativas con matices innovadores.

La evaluación del desempeño de los estudiantes de primaria y secundaria continúa siendo bajo en lo referente a la comprensión de lectura, la expresión escrita y las matemáticas, seguimos ocupando los últimos lugares de la prueba PISA, además, la brecha en calidad entre escuelas públicas y privadas sigue siendo considerable. Las pruebas EXCALE y ENLACE, aplicadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la SEP, muestran que la condición socioeconómica de los estudiantes es el factor que más se relaciona con el nivel de logro educativo. Las escuelas urbanas presentan niveles de logro sistemáticamente más elevados que las telesecundarias o las escuelas de educación indígena. Las escuelas privadas alcanzan calificaciones mejores a las logradas por las escuelas públicas. Por su parte, los alumnos de telesecundaria, educación comunitaria e indígena son quienes obtienen los puntajes más bajos.

Desde el 2006, la mayor cobertura se logró en educación básica: con 66.9% en preescolar; la primaria, con 94.1%, y la secundaria con 87%. La educación media superior atiende a cerca de tres quintas partes de la población de 16 a 18 años; es decir, 58.6% con una eficiencia terminal del 60.1%. La educación superior sólo capta a uno de cada cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años de edad. De éstos, la mayoría, cerca del 94% estudian Licenciaturas o sus equivalentes, y aproximadamente el 6% cursa estudios de posgrado.

La baja matrícula en educación superior obedece a rezagos e ineficiencias en los niveles previos, a la pobreza de las familias y a las características propias de las Instituciones de Educación Superior (IES). En México, muchas IES trabajan por debajo de su capacidad, ya que la demanda educativa está muy concentrada. En educación superior no existen evaluaciones sistemáticas para medir los logros académicos de los estudiantes; sin embargo, se estima que la eficiencia terminal en educación superior oscila entre 53 y 63%. Por otra parte, el hecho de alcanzar los niveles de escolaridad más altos no garantiza que los estudiantes se incorporen, una vez graduados, al mercado laboral. La falta de vinculación entre la educación superior y el mercado laboral permanece.

Una de las razones que explican la baja matriculación y la deserción de los alumnos de educación superior es la falta de confianza en el sistema educativo, los años invertidos en la educación no siempre mejoran las oportunidades de éxito en el mercado laboral y pocas veces se traducen en un aumento en su nivel de ingreso. Por otro lado, la necesidad económica de los estudiantes y sus familias orilla a la deserción educativa desde los primeros años escolares ya que no existen suficientes programas que faciliten el ejercicio simultáneo de estudio y trabajo, particularmente entre los 15 y los 29 años, motivo por el que se abandonan los estudios para trabajar.

El rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de 15 años en adelante, que no concluyeron o que nunca cursaron la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Los datos del Censo 2010, señalan que la población de 6 a 14 años que asiste a la escuela aumentó del 91.3 al 94.7% entre 2000 y 2010 y, la de 15 a 24 años que se mantiene en la escuela pasó del 32.8 al 40.4% en el mismo lapso. La tasa de analfabetismo en personas mayores a 15 años se redujo del 9.5 al 6.9% en la misma década.

Aún persisten rezagos de consideración en el sistema educativo nacional por la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a los avances tecnológicos y de información. El sistema de educación indígena presenta severas deficiencias en la calidad de los servicios, que se traducen en bajos niveles de eficiencia terminal y resultados claramente inferiores a los promedios nacionales. Las dificultades que se presentan en el sector tienen que ver con la escasez de maestros bilingües, la presencia de alumnos que hablan diferentes lenguas en un mismo grupo, así como con el aislamiento y la marginación de las comunidades donde habitan. Un problema adicional, que apenas comienza a ser atendido, es la educación de niños y jóvenes indígenas que han emigrado con sus familias, por razones

económicas, a estados donde antes prácticamente no existía población indígena, como Nuevo León, Zacatecas, Aguascalientes, Coahuila, Baja California Sur y Tamaulipas.

Otro reto a resolver es superar la desvinculación entre la Educación Media Superior (EMS) y superior (ES) y el sistema productivo. Debido a la introducción de los mecanismos de mercado en la educación se ha buscado que las escuelas se abran al mundo exterior y se asocien con las empresas, para crear condiciones previas de renovación e innovación dentro de las propias escuelas; sin embargo, los prejuicios sociales, los obstáculos administrativos, la falta de cooperación e información de ambas partes han cortado las oportunidades de experiencia laboral de los estudiantes.

Los problemas de infraestructura educativa coadyuvan en los atrasos y desigualdades entre los distintos niveles. Por ejemplo, sólo poco más de la mitad de los planteles de secundaria se encuentra en nivel óptimo; en primaria el 14% de las escuelas presentan cuarteaduras en sus edificaciones. Las telesecundarias se encuentran en condiciones poco operativas: menos de cuatro de cada diez cuentan con salón de cómputo y biblioteca, y la proporción de escuelas que tienen laboratorios de física, química y biología es todavía menor.

Otros problemas del sistema nacional de educación se encuentran en la organización administrativa, el enorme peso de su burocracia, la corrupción, los desvíos de recursos, la falta de trasparencia administrativa y las deficiencias en los sistemas de evaluación docente. La imposibilidad de despido a los malos integrantes ha colocado al sistema educativo como un obstáculo para alcanzar el desarrollo económico que requiere el país. En el 2009 se puso en marcha el Programa del Sistema Nacional de Formación Continua Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros en Educación Básica, como un mecanismo para combatir la insuficiencia académica en población escolar y corregir los defectos que detectaron tales como: 1) Bajo impacto en el aprovechamiento de los estudiantes en relación con los programas de actualización y profesionalización docente, 2) insuficiente institucionalización de formación continua y superación profesional. Sin embargo, el presupuesto destinado a programas y estímulos económicos sigue aumentando; por ejemplo para el 2013 se destinaron 6 mil 510 millones de pesos[2] a los programas vinculados con la educación básica.

[2] Este presupuesto se distribuye en: el Programa de Estímulos a la Calidad Docente con mil millones de pesos, Programa de Carrera Magisterial, 500 millones de pesos (2011, 400 millones de pesos), Creación de Plazas Docentes, 450 millones de pesos, igual que en 2011; Mejorar la infraestructura de las Escuelas Normales, mil millones de pesos (2011, 100 millones de pesos), adicionales a los 3 mil millones de pesos para infraestructura y mantenimiento de las escuelas; Fideicomiso del Programa Especial de Financiamiento de Vivienda del Magisterio, 100 millones de pesos; Proyecto de Apoyo de Tecnologías Educativas y de la Información, 200 millones de pesos; Programa de Formación, Capacitación y Superación Profesional, se desconoce el monto; Programa de Tecnologías de la Educación de nivel Medio y Superior, 100 millones de pesos; Sistema de Desarrollo Profesional de Carrera, 60 millones de pesos; Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación Básica, 50 millones de pesos; Sistema de Desarrollo Profesional de Carrera, 50 millones de pesos.

La línea de trabajo de las gestiones panistas, a través de la SEP y el SNTE, consistió en la capacitación de los profesores no sólo en su área de conocimiento, sino también en cuanto a promover la innovación y uso de diversos recursos didácticos en el aula, la promoción de la convivencia, reflexión y participación democrática en el país, el uso de tecnologías de la información en los procesos tanto de enseñanza como de aprendizaje. Los maestros tienen que aprender a utilizar los equipos de cómputo que se adquirieron al principio de la gestión de Fox. Las computadoras y los pizarrones electrónicos fueron distribuidos en más de 31,000 escuelas para extender las bondades de la Enciclomedia, con lo que se pretendía desarrollar el "sentido de pertenencia a una nación multicultural y plurilingüe" y divulgar conocimientos de "los derechos humanos y los valores que favorecieran la vida democrática". El uso de computadoras permitía eliminar la asignatura de Historia del programa para el primer año de secundaria (el curso sobre la etapa prehispánica) y reducir las horas de Geografía y Formación Cívica y Ética. Este cambio quería facilitar la fusión de tres materias en una sola, llamada Ciencia, con el objeto más práctico que pedagógico de acatar una petición del SNTE, en mantener en 35 horas de clase a la semana laboral de los maestros. Las computadoras ayudarían a resolver el problema del insuficiente nivel académico de los profesores a partir de las actualizaciones de los métodos de enseñanza-aprendizaje dentro y fuera del aula.

La evaluación realizada a los profesores para concursar por nuevas plazas académicas demostró que para el ciclo escolar 2009-2010, un gran porcentaje de los concursantes revelaron deficiencias académicas y fueron recomendados a acudir a cursos de actualización y profesionalización.

De los profesores que cuentan con una plaza y se encuentran en servicio fueron evaluados 71,959 de los cuales 51,418 requieren nivelación académica, mientras que para los nuevos ingresos aplicaron 106,365 de los cuales 78,594 tienen el mismo problema.

La larga lista de problemas por resolver continúa, pero resaltan dos en especial. Una es la cobertura en los niveles de educación media. Tras la evaluación del examen único de ingreso al bachillerato implementado por el Centro Nacional de Evaluación (Ceneval), se estimó que se dejó sin escuela alrededor de 80 mil de los 310 mil estudiantes; es decir, el 25%. Cerca de 20 mil se les asigna una opción que no eligieron, por lo que la posibilidad de que abandonen sus estudios en el primer año es muy alta. Sumando ambas cifras, el número de rechazados para el año 2012 llegó a 100 mil, lo que representa el 33% de los candidatos. El otro problema es que hay cientos de escuelas normales totalmente desorganizadas y ajenas a su finalidad, en algunos estados hay más de 39 normales y existe el problema de formar a jóvenes que no tendrán posibilidad de acceder a una plaza. Estas escuelas se han convertido en un foco rojo, al existir acuerdos verbales, usos y costumbres que determinan la dirección de las instituciones. Un ejemplo, es el caso de la escuela Normal Rural Justo Sierra Méndez, ubicada en la comunidad Cañada Honda, en el noroeste de la ciudad de Aguascalientes, en la cual los estudiantes pidieron la publicación anticipada de la convocatoria para el examen de admisión de 120 alumnos y exigieron que se redujera de 8 a 7 la calificación requerida para ingresar al plantel.

Estos problemas ponen sobre la mesa de discusión la validez de las reformas educativas de los últimos sexenios. El paralelismo entre criterios y directrices establecidos por los organismos internacionales y los documentos oficiales del sistema dan paso a la continuidad de los procesos de evaluación en la cobertura y calidad de los programas de los diferentes niveles educativos; y mantiene los problemas internos de un organismo magisterial que dicta sus propias leyes por medio de su sindicato que ha trabajado en algo más que el bienestar de sus agremiados.

Conclusión

A partir de la alternancia del 2000, en el Congreso de la Unión se aprobaron 15 reformas legales y una constitucional, para hacer obligatorios tres años a nivel preescolar a partir del 2005 y tres años de Educación Media Superior en 2012. Al mismo tiempo, con la llegada del primer gobierno panista ingresó a las aulas la llamada "generación de la transición democrática", en el ciclo escolar 2001-2002. Nueve años después, al concluir la secundaria, cuatro de cada diez estudiantes de esa generación egresaron sin comprender lo que leían y cinco de cada diez no sabían realizar tareas matemáticas elementales. Es decir, no se avanzó en lo absoluto.

Continuaron las mismas políticas de mercado y sus estrategias de acción en el sistema educativo. El cambio más relevante de la política educativa de las administraciones panistas fue el nuevo tipo de relaciones entre los titulares de la SEP y la dirigencia magisterial. Dicho cambio, consistió en ceder al SNTE parte de la responsabilidad que tiene el gobierno federal en la conducción del sistema educativo. La inestabilidad en la titularidad de la SEP, durante la gestión de Calderón estuvo sujeta no a las necesidades del sistema, sino a una dinámica política más amplia; no a una preocupación por los resultados o el desempeño del sector, sino al reposicionamiento del siguiente cargo público. La falta de dirección y liderazgo ha permitido el continuar con las viejas prácticas corporativas por parte del SNTE y sus agremiados, que buscan cualquier resquicio que les permita permanecer protegidos por sus "acuerdos".

El problema de la educación en México es multidimensional. No se centra sólo en la persona quién educa dentro del aula, sino de sus formas de organización piramidal, sus prácticas monopólicas, su falta de claridad y transparencia administrativas, entre muchas otras. El sistema educativo requiere con urgencia un proceso de modernización, dinámico, capaz de responder a las necesidades de la población con propuestas ágiles y resultados favorables. Los roces al interior del sistema se han agudizado poniendo en tela de juicio a sus representantes sindicales, lo cual puede generar la oportunidad de realizar cambios al sistema o fortalecer las alianzas. De cualquier modo, la educación sigue siendo un mecanismo de transformación social que si se conduce de manera correcta puede ayudar a subsanar las deficiencias sociales, los vicios y la corrupción, estableciendo las bases para una sociedad justa; o puede mantener una sociedad retrograda, conformista, carente de sentido de humanidad y desarrollo que la conduzcan a la marginación.

Bibliografía

Aguilar, Luis (2007), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.

ANUIES (2000), *La educación superior en el siglo XXI, líneas estratégicas de desarrollo: una propuesta de la ANUIES*, ANUIES, México.

Avilés, Karina, (2011), "No hay traición ni colapso educativo", *La Jornada*, 4 de octubre, pp. 37.

Banco Mundial (2002), *Constructing Knowledge Societies: new challenges for tertiary education*, Banco Mundial, Nueva York.

Carnoy, Martín (2000), "Globalization and Educational Reform" en Nelly P. Stromquist y Karen Monkman (ed.), *Globalization and Education. Integration and Contestation across Cultures*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., USA.

CONAPO (2011), *La situación demográfica en México 2011*.CONAPO, México.

Barba, Bonifacio (2001), "Declaraciones de lo humano, palabras para la paz", en *Investigación y política educativa: ensayos en honor de Pablo Latapí*, Santillana, México.

Delors, Jacques (1996), *La educación encierra un tesoro*, UNESCO, México.

Díaz Barriga, Ángel (2001), "Estabilidad y cambio en las reformas curriculares" en *Investigación y política educativa: ensayos en honor de Pablo Latapí*, Santillana, México.

Equipo de Transición del presidente electo Vicente Fox Quesada (2000), *Bases para el programa sectorial de educación 2001-2006*, PAN, México.

Fox, Vicente (2000), *Vicente Fox propone*, Ed. 2000, México.

Gobierno Federal (2007), P*lan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno Federal, México.

Instituto Nacional de la Juventud (2011), *Encuesta Nacional de la Juventud,* INJUVE, México.

Lamas, Ignacio (2006), *El mercado en educación y situación de los docentes*, Editorial UAM-I, Plaza y Valdés, México.

Mendoza, Javier (2000), *Vicente Fox y la educación*, Ed. *El país*, núm.114, Madrid.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2000), *Knowledge Manegement in the Learning Sociaty*, OCDE.

Pérez, Tirsa (1995), *La universidad latinoamericana en el fin de siglo, realidades y futuro,* UDUAL, México.

Secretaría de Educación Pública (2001), P*rograma Nacional de Educación 2001-2006*, SEP, México.

Tedesco, Juan Carlos (1998), "Desafío de las reformas educativas en América Latina", en *Carta informativa del IIPE,* vol. XVI, núm. 4, pp. 1-2.

Villaseñor, Guillermo (2000), "Planeación, evaluación y acreditación 1978-1998: una de las trayectorias de la educación superior en México", en *Investigación y política educativa: ensayos en honor de Pablo Latapí*, Santillana, México.

Hipotecando el futuro:
La evolución de las políticas públicas en el sector de la vivienda en México en los inicios del siglo XXI

*Carlos Muñoz Villarreal**

Introducción

La creación de vivienda responde en principio, a las necesidades de los grupos humanos para disponer de un espacio vital, de asiento, de resguardo personal y patrimonial. Las necesidades de construcción/reconstrucción y financiamiento de vivienda requerirían entonces ofrecer una respuesta a los ritmos que determinen; por una parte, la necesidad de renovación para restituir la vivienda pérdida por los procesos normales de deterioro y obsolescencia y, por la otra, la dinámica demográfica, principalmente en términos del crecimiento de la población, el aumento en el número de hogares y los procesos de migración. Esta dinámica ha adquirido características muy diferentes en nuestro país desde hace algunos años, particularmente en el periodo de 2000 a 2012, impulsada por las fuerzas del mercado inmobiliario y una política pública en materia de vivienda que parecen responder a otros propósitos y racionalidades.

El presente trabajo tiene como objetivo ofrecer una retrospectiva crítica de la política en materia de vivienda instrumentada en México entre 2000 y 2012 desde el Gobierno Federal. La hipótesis que intentaremos probar es que, si bien durante estos años el sector de la vivienda recibió una gran atención por parte del Gobierno, se plantearon ambiciosos objetivos, se buscó una dinamización sostenida del mismo, se movilizaron importantes recursos financieros y se obtuvieron incluso ciertos logros –algunos reales y otros aparentes– de corto plazo, el balance dista mucho de ser positivo y ofrece incluso algunas tendencias muy preocupantes, si se hace una revisión más cuidadosa de sus implicaciones y se toma en cuenta un horizonte de tiempo más largo.

* Profesor-Investigador del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco.

Rasgos sobresalientes de la vivienda en México al año 2000

Como punto de partida y antes de analizar la evolución del sector de la vivienda[1] y de las políticas públicas que la han orientado entre 2000 y 2012, conviene detenerse brevemente a revisar las características más importantes en las décadas finales del siglo XX y los rasgos observables al llegar al año 2000.

El acelerado crecimiento poblacional que ha experimentado nuestro país desde décadas atrás es un factor que ha venido empujando permanentemente al alza la demanda de vivienda. Al llegar al año 2000, nuestro país contaba con una población de 98.4 millones de habitantes, contra 67.4 millones que se habían registrado en el censo de 1970; esto es, la población creció en un 46% en ese periodo. La densidad poblacional para el mismo año 2000 había alcanzado 51 habitantes/km^2, contra 7 habitantes/km^2 de cien años antes (CIDOC/SHF 2007, 24).

Por otra parte, el proceso de urbanización en México; es decir, el incremento de la población que habita en ciudades y el crecimiento en el tamaño de éstas, ha sido acelerado desde décadas atrás. El índice de urbanización pasó de 16.3 en 1940 a 40.4% en 1970 y a 54.8% en el año 2000 (INEGI, 2009, Cuadro 2.10).[2] Este proceso ha presionado de manera significativa la construcción de vivienda en los centros urbanos del país.

Asimismo, el promedio de habitantes por vivienda particular ocupada ha ido disminuyendo consistentemente desde hace varias décadas. Así, por ejemplo, en 1970 la cifra era de 5.8 habitantes por cada vivienda existente en el país, en 1980 era de 5.5, en 1990 cayó a 5 y para el año 2000 era sólo de 4.4 habitantes (INEGI, 2009, Cuadro 2.1). Desde el punto de vista de la demanda de vivienda, esto implica que el número de viviendas requeridas se eleva, convirtiéndose en otro factor que ha presionado la demanda nacional de vivienda.

Como resultado del efecto combinado de los factores arriba mencionados y algunos otros de menor impacto, el número efectivo de viviendas en el país entre 1970 y 2000 se elevó de 8. 3 a 21.5 millones. Aún así, de acuerdo con cifras oficiales, el déficit de vivienda nueva era para 2000 de 1.8 millones (CIDOC/SHF, 2006: 39).

Con una demanda constantemente en ascenso, el financiamiento ha ido en aumento en las últimas décadas: La Tabla 1 nos deja ver los promedios de financiamiento anual por cada uno de los periodos de Gobierno a partir de 1983, expresado tanto en número de operaciones financiadas (créditos y subsidios) como del monto total de la inversión destinada a esos fines. Si entre 1983 y 1988 se financiaron más de

[1] Por motivos prácticos, en este trabajo adoptaremos también la expresión "sector de la vivienda", en el entendido de que ello no implica que el único o predominante sentido que se confiere aquí a dicho sector sea en términos de su contribución económica al ingreso nacional, lo cual podría llevar a una subordinación del satisfactor vivienda, en sí mismo, y de las características que ésta debería tener en términos de desarrollo y sustentabilidad, categorías a las que se hará referencia más adelante.

[2] Este índice de urbanización = % Población X factor E.

232 mil operaciones, en el sexenio siguiente esa cantidad casi se había duplicado, y entre 1995 y 2000 ya fueron más de 512 mil operaciones promedio al año. En términos del valor de la inversión total, el aumento es aún mayor, como lo indica el aumento de 1960 a más de 21 mil millones y a 31 mil millones de pesos promedio anuales, si bien esto incluye el efecto inflacionario de esos años.

TABLA 1

Evolución del financiamiento a la vivienda en México desde 1983

Promedios anuales por sexenio

Periodo	No. total de financiamientos para vivienda	Inversión (en pesos corrientes)
1983-1988	232 532	1 960
1989-1994	447 465	21 189
1995-2000	512 312	31 000
2001-2006	777 061	127 612
2007-2012	1 543 718	254 753

Fuente: Elaboración propia con datos del 6º Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, 2012.

El factor E a su vez se determina por la ecuación E= 0.25P1+0.5 P2 + 0.75P3 + P4, siendo P1, P2, P3 y P4 los valores de la población en ciudades de 15 mil a menos de 20 mil habitantes, 20 mil a menos de 50 mil, 50 mil a menos de 100 mil, y 100 mil o más habitantes, respectivamente, con respecto al total de la población urbana.

Para 2000 se registraban en el país cerca de 477 mil financiamientos para vivienda y arriba de 59 mil millones de pesos (VI Informe de Gobierno, 2012). El financiamiento, dirigido normalmente a la compra o construcción de vivienda nueva o ampliación, sobre todo de los segmentos de menor valor económico y en núcleos urbanos, procedía esencialmente de organismos públicos -Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSTE), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) y, en menor medida, organismos de vivienda de los gobiernos de los Estados), con muy poca contribución del sector privado y se consideraba que había una fuerte brecha entre el financiamiento total ofrecido y la demanda potencial (CIDOC/SHF, 2004: 6 ss).

[3] La clasificación convencional, atendiendo al valor económico de la vivienda, considera seis segmentos, definidos en ese momento como sigue: mínimo (menos de 80 mil pesos), social (80 mil a 200 mil pesos), económico (200 mil a 380 mil pesos), intermedio (380 mil a 1 millón de pesos), residencial (1-2 millones de pesos) y residencial plus (arriba de 2 millones de pesos) (CIDOC/SHF, 2004, p.7).

[4] Se reporta un 13% del total de las familias, si bien se reconoce que esta cifra puede estar subestimada (CIDOC/SHF, 2004, p.7).

Algunos otros rasgos notables del sector de la vivienda en México al cambio de siglo eran los siguientes: la demanda provenía principalmente de las cuatro ciudades más grandes del país (Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Puebla); en términos del tipo de vivienda, la mayor parte de la demanda provenía de los segmentos mínimo, social y económico;[3] existía una baja proporción de vivienda en arrendamiento;[4] el mercado secundario de vivienda (esto es, vivienda usada) era muy pequeño, en parte debido a las restricciones impuestas por los grandes organismos financiadores; una elevada proporción de vivienda era autoconstruida (la mitad de la vivienda nueva y dos terceras partes de la vivienda existente total).

Asimismo, se percibían problemas de desajuste entre la demanda y la oferta de vivienda, visibles a escala local; debido, entre otros factores, a problemas de información sobre las opciones del mercado, inflexibilidad de la oferta en términos de precios y modalidades de venta, así como algunas características del financiamiento otorgado por los organismos públicos.[5]

Los problemas en la planificación del uso del suelo y el establecimiento de asentamientos irregulares, con toda su cauda de efectos adversos en términos de sustentabilidad ambiental, uso adecuado del territorio, provisión de servicios urbanos y riesgos de diversa índole, ya eran reconocidos como relevantes (CIDOC/SHF, 2004, 10 ss.).

El significado económico de la oferta de vivienda

Vista como un sector proveedor de bienes, en el cual participan un número importante de actividades, la construcción de vivienda ha sido muy importante en la economía nacional desde hace algunos años. Tiene un peso específico significativo en la producción nacional y se ha mantenido como un sector muy dinámico.

De acuerdo con cifras del Plan Sectorial de Vivienda 2001-2006, en el año 2000 la contribución de la industria de la construcción al PIB nacional fue del 3.9%. La edificación de vivienda, específicamente, representó más de la cuarta parte (26%) de ese total, esto es, casi el 1% del PIB del país (PSV 2001-2006: 44-45).

[5] Un informe anual del sector de la vivienda lo plantea en los siguientes términos "Los desarrolladores tienen una capacidad limitada de reducir los precios cuando las unidades están pasmadas en el mercado, debido a los costos y a la percepción de que los vecinos que habitan en unidades ya vendidas no van a ver con buenos ojos que las unidades idénticas se vendan a un precio más bajo. El segundo factor es la transición del INFONAVIT de otorgar créditos para proyectos construidos por desarrolladores a otorgar créditos directamente a las familias. A la larga, un sistema de créditos orientado a los que los solicitan debería de aumentar la flexibilidad y las opciones y en el corto plazo los desarrolladores han tenido algunos problemas para ajustarse a la ausencia de clientes garantizados" (CIDOC/SHF, 2004, 45).

En términos de empleo, la construcción en su conjunto (es decir, vivienda y todo tipo de obras) ocupó ese mismo año, de manera directa, a 2.2 millones de personas. Se estimaba, que por cada vivienda construida se creaban alrededor de 6 empleos directos e indirectos. La derrama económica total (insumos consumidos o productos/servicios estimulados) del sector alcanzó a transmitir efectos multiplicadores sobre 37 ramas de actividad económica (PSV 2001-2006: 44-45).

Es decir, ya para el año 2000 el sector constructor de vivienda era un importante motor de la economía nacional. Este potencial económico, que se acentuó en los años subsecuentes,[6] fue, sin duda, un factor que contribuyó a que en el periodo 2000-2012, que se analizará a continuación, la ampliación de la oferta de vivienda tomó un papel tan protagónico, más allá del beneficio social directo que proveer de vivienda a la población significó, e influyó tan decisivamente en el curso de la política nacional de vivienda.[7]

La política del Gobierno Federal en materia de vivienda (2000-2012)

Periodo 2000-2006

La acelerada dinámica del sector de la vivienda que podemos obsevar por medio de los indicadores arriba referidos, muestran que en el país desde hace varios años, en el período de 2000 a 2006 no sólo se mantuvo sino que incluso se potenció. En términos de financiamiento, por ejemplo, el promedio anual de operaciones financiadas, que aparece también en la Tabla 1, alcanzó 777 mil y la inversión anual promedió más de 127 mil al año, que en precios corrientes cuadruplica la cifra del sexenio anterior (Calderón, 2012).

[6] Esta tendencia durante los años posteriores a 2000, particularmente hasta antes de 2009, queda de manifiesto, por ejemplo, en los números del FOVISSSTE. Para el periodo 2001-2006 se estimaba que esta institución había contribuido a generar 22 mil empleos promedio al año y en el periodo 2007-2012, esta cifra había alcanzado la media de 47 mil empleos anuales, aún a pesar de la notable caída que el sector de la vivienda experimentó en 2009 y 2010, en seguimiento a la llamada "crisis subprime" que se desencadenó en Estados Unidos. Asimismo, se estimaba que tan sólo en el periodo 2007-2012, la derrama económica del mismo FOVISSSTE, medida a través del monto de la inversión financiada, duplicaba la que había generado la institución en todos los años previos de su existencia (CIDOC/SHF 2012, 25).

[7] En el Plan Sectorial de Vivienda 2001-2006 se refiere explícitamente el propósito de convertir al sector de la vivienda en un "detonante del desarrollo económico" (p. 45).

TABLA 2

Evolución del financiamiento a la vivienda en México 2000-2012

Años	No. total de financiamientos para vivienda	No. de viviendas*	Inversión (en millones de pesos corrientes)
2000	476 788		59 086
2001	461 927		62 754
2002	704 512		77 862
2003	735 168		114 708
2004	820 992	815 023	128 578
2005	821 352	768 532	159 469
2006	1 250 564	1 177 204	222 302
2007	1 268 600	1 104 379	259 183
2008	2 009 531	1 769 169	277 694
2009	1 663 029	1 421 711	240 599
2010	1 738 755	1 482 801	253 246
2011	1 581 183	1 353 532	251 749
2012 /p	1 001 212	n.d.	246 105

* Resulta de eliminar los financiamientos múltiples a una misma vivienda.

Fuente: VI Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, 2012.

El Gobierno Federal, encabezado por Vicente Fox, se planteó desde el inicio con toda claridad una activa política de financiamiento a la vivienda. Se definió e hizo pública una meta de financiamiento promedio de 750 mil viviendas por año, promedio que fue incluso rebasado. La orientación era clara, se quería a toda costa propiciar el crecimiento del sector habitacional, entendido éste como un objetivo con doble dividendo: 1) atender la creciente demanda social de vivienda y 2) hacer de éste un motor de la actividad económica nacional.[8]

[8] Con respecto a lo primero, en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 se plantea, explícitamente que: "La finalidad del Estado es contar con la capacidad de respuesta para atender la demanda habitacional, que proviene de una población que seguirá creciendo en número, que continuará con la tendencia a urbanizarse, que demandará un patrimonio propio y que buscará un espacio habitacional más digno, tanto urbano como rural." (p. 9). Se pone un gran énfasis, asimismo, en el propósito de "aprovechar el proceso de producción de vivienda como un elemento central de crecimiento económico de México" (p.44); es decir, en la contribución que puede tener el sector de la vivienda en la activación de la economía nacional.

Para esos fines, se impulsaron medidas de política pública en varias direcciones:

Por una parte, se promovieron y se lograron concretar modificaciones a la Ley General de Vivienda, buscando, entre otras cosas, dar mayor claridad a la interacción de los tres órdenes de gobierno y de los sectores público, privado y social, en materia de vivienda.

Se planteó también una reestructuración institucional del sector. Parte de ello fue la creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI), como ente coordinador, y se llevaron a cabo algunos otros reajustes institucionales y administrativos, tales como la creación de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), banca pública de desarrollo de primer nivel especializada en el financiamiento hipotecario.

Para la expansión del financiamiento se promovieron también otras innovaciones financieras. Así, por ejemplo, se fortaleció la figura de las llamadas Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles), que son instituciones financieras privadas de segundo nivel, no bancarias, que pueden canalizar recursos (normalmente provenientes de la SHF) a créditos hipotecarios.

Las empresas desarrolladoras de vivienda se expandieron singularmente durante este periodo, particularmente las nueve empresas de gran tamaño que, junto con unas 50 empresas medianas y alrededor de 173 mil pequeñas y microempresas estaban operando para 2005 (CIDOC/SHF, 2006: 43).

Otro cambio importante fue la ampliación de facilidades crediticias. Esto incluyó la posibilidad de arrendar inmuebles en proceso de adquisición y abrir la opción de financiamiento a segundas viviendas por parte de organismos como el INFONAVIT al mismo acreditado (CIDOC/SHF, 2006: 44). Esto último ha traído efectos contraproducentes, como el crecimiento de vivienda abandonada, problemática que se expone más adelante.

Otras líneas de política que se plantearon durante este sexenio consistieron en favorecer la oferta de suelo disponible para la construcción de vivienda, así como en incrementar la productividad con la que operaba el sector de la vivienda en el país.

Periodo 2006-2012

En la administración encabezada por Felipe Calderón entre 2006 y 2012, el sector de la vivienda continuó siendo una gran prioridad. Se buscaba, por una parte, abatir el rezago habitacional que, según las cifras oficiales, al llegar a 2012 había bajado un 7% con respecto al año 2000, al pasar del 43 al 36%, así como atender la demanda de nuevos hogares. Con esos fines, se continuó impulsando el crédito hipotecario y la construcción de vivienda. Se incrementaron los subsidios para vivienda a grupos de bajos ingresos.

En cada uno de los años comprendidos en este periodo, se financiaron al menos 1.1 millones de viviendas y la inversión anual superó los 240 mil millones de pesos (Véase Tabla 2). Un rasgo importante durante este periodo fue que del financiamiento otorgado, casi la mitad (46%) correspondió al mejoramiento o ampliación de vivienda, en tanto que cerca de un 39% se destinó a la adquisición de vivienda, casi 12% a financiamientos complementarios y 3.5% a otros rubros, como construcción de pie de casa y pago de pasivos (CIDOC/SHF 2012: 20).

Durante este periodo se estimuló el desarrollo de un mercado secundario de bonos respaldados por hipotecas; es decir, la bursatilización de los activos inmobiliarios. Esto elevó la participación privada en el mercado de vivienda, a través del financiamiento a las empresas desarrolladoras que cotizan en bolsa para complementar sus fuentes de financiamiento. La bursatilización hipotecaria captó 213 mil millones de pesos entre 2006 y mediados de 2012, que es equivalente al 15% de los montos de los créditos hipotecarios otorgados en el mismo periodo (CIDOC/SHF 2012: 31).

No obstante lo anterior, el financiamiento otorgado durante estos años siguió siendo apuntalado de manera decisiva con recursos públicos: casi la mitad (49%) correspondió a subsidios federales otorgados a través de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), que sustituyó a CONAFOVI, y del Fideicomiso del Fondo Nacional para Habitaciones Populares (FONAHPO), y 38% a créditos otorgados por organismos nacionales de vivienda como INFONAVIT, el FOVISSSTE y la SHF. En contraste, sólo el 10% provino de créditos otorgados directamente por la banca comercial y las Sofoles, y apenas un 3% lo otorgaron los organismos estatales de vivienda (CIDOC/SHF 2012: 20).

Es decir, el Estado siguió siendo el gran motor para ampliar la oferta de la vivienda, si bien la participación de la iniciativa privada, a través de las desarrolladoras de vivienda en calidad de oferentes directas y/o constructoras, siguió aumentando, y varias de ellas incrementaron durante ese periodo sus inversiones, apalancadas en una creciente capitalización (por ejemplo con inversiones de los bancos) en el mercado bursátil.

Durante este sexenio se adoptaron asimismo una serie de medidas destinadas a mejorar los criterios de operación del sector, tales como la creación del Registro Único de Vivienda y la flexibilización a operación de INFONAVIT, incluidas algunas modificaciones legales en 2012, que permiten un uso más flexible de los recursos y la devolución de ahorros no utilizados a los jubilados.

Durante la segunda mitad de este periodo, en particular desde 2009, se diseñaron e inició la operación, incipiente, de una serie de iniciativas que podrían considerarse cualitativamente diferentes, entre las cuales pueden destacarse las siguientes:

- Establecimiento de un programa de Producción Social de Vivienda Asistida (PSVA), destinado a estimular la construcción social de vivienda en mejores condiciones.
- Impulso a la vivienda vertical, con el propósito de redensificar los centros de población y contribuir a un menor crecimiento de la mancha urbana.
- Inclusión de ecotecnias y de criterios de localización y conectividad en el otorgamiento de subsidios.[9]
- Establecimiento de un (modesto) esquema de "hipotecas verdes" susceptibles de recibir un pequeño suplemento a créditos de INFONAVIT mediante uno de los programas de subsidios de CONAVI.[10]
- Creación del concepto y establecimiento de los primeros ocho Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS). Están concebidos como desarrollos con criterios de sustentabilidad en lo económico, ambiental y social, sujetos a certificación. También se creó una comisión intersecretarial en el Gobierno Federal encargada de hacer crecer este esquema.

Aunque indicativas de otro tipo de criterios en la política de vivienda y, en algunos casos, hasta promisorias, estas medidas no alcanzan a ser, al menos hasta ahora, sino iniciativas de alcance más bien marginal, que no compensan el impulso que se ha dado a las otras modalidades y criterios para la ampliación de la oferta de vivienda en lo que va del siglo XXI.

Una evaluación de la política en términos de sus efectos de mediano y largo plazo

Los beneficios directos visibles

De lo expuesto en las secciones anteriores se desprende que:

- El sector de la vivienda ha tenido una gran actividad en el periodo 2000-2012 en nuestro país (aunque no pueden dejar de mencionarse la fuerte caída en 2009 y 2010 y la problemática recuperación después de eso), que se expresa en indicadores tales como la ampliación de la oferta de vivienda, el crecimiento del financiamiento público y el incremento en el financiamiento privado.

[9] Por ejemplo, se modificaron las reglas para la asignación de uno de los principales programas de subsidios ("Ésta es tu casa") para incorporar, como parte de sus criterios de evaluación, la ubicación de la vivienda y la sustentabilidad del entorno (CIDOC/SHF, 2012, vi)

[10] El componente de "hipotecas verdes" se incluyó en 832 mil créditos o subsidios entre 2009 y mediados de 2012, según cifras oficiales. Según esa misma fuente, esto equivale a un ahorro potencial promedio de $261.00 al mes para habitantes de vivienda económica (CONAVI, 2012, s/p).

- Las políticas públicas llevadas a cabo por el Gobierno Federal en el mismo periodo, han concedido gran importancia a la provisión de vivienda, han promovido una serie de iniciativas con ese propósito y han canalizado importantes sumas de recursos para aumentar la oferta y el financiamiento de vivienda, fundamentalmente. Esto ha incidido de manera importante en la expansión del sector privado, en particular las llamadas "desarrolladoras" de vivienda, que han crecido de manera significativa en este periodo.
- Visto como sector económico, la construcción de vivienda y la oferta inmobiliaria mantuvieron elevados niveles de actividad hasta finales del sexenio, si bien no exentos de caídas en seguimiento a la crisis mundial que afectó de manera notable el sector inmobiliario de muchos otros países, como Estados Unidos y España.
- Pueden reconocerse algunas adecuaciones institucionales y administrativas en los años que van de 2000 a 2012, tales como algunos esquemas de saneamiento financiero o la modernización de los registros públicos de la propiedad.
- En la política instrumentada de 2009 a 2012 hay algunos rasgos visibles de un viraje que pretende dar mayor cabida en la política federal a aspectos tales como la compatibilidad entre la construcción de vivienda y el desarrollo urbano, o bien la sustentabilidad. Sin desdeñar la conveniencia de estas medidas, su impacto es, en todo caso, reciente y todavía marginal.

Aunque sean reconocibles algunos beneficios *de corto plazo* en las políticas instrumentadas en estos años, como los arriba expresados, no se pueden extraer prematuramente conclusiones demasiado optimistas. Qué tan significativos, sólidos y bien encaminados han sido esos resultados y, en particular, qué efectos de mediano y largo plazo pueden derivarse del desarrollo reciente y las políticas públicas instrumentadas entre 2000 y 2012, es algo que merece un análisis más cuidadoso.

Los efectos inducidos

Una política de vivienda tiene, evidentemente, efectos que van más allá del corto plazo y más allá de la disponibilidad misma de vivienda. Son muchos los efectos inducidos que es necesario considerar. En el caso mexicano y en el periodo que nos ocupa, los efectos adversos inducidos han sido muy significativos y ponen claramente en entredicho los beneficios aparentes de corto plazo que se han mencionado líneas arriba.

En uno de los diagnósticos más reconocidos del sector de la vivienda realizado por el Centro de Investigación y Documentación de la Casa A.C. (CIDOC) en combinación con la SHF se plantea con claridad este panorama:

"En la última década, la oferta financiera para atender la demanda habitacional centró sus esfuerzos principalmente hacia la adquisición de vivienda, generando efectos negativos como el crecimiento horizontal anárquico de las principales ciudades del país, la generación de fenómenos sociales y la existencia de un déficit en el abasto de los servicios urbanos básicos, amenazando el éxito del crecimiento del sector. [...] Como consecuencia del estímulo dado al financiamiento para la adquisición de vivienda unifamiliar, se originó mayor demanda de suelo, servicios urbanos básicos, transporte y vías de comunicación, obligando a los gobiernos a realizar mayores inversiones en infraestructura que, unido al crecimiento anárquico de las ciudades, propició un rezago en la atención de servicios urbanos." (CIDOC/SHF, 2012: 16)

En los siguientes apartados me ocuparé de algunos de los efectos adversos inducidos por la política de vivienda instrumentada en nuestro país entre 2000 y 2012 que me parecen más significativos.

Sustentabilidad de la vivienda

Una política de vivienda no puede prescindir hoy en día de un criterio central de sustentabilidad de la propia vivienda y del entorno en que ésta se asienta. Es decir, de los criterios constructivos y de funcionalidad que garanticen que la vivienda es apta para garantizar calidad de vida por un horizonte temporal amplio a quienes la habitan, puede coexistir de manera compatible con el entorno en que se encuentra y permitir, en el largo plazo, la reproducción de las condiciones sociales, económicas y ambientales que la hacen habitable.

Aunque en la Ley de Vivienda que se publicó en el 2006 ya se refiere que las viviendas deben garantizar la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética y prevención de desastres, estos criterios siguen lejos de formar parte de las características de la vivienda –incluso de la vivienda nueva– en el país.

En términos de sustentabilidad ambiental, aunque no sea desdeñable la aparición en 2009 de un esquema de "hipoteca verde" promovido por el Gobierno Federal como un pequeño paquete de financiamiento complementario para equipamiento reductor de impactos al ambiente (por ejemplo ahorro de agua, menor consumo energético), se requiere una mayor amplitud de los criterios ambientales considerados, una integración más orgánica de éstos y un alcance mucho mayor del esquema para lograr un impacto ambiental real y significativo. La adopción de equipamiento que contribuya a reducir el impacto ambiental es deseable, pero es necesario, por una parte, que impacte los distintos segmentos de vivienda y aplique tanto para vivienda nueva como preexistente. Por la otra, tendría que ser una

[11] La necesidad arriba expuesta queda muy sintéticamente expresada en un estudio sobre el sector de la vivienda del año 2006: "Es indispensable fomentar la sustentabilidad para que pase de ser una alternativa y se convierta en una aplicación normada como modelo básico en la construcción y desarrollo de proyectos de vivienda" (CIDOC/SHF, 2006, 8).

medida entre varias al lado, por ejemplo, de modificaciones en los reglamentos y las normas técnicas de construcción.[11]

Muchas de las medidas necesarias para garantizar una sustentabilidad ambiental de la vivienda (edificaciones bioclimáticas, drenajes separados, tratamiento de agua, etc.) sólo pueden tener cabida a través de cambios en el propio diseño de la vivienda o la adopción de infraestructura compartida para un conjunto habitacional o vecindario. Por ello, requieren otro tipo de abordaje que incluya una planeación más consistente del uso del suelo, involucramiento de los constructores, rediseño de ciertos tipos de infraestructura público-privada y otras medidas similares de carácter amplio.

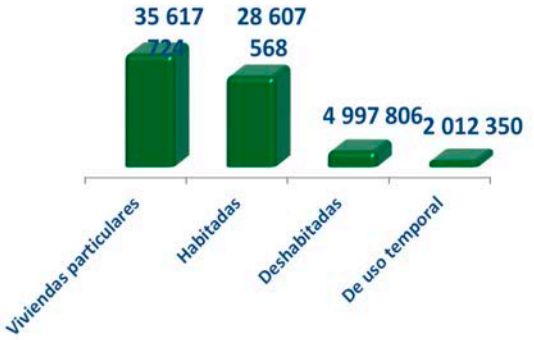
Efectos sobre el uso del suelo

Cuando, como ha venido sucediendo en México en los últimos años, se yuxtapone desordenadamente vivienda nueva en el espacio urbano o se construye masivamente en zonas que extienden sin sentido la mancha urbana, en zonas que no disponen de medios adecuados de transporte o que obligan a recorrer grandes distancias, o cuando las nuevas construcciones no reparan en consideraciones sobre afectaciones al tejido social, o en la infraestructura complementaria que existe en la zona (industria, comercio, escuelas, estacionamientos, red de agua potable y saneamiento, recolección de residuos, etc.) la sustentabilidad de la vivienda está seriamente en entredicho. Pero no sólo eso: la sustentabilidad de todo el entorno se ve amenazada y la racionalidad del uso del suelo –urbano y extraurbano– se pierde, con multitud de efectos adversos: distorsiones en el mercado inmobiliario y uso especulativo del suelo, abandono de tierras de labranza y competencia "desleal" del mercado inmobiliario por parte de terrenos que eran de uso agrícola (por ejemplo superficies bajo propiedad ejidal o comunal) y proliferación de vivienda que no tiene como propósito primario ser habitada, por citar algunos.

Como ya se advertía en un reporte de 2006 (CIDOC/SHF, 2006: 8), una parte importante de este desarrollo indeseable en el uso del suelo destinado a vivienda se ha debido a la lógica que ha impuesto el mercado inmobiliario, el cual encontró terreno fértil en las políticas de ampliación inmoderada de la oferta habitacional y financiamiento fácil que se han instrumentado en los últimos años.

Un dato que ilustra el tamaño de la distorsión inducida es la forma en que ha crecido el número de viviendas deshabitadas en los últimos años. En el año 2000 había poco más de 3 millones de viviendas deshabitadas, en 2005 había ya 4.25 millones y en 2010 la cifra había alcanzado prácticamente los 5 millones de viviendas sin habitarse, además de otros 2 millones de viviendas de uso temporal (Véase Gráfica 1) (CIDOC/SHF, 2007: 38; INEGI, 2011). Esto es, de los 35.6 millones de viviendas particulares registradas en el país ese año, una quinta parte se encontraba, según cifras del Censo de Población y Vivienda, deshabitadas o sólo temporalmente habitadas. En contraste, se sigue registrando oficialmente un déficit en la disponibilidad de vivienda. No podemos llamar a eso un uso eficiente de los recursos ni en un sentido económico ni en un sentido social.

GRÁFICA 1
Viviendas particulares, habitadas, deshabitadas y de uso temporal en México (2010)



Fuente: INEGI, 2011.

La relación entre la ubicación de la vivienda y los sitios de trabajo y estudio es de particular importancia. En el caso de vivienda popular, que se ha construido masivamente en zonas periféricas o incluso fuera de los antiguos centros de población y donde con frecuencia las viviendas fueron adquiridas al amparo de un crédito aparentemente atractivo (por ejemplo un crédito para segunda vivienda de INFONAVIT) pero lleno de problemas reales (tiempo y costo de traslados, dificultades de abasto, insuficiencia en disponibilidad de agua, etc.) para hacer uso de la vivienda, el incentivo que se ha generado es perverso.[12] No debería ser esa la tónica de la oferta y financiamiento a la vivienda. A la luz de esta problemática, en fechas recientes ha sido muy fuerte el llamado a promover políticas de redensificación urbana (véanse, por ejemplo los reportes de CIDOC/SHF, 2006 y posteriores).

Efectos en la provisión de servicios urbanos

Cuando se construye vivienda sin apego a planes de desarrollo urbano o alejada de centros urbanos, también se presentan implicaciones negativas en la provisión de servicios urbanos, tales como agua potable y saneamiento, manejo de residuos sólidos y transporte público: su provisión se dificulta y/o el costo de proveerlos se eleva considerablemente.

[12] Un informe de la empresa calificadora Standard and Poors refleja con claridad la problemática: "los compradores empezaron a frustrarse debido a los largos y caros recorridos diarios que debían hacer para llegar a sus trabajos, así como por el limitado acceso a servicios públicos, como escuelas, centros de salud y transporte público confiable y seguro, lo que en muchos casos los llevó a abandonar sus viviendas" (González, 2013, p. 27).

Sucede lo mismo cuando se construye vivienda que no considera en su diseño formas de facilitar la provisión de dichos servicios. Por ejemplo, incorporación de plantas de tratamiento y reúso de agua a nivel de conjunto habitacional, o también previsión de espacios para la separación de residuos.

No son aislados los casos en el país en los que la provisión de servicios urbanos es insuficiente o está camino a ser desbordada. Por supuesto, se trata de un problema con múltiples dimensiones, tales como la insuficiencia presupuestaria de los municipios, las dificultades recaudatorias, el envejecimiento de algunas obras de infraestructura y la inoperancia de algunos esquemas de construcción, operación o licitación de obras (como referencia, baste considerar el elevadísimo número de plantas municipales de tratamiento de aguas que se encuentran sin funcionar u operando parcialmente). Es indudable, sin embargo, que la política de vivienda coadyuva de manera significativa al agravamiento de esta problemática, por su ubicación y características constructivas inadecuadas.

Recientemente, el INFONAVIT reconoció que el crecimiento experimental que ha venido dándose en la oferta de créditos hipotecarios "rebasó la capacidad de muchos municipios de proveer infraestructura y servicios, así como de planear su desarrollo urbano" (Alcantara, 2013:15).

Otros efectos adversos

Existen también otro tipo de efectos adversos que una política de vivienda, como la que ha tenido lugar en el periodo de estudio puede inducir. Entre ellos vale destacar los siguientes:

Efecto distorsionante sobre el sector de la construcción y equipamiento de vivienda.- Ante las condiciones de expansión desbordada de la oferta que se echaron a andar en el país, sobre todo después del año 2000 al amparo de la política nacional de vivienda y las características de esta expansión, muchas empresas desarrolladoras apuntaron a seguir construyendo vivienda a gran escala, a adquirir nuevas reservas territoriales –principalmente a las orillas de las ciudades donde el precio del terreno es ínfimo– y a financiarse mediante políticas agresivas de apalancamiento; es decir, con una alta proporción de recursos obtenidos en préstamo por cada unidad de capital propio.[13]

Sin embargo, con la contracción por la crisis económica mundial que se dejó sentir en 2009 y 2010 y ante cambios en las condiciones del mercado, el terreno comenzó a ser resbaladizo para los grandes actores del mercado inmobiliario, llevando no sólo a una recuperación a medias del sector de la construcción en los años subsecuentes, sino además a la crisis que ha empezado ya a experimentar el mercado bursátil de inmobiliarias en nuestro país: desde 2011 los precios de las acciones de las empresas

[13] En 2012, a pesar de una contracción en las ventas, las empresas desarrolladores tenían en construcción el 102% del volumen de sus ventas, que era de hecho, una proporción significativamente mayor a la que tenían en 2010 (74%). Es decir, hubo una acumulación de inventarios y sobre-construcción (La Jornada, 16/06/2013, 27).

[14] De acuerdo con las cifras de la Bolsa Mexicana de Valores, las caídas en ese lapso fueron como sigue: SARE: 58.6%, GEO: 62.3, Homex: 68.8 u Urbi: 80.2% (Alcantara, 2013, p. 14-15)

desarrolladoras de vivienda han ido a la baja y entre junio de 2012 y mayo de 2013 los precios de cuatro de las cinco mayores empresas presentaron caídas estrepitosas que van del 58 al 80% de su valor.[14] Varias de ellas están, de hecho, considerando entrar a procesos de concurso mercantil ("quiebra"). Esto ha llevado a pensar en la posible contracción futura de la oferta en el país y un impacto adverso en la cadena productiva del sector vivienda (Alcántara, 2013: 15).

En muchas partes del mundo y en México, el mercado inmobiliario ha empezado ya a demandar otro tipo de características en la oferta de vivienda y evaluar ésta a partir de otros parámetros y criterios diferentes a los que han venido considerándose y a los cuales había apostado buena parte de la expansión reciente de la infraestructura habitacional en México. En particular, la lejanía entre la vivienda y los núcleos urbanos, con todos los efectos adversos que ello implica, empiezan ya a ser causal de la pérdida de interés por parte de la población y, como reflejo de ello, llevar a la baja las perspectivas de las desarrolladoras de vivienda que operan bajo estas condiciones y tienen en las reservas territoriales lejanas a las urbes su principal inversión para expandir su oferta futura.[15] También se valora la garantía en el abasto regular de agua potable y empieza a ser relevante la eficiencia energética de las edificaciones.

Efecto ampliado en exclusión de grupos sociales y polarización social.- Programas de vivienda mal encauzados y un crecimiento desordenado de los núcleos de población contribuyen a la exclusión de algunos segmentos de población y a la polarización social.

En este sentido, los antiguos problemas de marginalidad urbana, inequidad en la disponibilidad de servicios e incluso vulnerabilidad de ciertos grupos ante fenómenos como deslaves e inundaciones, que han estado presentes en un buen número de ciudades mexicanas, se tienden a agravar y a complejizarse ante las pautas alentadas por la política de vivienda de los últimos años. Un análisis muy ilustrativo en este sentido, lo presentan Maycotte y Sánchez Flores (2009) para el caso de Ciudad Juárez.

Cabe decir que el fenómeno de exclusión y polarización social alimentado por los patrones predominantes de construcción de vivienda y el uso del suelo —urbano principalmente— puede presentarse en dos modalidades: la exclusión de grupos sociales desfavorecidos y la auto-exclusión de grupos más favorecidos en conjuntos aislados de su entorno más amplio. Ninguna de las dos modalidades contribuye a la integración social, si bien la primera suele ir acompañada de efectos más adversos como vulnerabilidad natural (desastres naturales) y social (violencia, adicciones, etc.).

En vez de la construcción de colonias o conjuntos habitacionales en zonas mal comunicadas, excluídas o excluyentes, que pueden llegar a convertirse en auténticos *ghettos*, se requieren opciones diversificadas de vivienda, insertas –que no invasivas– en la estructura urbana. La rehabilitación de

[15] Es justo decir que, al lado de los cambios en la propia demanda, han contribuido también a esta reorientación del mercado algunos cambios de criterios en la política federal de vivienda que empezaron a operar hacia 2012, en aparente reconocimiento a algunos de los efectos negativos que se habían venido induciendo.

vivienda e incluso la autoconstrucción, que quedaron en segundo plano frente a la avalancha de nuevas construcciones por cuenta de grandes empresas desarrolladoras, son opciones que pueden favorecer más la integración social.

Conclusiones

La oferta y el financiamiento de vivienda han recibido un notable impulso en el periodo 2000-2012. El enfoque predominante ha descansado en la atención de la demanda y la utilización del sector como motor de la actividad económica aún en periodos contractivos. Se han generado incentivos a la construcción de vivienda, fundamentalmente a partir de modificaciones en la estructura financiera, lo cual ha tenido cierto "éxito" en el corto plazo.

Esta política fue impulsada particularmente en el sexenio 2000-2006, bajo la presidencia de Vicente Fox. Aunque con algunos ajustes, particularmente después de 2009, la orientación de la política se mantuvo durante el siguiente periodo sexenal: el enfoque de desarrollo habitacional sustentable contemplado en el Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, que se empezó a instrumentar tardíamente, ha tenido un significado marginal ante la tendencia predominante de expansión inmobiliaria que se echó a andar desde años atrás.

El modelo seguido ha contribuido a reforzar efectos que ya son o serán adversos en el mediano plazo tales como:

- Expansión de la mancha urbana y establecimiento de conjuntos habitacionales lejanos a los centros urbanos, con problemas para ser dotados de servicios básicos.
- Altos números de vivienda desocupada o subutilizada.
- Pérdidas de calidad de vida (por ejemplo tiempos de transporte) y desintegración social.
- Incorporación marginal de tecnologías para la reducción de impactos ambientales en la vivienda y la infraestructura urbana.

La creciente demanda de vivienda necesita ser atendida en términos muy diferentes: ha de ser compatible con la sustentabilidad en el uso del territorio y de los recursos naturales; socialmente más incluyente y sensible a los nuevos requerimientos del mercado inmobiliario.

El nuevo Programa Nacional de Vivienda 2013-2018 podría seguir la misma suerte si el abatimiento del rezago en la oferta de vivienda y la procuración de una vivienda digna, que se han anunciado como dos de las estrategias centrales para los años venideros, no quedan orgánicamente ligadas y ancladas a los criterios de un "desarrollo ordenado y sustentable", otra de las cuatro estrategias anunciadas (Alcantara, 2013: 1).

Bibliografía

Alcantara, C. (2013), "INFONAVIT, por replantear su modelo", *El Financiero*: 14 de enero, p. 15, México.

_____ (2013), "Optarían vivienderas por concurso mercantil antes de reforma financiera", *El Financiero*: 6 de junio, p. 14-15, México.

_____ (2013), "Probable menor oferta de casas", *El Financiero*: 24 de mayo, p. 18, México.

Alcantara, C., *Capital de México*, 12 de febrero de 2013, p. 1, México.

Calderón Hinojosa, Felipe (2012),VI Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2003): *Vivienda*. México.

Centro de Investigación y Documentación de la Casa A.C. (CIDOC) / Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) *Estado Actual de la Vivienda en México* (EAVM), Ediciones 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. México

CONAVI (2007), Programa Nacional de Vivienda 2007-2012, México.

CONAVI (2012), Avances del sector vivienda a mayo 2012, Presentación. [www.conavi.gob.mx]

González, Amador, R. (2013), "Grandes inmobiliarias pasan por el peor momento de su historia", *La Jornada*: 16 de junio, p. 27 México.

INEGI (2011), Principales Resultados del Censo General de Población y Vivienda 2010, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2009): *Estadísticas históricas de México*. Cap. 2 Vivienda y Urbanización, México.

Maycotte Pansza, E. y E. Sánchez Flores (2009), "Ciudades dispersas, viviendas abandonadas: La política de vivienda y su impacto territorial y social en las ciudades mexicanas". Memorias del 5º Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual. Estrategias de transformación y gestión de la ciudad; perspectivas y nuevas tecnologías, 2-4 junio de 2009, Barcelona, España.

Quadri, G. (2013), "Nueva política de vivienda urbana ¿cómo?", *El Economista*, Ciudad de México, 17 de mayo.

SEDESOL (2002), Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, México.

Unikel, L. (1976): El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras, El Colegio de México.

Alternancia en el gobierno y retraso en la transición energética

La política energética en los sexenios panistas

*Juan Froilán Martínez Pérez**

Introducción

La alternancia en México ha significado un gran momento en nuestra historia. Ha sido un gran cambio político y social en la construcción de una sociedad cada vez más madura, y encaminada al desarrollo económico. Después de doce años de gestión panista es el momento de hacer una reflexión sobre lo que ha significado este cambio en el Gobierno de nuestro país en su ruta hacia una mejor gobernanza como una condición para el desarrollo de nuestra economía y de nuestra sociedad. Hay que hacer notar que las consecuencias de este periodo panista sólo se verán plenamente en el largo plazo, y tendrán modulaciones a medida que se reinstala el nuevo gobierno priista. Es en este contexto que se realiza la presente evaluación, tocando un aspecto central en las economías modernas, como lo es la política energética, y que ha sido modelada de una forma particular en el actual periodo de globalización económica.

Podemos ver el periodo transitorio del panismo, como un experimento social e histórico, en el cual la conducción del país fue realizada por una fuerza política declarada abiertamente de derecha, con su programa social, político y económico orientado por el pensamiento conservador. La derecha mexicana tiene como ideología el neoliberalismo, y es en función de este programa que podemos sacar conclusiones constructivas en el análisis del periodo histórico del experimento de la derecha en México en estos doce años de gobiernos panistas.

La política macroeconómica del modelo del panismo se basa en el modelo liberal, con un Estado reducido; pero el problema del Estado mal recaudador, que ha cambiado en los modelos que van desde el intervencionismo estatal hasta la reducción al mínimo en el Estado administrador, ha sido una constante en el periodo reciente de nuestra historia económica. Este problema no resuelto por

* Profesor-investigador del Departamento de Economía UAM –Azcapotzalco.

el priismo, en periodos panistas tomó una forma particular que significa el quiebre del modelo liberal extremo, o del fundamentalismo de mercado. Los panistas no lograron impulsar a cabalidad este modelo en México. El pragmatismo político del panismo impidió comprender la situación nacional y los requisitos de un modelo competitivo, eficiente y bien regulado en el sector energético. Para un país con importantes reservas de recursos energéticos el manejo ineficiente de los mismos pone en riesgo el desempeño de toda la economía tanto por los efectos distorsionadores de los mismos ante la carencia de una infraestructura institucional que fomente y regule la competencia, como por las presiones en tipo de cambio y su equilibrio en el largo plazo derivados de los efectos de la "enfermedad holandesa" (Fajgenbaum, 2012: 423), y sus efectos en el sector externo de una economía abierta como la mexicana.

Las finanzas públicas dependientes del petróleo

El estancamiento económico es un reflejo de la forma en que los sectores de derecha aplican el modelo en México. Al cierre de los gobiernos priistas, el proceso de "modernización económica" iniciado en 1982 se acercaba a su segunda década, y se caracterizó por un magro crecimiento económico, en un marco de política económica permeado por la ortodoxia neoliberal. Es necesario remarcar que la derecha en el gobierno no empezó propiamente con el panismo, sino con el periodo de los "tecnócratas" en el poder de los gobiernos priistas.

Esto ha hecho que se acentúe más aún la importancia del origen de la aplicación del modelo neoliberal en México, al ser este iniciado por un gobierno priista, que evolucionó de la ideología del nacionalismo revolucionario hacia la modernización y apertura; es decir, al ser iniciado este cambio por una fuerza antigua como lo es el PRI, le dejó la impronta propia del "desarrollo histórico político" de México al modelo neoliberal. Es decir, que el programa panista no es el resultado del ascenso al poder de una fuerza de oposición con un programa económico distinto al aplicado por los gobiernos de los tres sexenios anteriores a la alternancia, sino más bien es una continuación del mismo modelo con la intención de ampliar los logros democráticos alcanzados hasta ese momento.[1] En la alternancia, los gobiernos panistas, no están exentos del desarrollo histórico de la sociedad mexicana, es por lo cual en muchos momentos parecieron más priistas que panistas, o simplemente una continuación de la política aplicada por los sectores de derecha del priismo. De esta manera, la evaluación de los dos sexenios

[1] El desarrollo y apertura democráticos en la época actual, los podemos "rastrear" desde el movimiento del 68, y a lo largo de toda la trayectoria, las fuerzas de izquierda han sido un elemento fundamental para el avance democrático, y más recientemente lo que se ha denominado "sociedad civil". No es un resultado de la derecha contra el priismo.

panistas es al mismo tiempo un análisis del programa económico de la derecha en México, el cual es muy patente en el sector energético debido a la forma en que se ha conformado, particularmente a la empresa más importante del país, como lo es Pemex.

El crecimiento económico observado desde la apertura de la economía mexicana, hasta el presente; es decir, todo el periodo de programas económicos conservadores, no ha distinguido colores partidistas, y podemos considerar el periodo panista como parte dentro de un periodo mayor que implica la política económica liberal en México (Contreras, 2009). De hecho, el periodo de estudio se ha caracterizado por un crecimiento económico modesto,[2] y con ciclos claramente vinculados a eventos externos de la economía mundial. El crecimiento de México se asocia a periodos de expansión de la economía global en general, y de los Estados Unidos en particular; asimismo, las caídas del PIB se identifican claramente con sus eventos críticos que van desde la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo hasta la crisis financiera global con epicentro en las economías desarrolladas. Con esto se resalta que desde la apertura, hay una mayor sensibilidad del ciclo mexicano a los eventos económicos globales.

Uno de los mercados de mayor importancia para el desempeño de la economía mexicana en los dos últimos sexenios ha sido el mercado petrolero, que es uno de los mercados realmente globales, con una mercancía suficientemente estandarizada y un sistema de precios globales (característico de las principales "commodities"), que cuenta con numerosos "jugadores" entre oferentes, demandantes e intermediarios, los cuales actúan en un sofisticado mercado financiero, como lo es el de los mercados globales de futuros. El desarrollo de estos mercados globales, de las materias primas y financieros, impacta de manera directa al desempeño de la economía nacional.

En este contexto, en México a lo largo del periodo de pobre desempeño económico y de alta sensibilidad del ciclo a la economía global, el motor del crecimiento no ha logrado pasar por completo a la dinámica de la inversión del sector privado. Al mismo tiempo la capacidad de ahorro e inversión del sector público se ha visto notablemente mermada, en gran medida por el modelo de derecha, iniciado por el propio PRI y profundizado por el PAN en los dos últimos sexenios. De esta manera, una característica notoria del panismo, es la debilidad económica del Estado, tanto por sus funciones como por su capacidad de impulsar la economía nacional, en el contexto de una economía más expuesta por la apertura y el adelgazamiento del Estado, y muy sensible a los mercados globales, y para el caso de este estudio, a los precios internacionales del petróleo.

[2] El desempeño de la economía en su conjunto a través del crecimiento del PIB será analizada en detalle en otros trabajos de este Seminario. Aquí sólo resaltamos el tema de los ciclos.

CUADRO 1

Ingresos Petroleros y No Petroleros 2000-2012

(Millones de pesos constantes base 2003=100 y variación porcentual real)

Año	Total	Var. %	Petroleros 1/	Var. %	No Petroleros	Var. Petrolero / No Petrolero
2000	1,396,240.0	11.4%	455,757.7	21.5%	940,482.3	67.4%
2001	1,428,069.6	2.3%	434,131.6	-4.7%	993,938.0	69.6%
2002	1,517,753.8	6.3%	448,530.5	3.3%	1,069,223.3	70.4%
2003	1,600,589.8	5.5%	533,420.8	18.9%	1,067,169.0	66.7%
2004	1,624,080.1	1.5%	584,382.1	9.6%	1,039,698.0	64.0%
2005	1,708,300.5	5.2%	637,197.1	9.0%	1,071,103.4	62.7%
2006	1,860,759.8	8.9%	708,001.5	11.1%	1,152,758.3	62.0%
2007	1,934,495.4	4.0%	685,379.7	-3.2%	1,249,115.7	64.6%
2008	2,093,810.8	8.2%	771,843.6	12.6%	1,321,967.2	63.1%
2009	1,978,675.5	-5.5%	613,976.9	-20.5%	1,364,698.6	69.0%
2010	2,001,131.9	1.1%	657,731.9	7.1%	1,343,400.0	67.1%
2011	2,096,914.8	4.8%	706,355.8	7.4%	1,390,559.0	66.3%
2012 e/	2,050,141.0	-2.2%	726,067.0	2.8%	1,324,074.0	64.6%

e/ estimación Ley de Ingresos 2012.

1/ Incluye IEPS a gasolinas y diesel de acuerdo al artículo 2o. Fracc. I y II incluido en la Ley de Ingresos 2008, Derechos sobre hidrocarburos, Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes e Ingresos propios de Pemex.

Fuente: Elaborado a partir del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2011 y Ley de Ingresos 2012.

Gran parte de esta falta de capacidad del Estado en el periodo panista para impulsar la actividad económica, no solo radica en su ideología, sino en la falta de solvencia económica de un gobierno mal recaudador. En este sentido, se destaca la fuerte dependencia de los impuestos del petróleo en los dos sexenios, lo cual no sólo es indicador de una fallida estrategia sino de una política económica pública, los altos precios del petróleo que hubo durante el panismo, postergaron la reforma fiscal integral (parte nodal de la política económica), a pesar de la caída en la producción de petróleo.[3] El modelo o proyecto de la derecha mexicana no ha logrado desarrollar una estructura de mercado competitivo con sus correspondientes instituciones, ni un moderno sistema fiscal acorde con

[3] Vale la pena notar cómo el ingreso fiscal por petróleo aumenta constantemente en el periodo panista como se muestra en el Cuadro 1.

los postulados liberales, para lo cual es indispensable un Gobierno solvente. Es conocido que México es el país con peor recaudación fiscal dentro de los países de la OCDE, ligeramente superior al 20% del PIB, y menos del 15% si se excluyen los ingresos petroleros (OCDE, 2012), y como lo muestran los datos de la cuenta pública.

CUADRO 2

Ingresos Petroleros y No Petroleros como Proporción del PIB, 2000-2012

(Porcentajes)

Año	Total	Petroleros 1/	No Petroleros
2000	18.6%	6.1%	12.5%
2001	19.2%	5.8%	13.3%
2002	20.4%	6.0%	14.3%
2003	21.2%	7.1%	14.1%
2004	20.7%	7.4%	13.2%
2005	21.1%	7.9%	13.2%
2006	21.8%	8.3%	13.5%
2007	22.0%	7.8%	14.2%
2008	23.5%	8.7%	14.8%
2009	23.6%	7.3%	16.3%
2010	22.6%	7.4%	15.2%
2011	22.8%	7.7%	15.1%
2012 e/	21.5%	7.6%	13.9%

e/ estimación Ley de Ingresos 2012.

1/ Incluye IEPS a gasolinas y diesel de acuerdo al artículo 2o. Fracc. I y II incluido en la Ley de Ingresos 2008, Derechos sobre hidrocarburos, Aprovechamiento sobre rendimientos excedentes e Ingresos propios de Pemex.

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2011 y Ley de Ingresos 2012.

Por su parte, el sistema bancario y financiero dedicó recursos fundamentalmente a la deuda pública, con un doble efecto, la reducción del financiamiento al sector privado, y la falta de desarrollo del sector bancario por su excesiva concentración. El ahorro privado no se conecta con las actividades productivas, y el sistema bancario también muestra fuerte concentración monopólica. Una vez más, se trata de una falla en el modelo de mercado de los gobiernos de derecha que no han logrado

construir las estructuras de su ideario ideológico en materia económica, a saber la construcción de mercados competitivos, que permitan que el Estado cumpla funciones básicamente de gestión y regulación.

La debilidad económica del Estado impuso su impronta también en el manejo de la política monetaria restrictiva, favoreciendo el control inflacionario y la estabilidad macroeconómica sobre el crecimiento, lo cual se muestra palpablemente con la introducción de los objetivos de inflación (con tipo de cambio flexible) en 2001, y la regla de equilibrio presupuestario en 2006 (OCDE, 2012: 14).

Fenómenos externos ahondaron la situación de bajo crecimiento económico a pesar de flujos récord de ingresos petroleros para el periodo. Notoriamente la crisis financiera global de 2008, ha puesto de manifiesto varios de los elementos del estancamiento de la política energética nacional. Dicha crisis abrió una coyuntura temporal con inestabilidad en precios de los hidrocarburos, pero con tendencias a precios altos en el mediano y largo plazo, permitiendo un incremento de los ingresos petroleros por exportación al tiempo que cayó el volumen de producción de petróleo.[4]

Con una economía cada vez más abierta, la expansión económica dependió exclusivamente del sector externo, del ahorro exterior (inversión extranjera y financiamiento foráneo). Pero aún así, para la derecha la apertura no ha sido completa.

Determinantes globales de la política energética nacional

El desarrollo del sector energético en México, al igual que la economía en su conjunto, ha estado ligado al desarrollo del mismo sector en los Estados Unidos; sin embargo, durante el panismo se ha distinguido de manera particular por una serie de eventos, que complementan la estrategia de apertura del TLCAN. Se trata de la inclusión del sector energético en la integración de la zona del Norte del continente Americano. La Alianza Para la Seguridad de América del Norte (ASPAN), se dio a conocer en 2001; detenida por los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, no es retomada sino hasta marzo de 2005 en Waco, Texas (Saxe-Fernández, 2009). El centro de la propuesta es garantizar el abasto de hidrocarburos al mercado de los Estados Unidos por parte de sus vecinos y socios comerciales. Esto lleva consigo la idea de completar la apertura económica en el sector energético nacional, pues el concepto implica la integración energética de la región de América del Norte, en donde predomina el mercado de los Estados Unidos, tanto por volumen de producción como de consumo, y de intermediación. Además, el mercado de los Estados Unidos es un mercado muy dinámico, con gran cantidad de competidores, regionalizado, con fuerte infraestructura física y financiera; en general, se pueda considerar como el mercado energético nacional más desarrollado del planeta. Esto implica, que tanto Canadá como México son sumados de facto a la política energética de los Estados Unidos, a medida que los mercados se integren

[4] Esto hace evidente la orientación básica de la política petrolera: la exportación de petróleo crudo.

paulatinamente en un solo mercado energético de la zona norte del continente, y en la medida que se logren desarrollar las estructuras de mercado en cada uno de los países integrantes del TLCAN.[5]

De esta manera, la política energética del panismo complementa la estrategia de apertura de la economía mexicana incorporando al sector energético en un intento más por ajustarlo a los esquemas de mercado con la estrategia del ASPAN, lo cual implica distintas formas de privatización del sector, particularmente el petróleo. Esto encuadra perfectamente en la lógica liberal del proyecto de la derecha en México acorde con la idea predominante en la economía global de abrir el camino al modelo de mercado a través de una estructura de gobernanza energética que significa hacer transitar a las empresas estatales a una condición de empresa privada, con medidas propias de un régimen no propietal. Esto de acuerdo con los objetivos de los principales consumidores globales (los países desarrollados) de garantizar su abasto de crudo: "Lo que se busca es el acceso a la renta [petrolera] y esto se vuelve posible gracias a las privatizaciones, los contratos y las concesiones negociadas" (Vargas Rosío, 2011: 70).

Sin embargo, el resultado práctico para México es que las reformas panistas y la orientación de la política energética alrededor de la exportación de crudo han deteriorado la situación general del panorama energético, particularmente en el caso del petróleo, que ha visto reducidas las reservas petroleras de manera considerable.[6]

La actual situación energética nacional y la concepción del mercado energético

Los factores que han provocado los tropiezos de la reforma energética, particularmente de la reforma petrolera, radican, por un lado, en no considerar plenamente el significado nacional que tiene el petróleo, asociado a su historia y al desarrollo de una ideología nacionalista que se ha perfilado desde inicios del siglo pasado; no sólo fuerzas políticas, sino también instituciones completas.[7] Por otro lado, está la concepción misma del modelo liberal que pretende guiar la estrategia energética en el país. Este modelo presupone el buen funcionamiento del mercado como un mecanismo eficiente de asignación de recursos, con incentivos correctamente alineados. En situación de monopolio, entonces, la regulación corregiría los errores de mercado que llevan a ineficiencias económicas. Sin embargo, en las propuestas de las reformas y modernización falta la idea de establecer como centro de la estrategia a la transición energética, que considere a todas las fuentes y destinos del consumo de la energía, que tome en cuenta

[5] La estrategia de integración para México, se diferencia de esta manera de la integración intentada en América del Sur, en donde predominan los acuerdos con fuerte contenido nacionalista sin descartar a las empresas estatales del sector de los hidrocarburos (Vargas Rosío, 2007).

[6] Véase el Cuadro 4 del anexo al final del trabajo. El cuadro incluye la situación de las reservas gaseras que tampoco han mostrado mejora a lo largo del panismo, a pesar de ser un sector más abierto a la inversión privada.

[7] Este conjunto de factores sociales y políticos no serán tratados en este trabajo, nos circunscribimos a los elementos económicos del análisis.

la matriz energética como un todo, en la cual la unidad económica comercializada sea la energía, y no determinada forma de ella. Esto implica que las distintas fuentes de energía sean sustitutas y complementarias en un mercado competitivo con modernas y sólidas instituciones reguladoras. Son precisamente estas premisas las que ha sido incapaz de construir la estrategia neoliberal, desde el inicio de la apertura en 1982, agravándose en el sexenio panista, que de acuerdo con su ideología debió ser un periodo realmente modernizador del sector. Vale la pena hacer notar que en un esquema de este tipo no es excluyente la existencia de empresas estatales de energía, al contrario, podrían ser un elemento estabilizador interno en un mercado muy dinámico y global.[8] Las consecuencias han sido graves para la economía, pues el estancamiento del sector ha tenido doble efecto sobre el crecimiento, uno directamente sobre la economía real, incluyendo la producción de hidrocarburos, y otro sobre la situación financiera del Estado y su capacidad económica ya sea para impulsar la inversión pública o para regular eficientemente.

Existe una relación directa entre el crecimiento económico y el abasto de energía. En México el abasto se basa en los hidrocarburos, y en la producción propia; sin embargo, la dinámica de las reservas (con tendencia a la baja), y con la estructura de consumo (predominando los hidrocarburos para el consumo de transporte), nos enfrenta a la necesidad de reemplazar la producción de las fuentes tradicionales de petróleo "fácil" por campos petroleros con mayor dificultad técnica tanto en tierra como en aguas profundas, ya que no es factible desplazar el consumo de petróleo. Asimismo, el sector gasero, fundamental en la generación de electricidad, enfrenta la necesidad del desarrollo tecnológico para explotar las fuentes disponibles en el territorio nacional.

Desafortunadamente el resultado de la gestión del panismo para el sector energético, particularmente el petrolero, es alarmante, ya que nos enfrenta a la posibilidad de pasar de ser exportador de hidrocarburos a ser importador neto. Las reformas energéticas del periodo neoliberal se han centrado principalmente en el sector petrolero con magros resultados y el periodo de mayor fracaso lo ha sido el panismo con las reformas de los presidentes Fox, en su fallido intento en 2001, y Calderón en 2008.

Las reformas de los presidentes panistas

El reto en el futuro inmediato es mantener el suministro energético ante un esperado crecimiento económico. Los cimientos de una estructura energética moderna no los pudieron construir los gobiernos panistas, e incluso con el intento inicial de amplia apertura al sector privado con el presidente Fox, y ante la escasa habilidad política, lo que se logró fue desacreditar más los intentos de apertura al sector privado.[9]

[8] "El problema de la astringencia presupuestal, para las empresas públicas relativamente eficientes, puede resolverse corporatizándolas; es decir, sacándolas del presupuesto y permitiendo que se endeuden para proyectos rentables, pagables con los rendimientos de los mismos proyectos" (García-Alba Iduñate, 2012, p. 357).

[9] Están muy presentes en el ambiente las experiencias fallidas de privatización: la bancaria, telecomunicaciones, carreteras, ingenios azucareros, ferrocarriles, y otros sectores menores.

El centro de las reformas ha sido abrir el espacio para la inversión privada en cualquiera de sus formas, dado que la privatización completa no ha sido posible por factores políticos principalmente. Sin embargo, una nueva infraestructura institucional de la energía no se ha logrado, esto es una deuda de doce años de panismo. Durante el periodo foxista hubo un tímido intento de reforma abriendo Pemex a la iniciativa privada, bajo el supuesto de que el Congreso aceptaría cualquier decisión del Ejecutivo de la alternancia. Con constantes visitas a los Estados Unidos y Canadá, Fox ofreció la apertura del sector energético, pero sin una clara propuesta integral del Ejecutivo. Dado el fracaso ante el congreso y la sociedad civil, se decidió dejar en el abandono el sector con la idea de que el proceso de desmantelamiento de Pemex iniciado en el periodo priista, llevaría a condiciones de una reforma liberal agresiva. Sin embargo, estas condiciones nunca se presentaron, pues con el 11 de septiembre, los Estados Unidos fortalecieron su estrategia de mantener suministros de hidrocarburos seguros y alternativos, y la economía mundial se recuperaba en la segunda mitad de 2002. Por otro lado, con el fin de la era del petróleo barato, a nivel mundial la evolución tecnológica del sector del petróleo y gas llevó a una mayor diversificación de fuentes (arenas butiminosas, gas natural, aguas profundas, carbón más limpio, reposición de reservas, etc.).[10] La recuperación mundial y la nueva demanda de hidrocarburos se retroalimentó con un proceso de mercadeo mundial con una tendencia al alza de los precios del petróleo que hasta la fecha se mantiene. A fin de cuentas a pesar del abandono y descapitalización de Pemex, los ingresos por exportación de petróleo fueron extraordinarios a partir del sexenio de Fox,[11] con un efecto perverso para las políticas de reforma.

El resultado más evidente del fracaso de la política energética durante el panismo es la reducción significativa de la producción y de las reservas petroleras. Esto ha sido el resultado de las fallas en la reforma energética y en la fiscal que ha reducido la política energética prácticamente a la exportación de crudo para hacerse de recursos líquidos.

La débil iniciativa del presidente Fox

El objetivo central del gobierno foxista fue aumentar la producción petrolera,[12] y ampliar la exportación de crudo, para lo cual se planteó la modificación del artículo 27° Constitucional, marcando al Ejecutivo

[10] De hecho, a pesar de que la demanda de petróleo se mantendrá alta, la perspectiva de consumo energético para las siguientes décadas indica una reducción relativa del consumo de hidrocarburos por parte de los países desarrollados, con incremento en los países emergentes, particularmente China.

[11] Esto también permitió que la política monetaria del Banco de México de control de la inflación, con el inicio de una estrategia de acumulación de reservas, política derivada del temor a los eventos traumáticos cambiarios de la década de los ochenta y noventa, mantuviese como prioritaria la estabilidad cambiaria, ante la posibilidad de síntomas de la "enfermedad holandesa".

[12] Tal incremento de la producción se logró: "La producción diaria pasó de alrededor de dos millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMbpce) en 2000 a más de 3.5 MMbpce en 2004. (Newell, 2012, p. 289).

como el principal promotor de la privatización, en un contexto nacionalista latinoamericano en materia de energía. Otros objetivos importantes durante el periodo de Fox, fueron el intento de mejora operativa de Pemex y asegurar la sostenibilidad en el largo plazo de la plataforma de producción; sin embargo, el resultado fue la reducción de las reservas probadas, la producción alcanzó su pico y no se desarrollaron campos alternativos y las operaciones de campo de Pemex fueron ineficientes (Newell, 2012).

Los principales fracasos de la estrategia energética del foxismo se reflejan en la caída de las reservas de petróleo, debido sobre todo a la política de incremento de la producción y exportación de crudo. Asimismo, podemos remarcar que se continuó con el retraso tecnológico principalmente por no enmarcar la política del sector en la transición energética, con una visión más amplia y de conjunto de la energía, y también por el abandono de la política del sector.[13] El abandono del sector y el rezago tecnológico hicieron aumentar la dependencia de las importaciones de gasolina y gas natural que caracterizó al periodo panista, así como también profundizó la crisis financiera de Pemex[14] al aumentar su deuda externa e interna. En general la deficiencia en la planeación y el desperdicio de recursos provenientes del petróleo, a partir de Fox, y durante Calderón, se manifiesta en el hecho que el Gobierno Federal manejó el mayor volumen de divisas petroleras en la historia de la industria, y sin embargo la dependencia del fisco de los ingresos petroleros subió en el periodo panista (Gutiérrez, 2008).

En conclusión, el modelo liberal durante el foxismo sufrió una simplificación extrema al intentar gobernar al país con criterios empresariales sin tener una visión de Estado que también tomase en cuenta los aspectos políticos. Esto condujo a la imposibilidad de concretar el proyecto de privatización de la industria petrolera y el descrédito de esta política. El resultado fue la poca colaboración con el capital privado en aguas profundas y en el sector gasero.[15] Al concebir la estrategia energética alrededor del petróleo, su producción y exportación como crudo, y ver como único futuro de Pemex la privatización, se abandona la construcción de infraestructura y el desarrollo tecnológico de la energía. Por ejemplo, en petroquímica, "las empresas trasnacionales han buscado hasta ahora negociar con México a partir del principio de todo o nada...no arriesgan si no se les garantiza la propiedad de lo que descubren... se niegan a adquirir empresas que elaboran productos secundarios si éstas dependen de materia prima controlada por empresas paraestatales" (Gutiérrez, 2008: 261). Es como si en la construcción del modelo liberal, las empresas trasnacionales son sólo un agente más, y no el agente dominante del mercado global petrolero y de la energía, y el Estado Mexicano sólo se encargaría de colectar derechos de extracción e impuestos sobre la renta.

[13] Esta postura recuerda la política industrial del periodo de la apertura durante el priismo, cuando se argumentaba que la mejor política industrial era la no–política.

[14] La irracional situación de Pemex respecto a los altos niveles de impuestos que está obligada a pagar la empresa ha sido ampliamente documentada.

[15] A pesar de que la apertura en este sector se inició desde 1995, con Calderón hubo un nuevo intento de abrir a la inversión privada la explotación en aguas profundas.

El intento de reforma integral del presidente Calderón

En 2008 el Ejecutivo envío al Congreso una serie de reformas con el objetivo de fortalecer y ampliar la exploración y desarrollo de Pemex en yacimientos de considerable dificultad técnica y por lo tanto de mayor riesgo financiero, tales como Chicontepec y aguas profundas en el Golfo de México. Asimismo, se pretendió atender el problema de la fuerte importación de petrolíferos, particularmente gasolinas. La estrategia propuesta implicaba tomar como eje de la reforma la participación de la inversión privada (igual que Fox), estableciendo derechos de extracción de petróleo e impuestos sobre la renta habiendo licitado la explotación en aguas profundas; por otro lado, se permitiría la inversión privada en las refinerías; por último, se buscaría mejorar la operación de Pemex a través del gobierno corporativo de la empresa que permitiese al Consejo de Administración (reformado) tener como objetivo la valoración de la empresa, esto implicaba la creación de un órgano regulador independiente de Pemex, y consolidar la autonomía financiera y operativa de la empresa.

Una vez más, la reforma no fue completa. Esta vez, ante la presión social, se hizo una amplia discusión en el Congreso, a la cual fueron invitados especialistas de todos los sectores de la sociedad. El Congreso evitó la participación directa de la inversión privada en la exploración y producción, dando paso a los contratos de servicios (contratos incentivados), que si bien no generan derechos de propiedad, sí sobre el valor de la producción de la cual se paga al contratista.[16] Por otro lado, se mantuvo el monopolio de Pemex en la refinación y actividades de comercialización, y se mantuvo sin modificaciones de fondo su régimen fiscal, dotándolo de cierta holgura para financiar inversiones. Asimismo, se creó la Comisión Nacional de Hidrocarburos[17] y al Consejo de Administración de Pemex se la dio como misión crear valor económico para la empresa.

Balances y retos de los procesos reformadores

Los gobiernos de la alternancia, con una ideología de derecha, en su fundamentalismo de mercado, desde el inicio optaron por la inversión privada como el mecanismo para conducir la política energética del país. A pesar de que el proceso de privatización de la energía no comienza con el panismo, es con éste cuando se pretendió de una manera más abierta llevarlo a cabo. Efectivamente, el panismo, a diferencia del priismo —padre de los procesos privatizadores con la apertura y modernización de

[16] En marzo de 2011 Pemex anunció por primera vez en más de 70 años, licitaciones a inversionistas extranjeros, teniendo los primeros contratos de servicios en agosto de 2011 en pequeños campos maduros en Tabasco (U.S. Energy Information Administration, 2012).

[17] "Las agencias reguladoras se encargan de facto de crear las condiciones para la privatización de la industria y la asignación de los recursos a particulares. Con nombres como Agencia Nacional de Hidrocarburos (Colombia), Comisión Nacional de Hidrocarburos (México), Gas Natural y Biocombustibles (Brasil), ... tienen la función de administrar los recursos, lo que en la práctica significa establecer el régimen privado de propiedad (en muchos casos junto con el Ministerio de Energía), diseñar los lineamientos y manejar las licitaciones para el otorgamiento de bloques, con lo cual las corporaciones o empresas se incorporan a las actividades de exploración y producción del país en cuestión". (Vargas Rosío, 2011, p. 37).

la economía— no tiene que liberarse de la carga histórica del nacionalismo revolucionario, no tenía que modificar sus estatutos partidarios para promulgar la privatización como mecanismo idóneo en el funcionamiento de la economía, incluida la principal empresa mexicana: Pemex. A pesar de que el resultado ha distado de un esquema plenamente liberal, las distintas formas de participación de la inversión privada han ganado terreno en el sector, primero en el eléctrico, después en el gasero, y ahora avanza paulatinamente en el petrolero. Pero lo que ha caracterizado este "avance" ha sido el pragmatismo político y no una estrategia integral cuyos consensos están lejos de construirse por parte de las fuerzas políticas nacionales, incluyendo la sociedad civil. De ahí que como resultado tenemos procesos fragmentados.

De esta manera, al igual que el foxismo, el calderonismo no logró concretar una reforma integral de acuerdo con el ideal liberal o neoliberal; es decir, una reforma que haga que el sector energético funcione de acuerdo con los principios de un mercado competitivo, eficiente y con inversión privada. Lo que ha predominado es el pragmatismo y reformas parciales e insuficientes para el reto de garantizar el abasto energético y la transición a una serie de fuentes primarias de energía más amplia que contemple la sustentabilidad. Por otro lado, la discusión en el Congreso de la reforma calderonista dejó ver que incluso dentro del equipo del Ejecutivo, los más directamente relacionados con el sector energético, tenían visiones que estaban lejos de ser uniformes o que permieron vislumbrar que, cuando menos, se detuviera el deterioro (De Rosenzweig Franciso, 2008).

Los resultados más positivos después de la reforma, fueron que partir de 2009 se recuperó la tasa de restitución de reservas probadas siendo en 2012 superior al 100%; por otro lado, la producción ha reducido su alta dependencia de Cantarell al aumentar la producción en otros pozos y zonas y la plataforma de producción se estabilizó alrededor de los 2.5 MMbpce diarios (Pemex Exploración y Producción, PEP., 2012), pero las reservas son sólo suficientes para diez años. Dada la demanda estimada por Pemex significa que tendrá que recortar la exportación de crudo y al mismo tiempo explotar las reservas de pozos no convencionales, con mayor dificultad técnica, así como, de inversión y riesgo, tales como Chicontepec y aguas profundas. Esto implica una inyección de capital considerable, que por la situación financiera de la empresa (impuestos, pasivos laborales y deuda incluidos), no es viable sin un nuevo intento de reforma, con una nueva apertura a otras compañías e inversionistas.

Entre los resultados más adversos en el periodo de Calderón, están lo que se refiere a refinación y comercialización. En estos casos los efectos perversos del monopolio generan corrupción e ineficiencias en toda la cadena de comercialización;[18] al no poder avanzar en los tiempos planeados la construcción de la nueva refinería en Hidalgo, se pone de manifiesto el abandono del sector de los petrolíferos, ante una expansión extraordinaria de la demanda interna de gasolina, siendo un rubro que exige gran cantidad

[18] Al robo al consumidor de gasolina en la distribución con litros menores a mil mililitros, se suma el incremento del robo de combustible en los ductos, el cual aumentó en gran medida asociado a la imposibilidad de controlar el territorio en el cual están tendidos esos ductos al ser estos territorios conttrolados por el crimen organizado.

de divisas para hacer frente a dicho consumo. Este hecho hace ver el principal riesgo de mediano plazo: que Pemex importe petróleo con sus consecuencias para balanza comercial y recaudación fiscal; asimismo, para la situación financiera de la empresa misma.

La coyuntura global de recuperación de los precios internacionales del petróleo (por motivos de la expansión de la economía mundial, y por la especulación en los mercados de futuros durante y después de la crisis financiera global) ha sido desaprovechada por los gobiernos panistas. El estancamiento de la política energética se manifiesta, en las reformas inconclusas de Fox y de Calderón, en el hecho de que está en entredicho la sostenibilidad de la plataforma de producción petrolera y que continúan las ineficiencias en el sistema de distribución. Los efectos de la caída de la producción y reservas impactan no sólo lo que se deja de percibir por producción no obtenida, sino también en lo que se dejará de recibir en exportaciones de crudo y lo que habrá que importar para el abastecimiento del consumo nacional, el cual irá en aumento aún con las modestas expectativas de crecimiento de la economía mexicana. A esto se podría sumar que queda en entredicho la viabilidad económica de la empresa.[19] El estancamiento de la política energética es indicador de los fracasos de la política económica del panismo en su conjunto, y esto se muestra por la cadena de eventos que significa la caída de la producción de petróleo, ya que a pesar del incremento de los ingresos petroleros del fisco por efecto de los altos precios del hidrocarburo a nivel mundial, éstos irán a la baja con relación al PIB, más aún si se logran tasas de crecimiento mayores a la media del panismo. Esto significa la necesidad de movilizar ingresos no petroleros de ahí la urgencia de la reforma fiscal y financiera.

Gran parte del problema del sector energético es que ha dejado de lado el tema de la transición energética y la seguridad energética. La transición energética debería orientar la política en su conjunto, con la concepción de la energía como unidad central. La matriz de consumo nacional muestra la predominancia del petróleo como fuente primaria, situación que se prolongará cuando menos los próximos cincuenta años de acuerdo con las proyecciones de demanda global de energía (U.S. Energy Information Administration, 2013). La idea de la transición no significa abandonar los hidrocarburos y pasar a las energías renovables, sino tiene como fin reducir la huella carbonífera de nuestra economía a través de la diversificación del consumo y el aumento de la eficiencia energética. Esto implica una estrategia que permita la mejor combinación de energía disponible en el país, con una clara tendencia a la descarbonización. Evidentemente, dado el nivel de desarrollo estructural e institucional de nuestros mercados, tal política es inviable si sólo se concentra en la estrategia de la privatización, pues las externalidades negativas predominan en el medio, así como por la fuerte vinculación de la economía al sector de los hidrocarburos, en gran medida como reflejo del atraso tecnológico. Teóricamente la forma más eficiente de lograr la optimización de la matriz energética sería la del libre intercambio entre

[19] Una quiebra de Pemex, por la caída de su única fuente de utilidades (la producción de petróleo), implicaría una fuerte rectificación de costos (en refinación y comercialización), subir precios de gasolinas, reestructurar y privatizar sus activos, y la transferencia del pasivo laboral al gobierno (Newell, 2012, p. 301).

las distintas opciones de fuentes de energía, habiendo internalizado los efectos negativos de las fuentes contaminantes, así se concebiría como mercancía uniforme la unidad energética, y como sustitutos cuasi perfectos las distintas fuentes, las cuales para efectos de eficiencia y seguridad energética serían también complementarios. Pero esto implica un sistema de mercado maduro, que no está construido en nuestro país, y tal vez en ningún lugar del mundo. Es decir, que la intervención del Estado para promover la competencia es inevitable y debe ser a través de los mecanismos de regulación. Pero existen muchas premisas para que esto acontezca, y las presiones del tiempo han hecho que los gobiernos panistas (y los anteriores también) opten por el pragmatismo en el sector energético, lo que conduce a que la política energética sea guiada por la política petrolera y no al revés.

Por otro lado, la perspectiva del fin del petróleo de fácil acceso y la reducción tanto de reservas como de producción (que también abonó en beneficio del aumento de la tasa de restitución, así como los contratos de servicios y las Pidiregas), indica que se debe transitar a la explotación de yacimientos de mayor riesgo que exigen mayor tecnología, lo cual implica la participación de inversión de más riesgo, incluso manteniendo la empresa como paraestatal. Un elemento básico que ha faltado en los intentos de reforma energética en México,[20] ha sido la premisa de garantizar la creación de las condiciones para el funcionamiento de un mercado en el sector, nos referimos a la creación de las condiciones previas para la existencia de la competencia en este sector tan impregnado de elementos monopólicos y externalidades: "Una enseñanza clara de los procesos de privatización es el hecho de que resulta preferible un diseño de mercados para promover la competencia que se ha establecido claramente antes de la privatización. Después las empresas privadas se resistirán a las medidas, al no convenirles la competencia" (García-Alba Iduñate, 2012, p. 362). Esto significa que es necesario realizar previamente "una tarea meta- mercados" como lo es el diseño mismo de los mercados, lo cual es necesario bajo condiciones de monopolio y externalidades y otras fallas de mercado. Esta tarea consiste en crear y mejorar el entramado institucional de regulación, pues el objetivo central no es la privatización en sí misma, sino introducir la competencia en el sector.

La causa de esta omisión radica tanto en la falta de una visión clara del proyecto del país del panismo, en gran medida influido por el pragmatismo derivado de su impotencia en el manejo político, como en la raíz misma de la ideología de derecha que considera que con sólo la privatización, sin más acciones gubernamentales, es posible lograr la eficiencia económica, excluyendo la participación estatal en cualquier forma, incluso en la creación de las instituciones de regulación eficaz y moderna.

[20] Al igual que la política energética se ha reducido a la política petrolera, la reforma energética se ha convertido prácticamente en la reforma de Pemex, más aún en distintos intentos, y avance paulatino, de privatización de la empresa.

La energía y el petróleo después de doce años de gobierno del PAN

Estas fallas acentuadas en el panismo llevaron a concentrar la política energética nacional en los hidrocarburos particularmente en el petróleo. La producción de aceite alcanzó su pico en 2004 y a partir de entonces se ha reducido constantemente, estabilizándose a partir de 2009 en alrededor de los 2.5 Mbb/d. La aportación del petróleo a la balanza comercial se ha mantenido en niveles significativos durante los dos sexenios y constituyó un pilar de las finanzas públicas. Pero, la caída de la producción petrolera impacta directamente en el PIB y en las finanzas públicas lo que se agrava por las necesidades de importación de petrolíferos, particularmente gasolinas, lo cual lleva consigo cargas fiscales adicionales por los subsidios a estos consumos. El principal consumo energético es el petróleo, con cerca del 60%, seguido por el gas con 30%. Hasta la fecha México es exportador de crudo e importador de productos refinados y gas natural, siendo el principal socio energético los Estados Unidos. Aunque la tasa de reposición aumentó, las reservas probadas tienen un horizonte de diez años, y la mayoría tiende a concentrarse en pozos no convencionales en el Golfo de México y en la Sonda de Campeche. La mayor parte de la producción petrolera se concentra en el Golfo, Ku-Maloob-Zaap cuya producción ha aumentado considerablemente y Cantarell que a partir de su pico en 2004- 2.1 Mbb/d- ha declinado constantemente. La producción en tierra se concentra en Tabasco y Veracruz, y el campo más prometedor es Aceite Terciario del Golfo o Chicontepec,[21] cuya producción es de considerables dificultades técnicas, para lo cual serían necesarios socios comerciales extranjeros. La tendencia a la declinación de la producción de petróleo se mantiene, y los nuevos yacimientos, como se mencionó, requieren de importantes inversiones y tecnología. La balanza de energía muestra la situación de los dos sexenios, con una concentración del comercio en un producto, el petróleo,[22] y en un mercado, los Estados Unidos; asimismo, se ve la creciente importación de gas natural y de gasolinas desde este mismo país. Las importaciones de productos refinados se aumentaron considerablemente con la reanimación del crecimiento.

Una condición previa para que las privatizaciones tengan éxito (además del entramado institucional de la regulación con fines de promoción de la competencia), es fraccionar anticipadamente los monopolios para reducir su poder de mercado en otras áreas políticas. En México el avance parcial del proceso ha originado problemas en toda la cadena (exploración y producción - distribución - consumo). Así, en materia de transporte es de resaltar que no se tiene ninguna conexión internacional de ductos de petróleo (a diferencia del gas), lo cual implica que las exportaciones sean vía *tanker*, impactan considerablemente los costos; a nivel nacional el déficit de ductos es considerable y aún se mueve

[21] Chicontepec cuenta con unas reservas probadas de 442 millones de barriles de crudo y tuvo una producción promedio de 53, 000 bb/d en 2011 y 70,000 bb/d en 2012 (U.S. Energy Information Adminsitration, 2012).

[22] El petróleo exportado a los Estados Unidos en 2011 fue 4.5% menor que en 2010 y el segundo nivel más bajo desde 1995, reflejando la caída de la producción y el aumento del consumo interno. Véase balanza comercial en el Cuadro 3 en el anexo.

mucha producción por ruedas. En el consumo (*downstream*), es de notar el desempeño del consumo de combustible para el transporte, donde ni el considerable déficit comercial de gasolinas pudo impulsar la creación de la nueva refinaría en Hidalgo, y el indicador del desempeño más notable son las importaciones de gasolina provenientes de los Estados Unidos. Otro sector relacionado y altamente dependiente es el sector gasero, el cual no obstante la apertura del sector con la reforma de 1995[23] no ha logrado desarrollarse a pesar de las excelentes perspectivas gaseras de la cuenca de Burgos,[24] que produjo por primera vez gas shale en 2011. Las importaciones de gas son otro renglón que favorece a los Estados Unidos, y ante la creciente demanda de la molécula, se incrementarán los gasoductos y puntos de importación de gas licuado. Esta es una muestra palpable de los efectos del funcionamiento exclusivo del mercado, pues la declinación de la producción y falta de desarrollo del sector gasero se deben en gran medida a la caída en los precios del gas y al alza del crudo, con lo cual Pemex estimula la producción de este, al tiempo que la competencia del gas de los Estados Unidos es muy superior. El sector eléctrico,[25] aunque ha tenido mejor desempeño que Pemex, sigue siendo dominado por una empresa monopólica, la Comisión Federal de Electricidad, que controla más de tres cuartas partes de la capacidad instalada, mantiene el monopolio en la transmisión y distribución, aunque se permite la participación privada en ciertas categorías (autoconsumos, cogeneración, productor independiente, exportación e importación).[26] Sin embargo, el peso de los subsidios a la energía eléctrica, es de los más distorsionadores del mercado en favor de los deciles altos de la sociedad (OCDE, 2012: 99-102). Otras energías renovables tienen poco impacto en la economía mexicana, por lo que el sector de los hidrocarburos continuará siendo la fuente principal de energía primaria en el corto y mediano plazo, ya sea nacional o importado.

La visión privatizadora del panismo en el sector energético

De esta manera, ante la falta de una visión integral de la transición energética hacia mercados competitivos y eficientemente regulados de la energía, y con la confusión de la idea de un Estado eficiente con un Estado reducido (en tamaño[27] como en funciones), la política energética durante el panismo se redujo a mantener la plataforma de exportación de crudo y la modernización del sector a costa de la privatización de Pemex. El resultado ha sido el establecimiento de una serie de medidas paulatinas que han modificado parcialmente la Constitución, sin lograr eliminar el monopolio de

[23] En esta reforma se creó la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

[24] "Mexico has one of the world´s largest shale gas bases, which could support increased levels of natural gas reserves and production... Mexico has an estimated 681 Tcf (trillion of cubic feet) of technical recoverable shale gas resources – the fourth largest of any country examined in the study" (U.S. Energy Information Adminsitration, 2012).

[25] Parcialmente abierto desde 1992, también está sujeto a regulación por parte de la CRE.

[26] En 2012 los productores independientes de energía tenían cerca del 20% de capacidad de generación, principalmente en plantas de ciclo combinado.

[27] Aunque las tasas del crecimiento del gasto corriente durante el panismo sobrepasó los ritmos de todos los sexenios anteriores.

Pemex. La estrategia panista no contempló la posibilidad de que Pemex jugara un papel fundamental como una empresa pública en la construcción de un mercado energético competitivo, como empresa líder no sólo en producción de crudo, sino en una gran estrategia nacional de energía, sino que se redujo al intento de abrir la exploración y extracción a empresas privadas nacionales y extranjeras mediante licitaciones (con pago de derechos e impuestos sobre la renta) y permitir la entrada de competidores en refinación para fomentar la competencia en toda la cadena de valor.

Lo que se logró con el panismo fue aumentar el descrédito de las iniciativas privatizadoras, dejando de lado áreas de Pemex y otros sectores energéticos, en los cuales los mercados no han detonado la inversión privada, sin ir en contra de la Constitución, como la rehabilitación de pozos maduros, transporte de petrolíferos, desarrollo de ductos, almacenamiento y distribución de gas, yacimientos de gas no asociado, refinación y energías renovables (Gutiérrez, 2008). Las reformas truncas también afectaron la estrategia de hacer de Pemex una empresa de gobierno corporativo, con el objetivo de aumentar su rentabilidad y mejorar el funcionamiento operativo y financiero, e incluso cotizar en bolsa.

Aún así, ante un eventual repunte de la actividad económica es necesario aumentar la producción petrolera para mantener la seguridad del abasto, pero dados los riesgos financieros y operativos de la producción de aguas profundas, la opción de licitar las regiones de aguas profundas entre inversionistas o la opción de que Pemex se asociara con operadores globales para explorar y explotar recursos en aguas profundas, compartiendo costos de exploración, riesgos y beneficios operativos, son opciones que la Constitución impide. Toda la estrategia reformadora se redujo a la opción "menos atractiva de todas: contratar a terceros proveedores de servicios mediante un contrato con una remuneración suficiente para atraer a este tipo de participantes... [pero] los terceros proveedores poseen escasos conocimientos que no están dispuestos a compartir a menos que reciban una parte importante de las ganancias de la producción petrolera" (Newell, 2012: 298). Ello derivó en la situación crítica del sector energético descrita al inicio.

Cualquiera que sea el rumbo de las futuras reformas energéticas, ya sea con una privatización más abierta, o con una empresa predominantemente estatal eficiente (con autonomía financiera y de gestión real), queda la cuestión de la reducción de recursos al Estado, pues en ambos casos implica una reducción de ingresos petroleros al fisco. Por otro lado, es imposible hacer eficiente a Pemex como Statoil, Petrobrás, o Electiricté de France, sin contar con recursos humanos y tecnología (Gutiérrez, 2008). En caso de privatizar, nada garantiza que no se repitan las experiencias de la banca, las comunicaciones, notoriamente la telefonía, las carreteras o incluso la minería, en las cuales el Estado no cuenta con la infraestructura institucional para el cumplimiento del ideal liberal en la economía de mercado. Aunque el Gobierno reciba las rentas económicas de una producción petrolera exitosa (licitación de campos, derechos sobre barril extraído e impuestos sobre la renta) y aumente el impuesto por litro consumido, y en caso de surgir una empresa dominante en el mercado, después de la privatización, faculte a la CRE para regular precios hasta que la competencia sea intensa (Newell, 2012); deja pendientes muchos temas

de una auténtica transición energética con objetivos sustentables, mercados eficientes y regulación moderna. En las economías modernas estas son tareas que no pueden obviar procesos privatizadores, los cuales en el contexto nacional se harán más difícil de lograr debido al descrédito de los intentos de reformas panistas y de los fracasos nacionales por falta de infraestructura institucional que asegure el éxito de dichos procesos.

Los elementos que han determinado el estancamiento de la política energética durante el panismo se han derivado, entonces, del fallido intento de construcción de un mercado energético competitivo,[28] lo cual ha sido determinado por la deficiente infraestructura institucional para la realización de esta tarea "metamercado", y por fallas en la concepción misma del mercado energético. En un mercado competitivo debería existir una mercancía lo más homogénea posible, y esta no puede ser petróleo crudo (centro de nuestra política energética), sino la energía misma, comprendiendo a todas sus fuentes, toda la matriz energética nacional, y dado que es evidente que no son iguales todas las fuentes primarias, se deben considerar las externalidades y compensarse, sobre todo si se parte del concepto de transición energética, para que no sólo sea el precio de una u otra energía el que sea el determinante único de la política de energía. Asimismo, para el caso de la empresa dominante, la del petróleo en nuestro caso, se hace necesaria una clara y eficiente política de competencia, y aquí resalta la debilidad y contradicciones de la infraestructura institucional construida hasta ahora en México. Particularmente en lo que se refiere a la construcción del entramado institucional hay que mencionar que se debe avanzar en la eliminación de la contraposición institucional que existe entre diferentes organismos, dotando de mayor poder de decisión a las instancias relacionadas con la regulación, como lo es la Comisión Reguladora de Energía y la recientemente creada Comisión Nacional de Hidrocarburos. Asimismo, en materia de energía la Secretaría de Energía debe estar por encima de la Secretaría de Hacienda.[29] Igualmente, se debe delimitar la injerencia del Congreso en la política energética, sobre todo en el controvertido tema de la renta petrolera y los excedentes petroleros asociados al gasto de los gobiernos de los Estados. En general, debería existir una clara relación entre el papel del Ejecutivo y la empresa Pemex, teniendo como centro de la estrategia nacional la transición energética, y supeditando el orden de jerarquía a los objetivos nacionales de energía, incluyendo la seguridad energética y la sustentabilidad. Sin este ordenamiento institucional es difícil que cualquier reforma energética logre los objetivos de competitividad y eficiencia que necesita el sector energético para hacer frente a los retos que plantea el futuro desenvolvimiento de la economía mexicana.

[28] Cabe remarcar que aunque esta orientación es propia de la ideología de derecha, en México la estrategia fue iniciada por el priismo desde el inicio de la apertura y el adelgazamiento del Estado.

[29] Al ser uno de los objetivos principales del gobierno obtener ingresos petroleros ante la ausencia de una reforma fiscal, el programa petrolero se convierte en un programa recaudatorio a través de Pemex, supeditando los objetivos energéticos a los fiscales.

Con la transición en el gobierno se acentuó la situación de un Estado reducido económica y políticamente, con la política energética dictada por la producción y exportación de crudo y una persistente relación de Pemex con el Ejecutivo, atado a las finanzas públicas y al pobre desempeño macroeconómico. El pragmatismo de las truncas reformas panistas agravó el rezago energético, aumentó el riesgo de convertir al país en importador de petróleo, y dejó sin resolver el problema de la competencia en el sector energía, sin un mercado energético competitivo desarrollado y eficientemente regulado. El hecho de que el petróleo crudo juegue un papel tan predominante en la política energética nacional, aumenta la vulnerabilidad exterior, debido a que el precio internacional del petróleo se convierte en una variable de primera importancia, y este es determinado por los mercados mundiales de energía fuertemente influenciados por la especulación del mercado financiero global de los derivados.

Conclusiones y perspectivas

Una eficiente reforma energética necesita partir del concepto de transición y seguridad energética. Tiene que considerar, de entrada, la existencia de los mercados globales de la energía, lo que implica modernización financiera por los tipos de instrumentos que gobiernan en el sector. A partir de este punto se deben establecer estrategias regionales y destacar la inevitabilidad de la integración energética de México al mercado de Norteamérica. Ello debido a promover una economía competitiva en el sector en cualquier modelo, más orientado al predomino del mercado pero con intervención del Estado.

Emprender la estrategia energética en el contexto de la transición energética implica una concepción de la matriz energética, en la cual las distintas fuentes de energía no son sustitutos perfectos, por lo cual los precios no pueden ser la única guía de asignación, ya que existe una serie de asimetrías relacionadas con externalidades negativas, particularidades propias de las fuentes primarias, barreras de entrada y en general el carácter monopólico del sector energía (por factores naturales, institucionales y de los mercados globales). Estos factores hacen indispensable la regulación que debe guiarse por la concepción de la transición energética como un conjunto completo de interrelaciones tales como: sustitución de fuentes, sustentabilidad, eficiencia, contexto institucional, seguridad energética, igualdad social, integración regional. La regulación eficiente tiene que solucionar el problema del diseño institucional que sobrepone y contrapone distintas instancias asociadas con el funcionamiento competitivo del sector.

El panismo dejó inconcluso el tema de la reforma energética, y en una situación difícil para reformas de gran calado y Gutiérrez observa que: "El entorno parece conducir, nuevamente, a un desarrollo predominantemente vertical de la industria...[implica]... desplegar grandes habilidades para agenciarse, lo mismo en el interior que en el exterior del país, los recursos tecnológicos, financieros y humanos que sean necesarios para edificar una industria renovada, que anteponga las necesidades de México a las del exterior y sea consciente del carácter limitado y estratégico de las reservas de hidrocarburos con que cuenta nuestro subsuelo" (2008: 261). El nuevo modelo de reformas, manteniendo la filosofía

panista de privatización, enfrentará los rezagos que dejó el panismo, destacadamente el problema de la regulación y la competencia en sector energético.

Adicionalmente, cualquiera que sea la dirección definitiva de la reforma energética, después de pasar por el Congreso, enfrenta el problema de la falta de credibilidad en las instituciones actuales en la economía nacional. Esta falta de credibilidad es producto del funcionamiento ineficiente de las mismas instituciones, ya sean estas de una orientación de mercado o de una mayor participación estatal y/o social. Por el lado de la derecha, iniciada con el PRI con la apertura y modernización y continuada con el PAN en el periodo de la alternancia en el Gobierno, el mercado sigue fuertes concentraciones monopólicas y muchos componentes del capitalismo corrupto ("Crony Capitalism"), lo que reduce la eficiencia en el funcionamiento de los mercados planteados por la teoría ortodoxa; este mal funcionamiento institucional permea las actuales instituciones en funciones del Poder Ejecutivo, notablemente las de carácter regulador o supervisor. Por el lado de lo que podríamos llamar de la orientación de izquierda, las instituciones asociadas a ella (como las derivadas del Estado Benefactor), así como las organizaciones sindicales y partidistas, están muy lejos de mostrar un programa ("proyecto de nación") coherente y viable, además del peso que significa el clientelismo y la corrupción dentro de las instituciones asociadas y en su práctica política, donde parece prevalecer el pragmatismo a costa de los principios de una izquierda formada y madura. En esta situación de impasse, lo más probable es que las fuerzas fácticas de los grandes intereses establecidos, son los que saldrán ganando con las reformas que se logren aplicar. Sin embargo, esto marca la ruta de la paulatina consolidación de una sociedad más madura, en tanto que la fuerza de lo que se denomina como "sociedad civil" (y los partidos mismos e instituciones relacionadas) cobre más fuerza para incidir en los cambios a un mejor funcionamiento de las instituciones.

Podemos concluir con la afirmación de la necesidad del desarrollo de la competencia y la regulación en el sector energético como un mecanismo para la efectiva transición energética. En este desarrollo de un mercado nacional competitivo y eficiente de la energía no está excluida la participación estatal ni como agente económico, ni como institución que establece las reglas y normas del funcionamiento en el sector energético. El estancamiento de la política energética durante los gobiernos panistas ha mostrado las fallas en la consecución del objetivo nacional de un sector energético eficiente, al mismo tiempo marca la ruta a seguir, las dificultades y los obstáculos que hay que vencer para hacer frente a las futuras necesidades energéticas del desarrollo económico nacional en condiciones de sustentabilidad y una dinámica matriz energética. En la construcción de un modelo energético que tenga en el centro de la estrategia a la transición energética, no se puede soslayar el desarrollo histórico y social de la energía en México, no se puede ignorar el papel del petróleo y de Pemex en la sociedad mexicana, no sólo como una empresa, sino con todo el significado en la construcción de la política e instituciones nacionales en la historia reciente. No se puede soslayar que PEMEX representa la existencia de grupos sociales y sus intereses construidos.

Bibliografía

Bonilla Arturo, P.I.F.S.S., (2008). *Cambios en las Industrias Petrolera y de la Energía*. Primera edición, México, Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. Editorial Juan Pablos.

Contreras, Rafael Decelis, "Efectos de 23 años de política económica liberal 1982-2005" en Saxe-Fernández, 2009, pp.

de Rosenzweig Franciso, L. J. A., (2008). *La Reforma Petrolera. El paso necesario*. Primera edición, México, Editoral Porrúa.

Dobronravin Nikolay, M. O., (2010). *Petróleo y Gas. Modernización de la Sociedad*. Primera edición, San Petersburgo, Rusia, Escuela Económica. Universidad Estatal.

Fajgenbaum, J., (2012). "Gestión Macroeconómica. Implementación de políticas fiscales y monetarias responsables", en H. K. J. F. Caludio Loser, (ed.) *Una Nueva Visión: México 2042*. México: Santillana Ediciones Generales, pp. 399-441.

García-Alba Iduñate, P., (2012). "Privaización, regulación y estímulos a actividades económicas", en M. B. García Castro, (ed.) *Estudios sobre México en la crisis mundial: escenario nacional tras dos décadas de apertura y desregulación*. México, Serie Estudios. Biblioteca de CSH. UAM Azcapotzalco, pp. 315-396.

Gutiérrez, R., (2008). "La política petrolera foxista y la reforma energética", *Análisis Económico*, XXIII (52), pp. 243-270.

Newell, R., (2012). "Política Energética. En busca de la ruta hacia el crecimiento sostenible", en: H.K.J.F. Claudio Loser, *Una Nueva Visión: México 2042*. México. Santillana Ediciones Generales, pp. 269-315.

OCDE, (2012). *Estudios Económicos*. México, 2011. Primera edición, México, OCDE.

Pemex Exploración y Producción, PEP., (2012). *Las reservas de hidrocarburos de México*, México: PEP.

Rousseau, I., (2006). *¿Hacia la Integración de los Mercados Petroleros en América?*. Primera edición, México. El Colegio de México.

_____, (2010). *América Latina y Petróleo: los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI*. Primera edición, México, El Colegio de México.

Saxe-Fernández, J., (2009). *La Enegía en México. Situación y alternativas*. Primera edición, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM.

_____, (2009). "México-EUA seguridad y coloniolidad energética" en Saxe-Fernández (2009).

Secretaría Hacienda y Crédito Público, s.f. [www.shcp.org.mx], s.l.: s.n.

U.S Energy Information Administration (2013). *Annual Energy Outlook 2012*. 2012, Washington DC, EIA.

U.S Energy Information Administration (2013). Mexico Week. US is Mexico´s primary enegy partner amid shiftting trade dynamics. *Today in Enegy*, Issue 13.05.13, pp. 1-3.

U.S. Energy Information Administration (2013). *Annual Energy Outlook 2013*. 2013 ed. Washington DC: AEI.

U.S. Energy Information Adminsitration (2012). *Mexico. Country Analysis*. October 17, 2012. ed. s.l.:E.I.A.

Vargas Rosío, M. M. (2011). *La Renta Petrolera y la Construcción de Regímenes no Propietales. El caso de Pemex*. Primera edición. México. UNAM. Centro de Investigaciones sobre América del Norte..

Vargas Rosío, V. J. L. (2007). *Dos Modelos de Integración Energética*. Primera edición. México, UNAM. Centro de Investigaciones sobre América del Norte.

ANEXOS

CUADRO 3

Balanza Comercial de Mercancías de México

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
Exportaciones Totales	**166,120,737**	**158,779,733**	**161,045,981**	**164,766,438**	**187,998,557**	**214,232,956**	**249,925,145**	**271,875,313**
Petroleras (X)	16,124,312	13,190,963	14,823,464	18,597,225	23,663,079	31,888,572	39,016,849	43,013,838
No Petroleras (X)	149,996,425	145,588,770	146,222,517	146,169,213	164,335,478	182,344,384	210,908,296	228,861,475
Importaciones Totales	**174,457,825**	**168,396,435**	**168,678,889**	**170,545,845**	**196,809,652**	**221,819,526**	**256,058,353**	**281,949,051**
Petroleras (M)	7,973,538	7,647,190	6,796,257	8,519,264	11,228,800	16,393,704	19,637,027	25,469,190
No Petroleras (X)	166,484,287	160,749,245	161,882,632	162,026,581	185,580,852	205,425,822	236,421,326	256,479,861
Balanza Comercial Total	**-8,337,088**	**-9,616,702**	**-7,632,908**	**-5,779,407**	**-8,811,095**	**-7,586,570**	**-6,133,209**	**-10,073,738**
No Petrolera (X-M)	-16,487,862	-15,160,475	-15,660,115	-15,857,368	-21,245,374	-23,081,438	-25,513,031	-27,618,386
Petrolera (X-M)	8,150,774	5,543,773	8,027,207	10,077,961	12,434,279	15,494,868	19,379,822	17,544,648

Continuación...

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013	2013
	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual	Enero	Febrero	Ene-Feb
Exportaciones Totales	**291,342,594**	**229,703,550**	**298,473,146**	**349,375,044**	**370,914,600**	**27,286,540**	**29,112,168**	**56,398,708**
Petroleras (X)	50,635,372	30,831,347	41,693,416	56,385,057	53,078,462	4,558,636	4,148,852	8,707,488
No Petroleras (X)	240,707,222	198,872,203	256,779,730	292,989,987	317,836,138	22,727,904	24,963,316	47,691,220
Importaciones Totales	**308,603,252**	**234,384,972**	**301,481,819**	**350,842,876**	**370,751,559**	**30,152,955**	**29,066,034**	**59,218,989**
Petroleras (M)	35,656,926	20,462,466	30,211,160	42,704,088	41,138,506	4,008,873	3,009,756	7,018,629
No Petroleras (X)	272,946,326	213,922,506	271,270,659	308,138,788	329,613,053	26,144,082	26,056,278	52,200,360
Balanza Comercial Total	**-17,260,658**	**-4,681,422**	**-3,008,673**	**-1,467,832**	**163,041**	**-2,866,415**	**46,134**	**-2,820,281**
No Petrolera (X-M)	14,978,446	10,368,881	11,482,256	13,680,969	11,939,956	549,763	1,139,096	1,688,859
Petrolera (X-M)	-32,239,104	-15,050,303	-14,490,929	-15,148,801	-11,776,915	-3,416,178	-1,092,962	-4,509,140

Fuente: Banco de México.

Cuadro 4

Reservas probadas de petróleo crudo al 1° de enero de cada año

Reservas de petróleo crudo (millones de barriles)1

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total Mundial	1,088.6	1,104.5	1,133.0	1,180.0	1,206.3	1,211.3	1,220.4	1,239.5	1,261.0	1333.1	1383.2	1652.6
Arabia Saudita	262.8	262.8	262.7	262.8	262.7	264.3	264.2	264.3	264.2	264.6	264.5	265.4
Irán	93.1	99.5	99.1	130.7	133.3	132.7	137.5	138.4	138.2	137.6	137.0	151.2
Irak	112.5	112.5	115.0	115.0	115.0	115.0	115.0	115.0	115.0	115.0	115.0	143.1
Venezuela	76.8	76.8	77.7	77.3	77.2	79.7	80.0	87.0	99.4	172.3	211.2	296.5
Emiratos Árabes Unidos	97.8	97.8	97.8	97.8	97.8	97.8	97.8	97.8	97.8	97.8	97.8	97.8
Rusia	59.2	59.6	64.6	73.9	77.3	76.8	77.7	79.3	80.4	74.2	77.4	88.2
Estados Unidos	29.7	30.4	30.4	30.7	29.4	29.3	29.9	29.4	30.5	28.4	30.9	30.9
China	17.8	17.9	18.3	15.5	15.5	15.5	15.6	15.6	16.1	14.8	14.8	14.7
México	21.5	20.2	18.8	17.2	16.0	14.8	13.7	12.8	12.2	11.7	11.4	11.4
Noruega	10.9	11.4	11.6	10.4	10.1	9.7	9.7	8.5	8.2	7.1	6.7	6.9

Reservas probadas de gas natural al 1° de enero de cada año

Reservas de gas natural (trillones de metros cúbicos)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total Mundial	152.9	158.5	171.7	172.7	173.7	173.8	174.3	176.2	177.1	187.5	187.1	208.4
Rusia	43.7	43.6	43.7	43.8	44.8	44.6	44.6	44.6	43.3	44.4	44.8	44.6
Irán	25.0	26.0	26.1	26.7	27.6	27.5	27.5	27.6	28.1	29.6	29.6	33.1
Arabia Saudita	6.1	6.3	6.5	6.6	6.8	6.8	6.8	7.1	7.3	7.9	8.0	8.2
Emiratos Árabes Unidos	6.0	6.0	6.1	6.1	6.0	6.1	6.1	6.1	6.4	6.4	6.0	6.1
Estados Unidos	4.7	5.0	5.2	5.3	5.4	5.5	5.8	6.0	6.7	6.9	7.7	8.5
Venezuela	4.2	4.2	4.2	4.2	4.2	4.3	4.3	5.1	4.8	5.7	5.5	5.5
Irak	3.3	3.1	3.1	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.6
Noruega	3.8	3.8	3.8	3.7	3.2	3.2	3.0	2.9	2.9	2.1	2.0	2.1
China	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4	1.5	1.7	2.3	2.5	2.8	3.1
México	0.9	0.8	0.8	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.4

1 Incluye reservas de condensados.

Fuente: BP Statistical Review of World Energy 2012.

Elaboración propia con base en el Pronturario Estadístico del Sector Energético diciembre 2012.

IV

Políticas para la producción

Evaluación de las políticas de apoyo a las PYMES en la última década

*Celso Garrido**
*Gerardo García**
*Elizabeth Angeles**

Introducción

El sistema financiero mexicano ha trascurrido por continuas y profundas transformaciones desde la década de los noventa del siglo XX. Tras la crisis cambiaria de 1995 los niveles del crédito bancario se redujeron drásticamente, originando que amplios sectores de la población quedaran excluidos en el acceso a los servicios financieros. Uno de estos sectores corresponde a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), las cuales en su mayoría quedaron sin acceso a financiamiento.

La hipótesis que se argumenta en el presente trabajo, es que dado el colapso crediticio a mediados de los noventa del siglo pasado por parte del sector bancario, a partir del 2000 el gobierno implementó una nueva política pública de apoyo a las PYMES. Dicha política pública fue una estrategia renovadora desde la perspectiva de dos conjuntos de acciones. La primera consistió en cambiar la estructura de la oferta de servicios financieros, al autorizar nuevas licencias a bancos especializados y crear nuevas entidades financieras, como serían las SOFOLES, SOFOMES y entidades de ahorro y crédito popular. La segunda fue la de aplicar una estrategia innovadora de gestión institucional al crear la Subsecretaría para Pequeña y Mediana Empresa (SPYME), así como la transformación de NAFIN y del CONACYT. Esta novedosa estrategia de gestión pública, involucró importantes cambios en términos del enfoque de otorgamiento de financiamiento y las formas de diseño e implementación de la política pública de apoyo a las PYMES.

A pesar de la nueva política hacia las PYME durante los 2000, hoy en día las empresas siguen mostrando ciertas debilidades y dificultades, sobre todo en términos del acceso al financiamiento y uso de los servicios financieros. Esta situación se enmarca de manera general en el contexto de que persiste una débil inclusión financiera por parte de todos los sectores de la población.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo consiste en primer lugar, analizar la política pública de apoyo a las PYMES aplicada desde comienzos de los 2000, tanto en los aspectos de desarrollo empresarial

* Profesores-investigadores, UAM-Azcapotzalco.

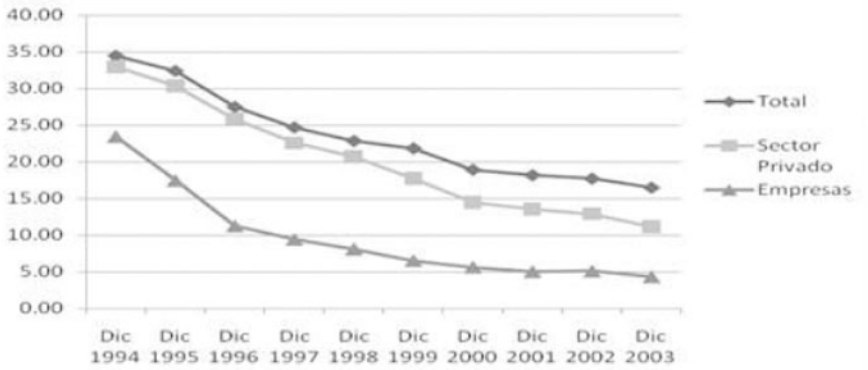
como financiero. Con base en ello y utilizando dos nuevas fuentes de información generadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), se hace una primera evaluación del impacto que esas políticas han tenido en la situación actual de las PYMES, con respecto al acceso al financiamiento y al uso de los servicios financieros. Asimismo, se estarán examinando algunos indicadores de inclusión financiera para ver cómo ha evolucionado este problema de los sectores populares. Finalmente se presentan las conclusiones del trabajo.

Los antecendentes: La evolución del financiamiento en los noventa

En el contexto del llamado Consenso de Washington, en México desde la década de los noventa del siglo pasado se realizaron continuas y profundas transformaciones del sistema financiero mexicano. Sin embargo, las medidas implementadas de desregulación, liberalización y privatización desembocaron a la crisis cambiaria y de deuda externa de 1995. Con ello el sistema bancario privado entró en una situación de colapso, lo que impulsó una caída de la actividad económica y el aumento de las tasas de interés. Como resultado, la segunda mitad de la década de los noventa transcurrió con una extraordinaria contracción del crédito por parte de la banca privada. La evolución de dicha situación se observa en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 1

Crédito de la banca privada como porcentaje del PIB México, 1994-2003

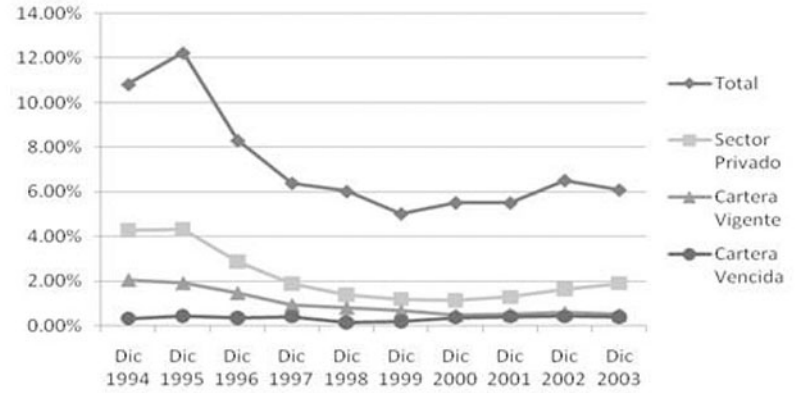


Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

En caso de la banca de desarrollo la situación no fue distinta. Al estallar la crisis de 1995, el volumen de crédito otorgado se desploma, incluido el dirigido al sector privado. Por su parte la cartera de crédito sufre un deterioro al registrar un importante incremento en su cartera vencida. La situación descrita se observa en la siguiente gráfica que presenta el crédito de la banca de desarrollo como porcentaje del PIB, durante el periodo 1994-2003.

GRÁFICA 2

Crédito de la banca de desarrollo como porcentaje del PIB en México (1994-2003)



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

Como puede preverse, en esta evolución desfavorable del crédito, las pequeñas y medianas empresas, (PYMES), resultaron fuertemente impactadas al ser excluidas en el acceso al crédito. Un factor adicional a este cuadro, resulta de la falta de capacidad por parte de los bancos de gestionar créditos de montos relativamente pequeños ofrecidos masivamente. Asimismo, se agudizó un problema tradicional de bloqueo en el acceso a los servicios financieros para amplios sectores populares, lo que se identifica como el problema de la inclusión financiera. Lo anterior redundó en un grave deterioro en la situación de las PYMES y de los sectores populares.

Nueva política pública de apoyo a las PYMES y su financiamiento[1]

El cuadro financiero descrito anteriormente, llevó a que el gobierno replanteara sus políticas de apoyo a las PYMES desde comienzos del 2000. Dicho cambio tuvo como principal enfoque el reconocimiento

[1] Esta sección se basa en Garrido (2011).

de este actor en la actividad económica del país en términos de número de unidades económicas, generación de empleos y su aportación al producto interno bruto. Sobre estos indicadores se informa en el Cuadro 1.

CUADRO 1
Estructura del total de establecimientos en el Censo Económico 2009

Empresas	N° de Empresas	Total de Empresas	Generación de empleos	Aportación al PIB
Micro	4,877,070	95.2%	45.6%	15.5%
Pequeñas	214,956	3.4%	23.8%	14.5%
Medianas	42,415	0.3%	9.1%	22.5%
Grandes	9,615	0.2%	21.5%	48.0%
Total	5,144,056	100%	100%	100%

Fuente: Censos Económicos INEGI, 2009.

En este contexto, el Gobierno asumió una política pública en apoyo de las PYMES de gran alcance, al incluir desde las actividades de emprendimiento, la articulación de cadenas productivas y la promoción del comercio exterior hasta la transformación de los servicios financieros. Esta política configuró diversos programas y acciones. En ese sentido, se identifican dos grandes conjuntos de acciones.

Por una parte se consideran las acciones de tipo indirecto, las cuales consistieron en tomar medidas para cambiar la estructura de oferta de servicios financieros. De este modo se amplió el número de bancos, pero con enfoque de nicho o especialización. Es decir, se otorgaron licencias bancarias para atender algún sector, actividad, segmento o en su caso región en específico. En el mismo tenor, se permitió el surgimiento de nuevas entidades financieras como las SOFOLES y SOFOMES, además de todas aquellas asociadas al sector de ahorro y crédito popular. Esta transformación buscó ampliar el acceso al crédito en general a los sectores populares y en particular a las PYMES a través de una segmentación en los mercados de servicios financieros, y en particular bancarios.

Por otra parte se consideran las acciones de tipo directo, las cuales se analizan como una estrategia innovadora de gestión institucional en la promoción de las PYMES que involucró tres dimensiones.[2] La primera corresponde al marco de planeación, a partir del Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006 y la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de las MIPYME. En esta misma dimensión se incorpora la creación en 2001 de la Subsecretaría para Pequeña y Mediana Empresa (SPYME), así como

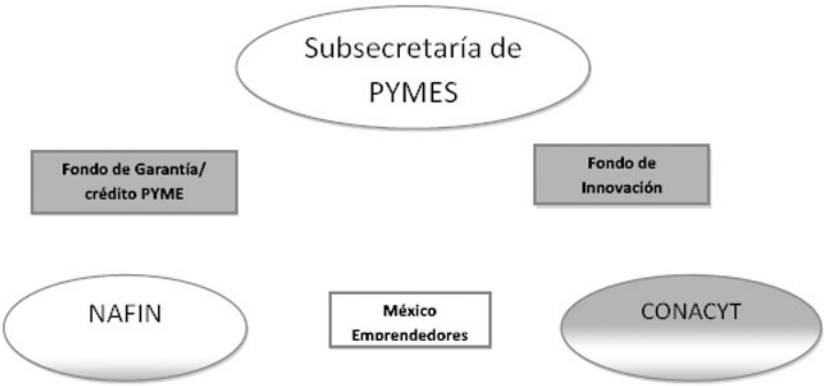
[2] De hecho este tipo de acciones resultan ser el componente más innovador dentro de la nueva política pública de apoyo a las PYMES.

la transformación de NAFIN y del CONACYT. En el caso de la SPYME, desde sus inicios se convirtió en la principal agencia promotora de programas de apoyo a la PYME. Por su parte, NAFIN se transformó para convertirse en el principal agente financiero de esta nueva política pública de apoyo a las PYMES, sin dejar su papel de banca de segundo piso. En el caso del CONACYT, los cambios implementados llevaron a incluir dentro de sus objetivos la promoción y desarrollo de MIPYMES innovadoras. De este modo, comenzó a operar programas para impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico de las MIPYMES.

Estas distintas disposiciones institucionales para la creación o cambio de las agencias públicas mencionadas, en las que se basó la nueva política pública, se complementan con una política de gestión por la cual se promueven programas conjuntos entre ellas. Los tres programas más importantes que comparten se esquematizan en la Figura 1.

FIGURA 1

Programas Conjuntos entre Subsecretaría de PYMES; NAFIN y CONACYT



Fuente: Garrido, 2011.

La segunda dimensión, dentro de las acciones gubernamentales dirigidas a impulsar directamente la expansión de las PYMES, fue un cambio de enfoque sobre cómo el gobierno puede desarrollar políticas para proporcionar acceso a financiamiento a este actor. Al respecto, el enfoque tradicional resolvía el problema mediante la banca de desarrollo al otorgar créditos con fondos públicos. Sin embargo, el nuevo marco analítico permite combinar acciones de intervención pública directa con otras que se dirigen a corregir las modalidades de operación en los mercados financieros que limitan el acceso de crédito, y con ello impulsar que los agentes financieros otorguen más crédito a las MIPYMES con menor

costo fiscal. En este sentido, la tendencia internacional es que los gobiernos ofrezcan a los bancos privados garantizar con fondos públicos una parte del riesgo crediticio con las MIPYMES, derivado de fallas de mercado, como sería el problema de falta de información y/o colaterales por parte del prestatario.[3] Con ello se esperaba que los bancos privados otorgarán crédito y que bajaran el costo del mismo. Para implementar esta propuesta se creó un Sistema Nacional de Garantías (SNG), el que se operaría según dos modelos básicos, como son: las sociedades de garantías, que son empresas privadas que ofrecen productos para este servicio, para lo cual pueden operar con fondos públicos y privados; y los fondos de garantías en los que el estado aporta los recursos para la cobertura del riesgo (Listerri, 2007).

Para el caso de México, en 2001 se constituye el Fondo de Garantía de la SPYME con recursos de un fideicomiso denominado Fondo PYME. Al mismo tiempo esos recursos permitieron que comenzara a operar un fondo de garantía que había creado NAFIN en 1997. En general, estos fondos operan garantías de cartera, donde a partir del acuerdo entre el fondo y el banco u otros intermediarios financieros no bancarios, el fondo cubre el riesgo total de la cartera sin considerar los riesgos de cada crédito. Los bancos privados pagan al Fondo una comisión por la garantía. Esto se opera a través de subastas que el fondo realiza donde los bancos concursan, con base en mejores tasas de interés y condiciones para las PYMES. De esta forma se elimina la solicitud de garantías por parte de la entidad financiera, lo que facilita el acceso al crédito y se promueve el otorgamiento de créditos a las PYMES.

Por último, la tercera dimensión de las acciones directas, consistió en un cambio en la modalidad para elaborar las políticas públicas. Al respecto se señala el proceso en el que actores públicos y privados desarrollaron conjuntamente una curva de aprendizaje. De esta forma propusieron y ajustaron modelos de evaluación de riesgos, así como implementaron plataformas informáticas para operar masivamente créditos de manera eficiente y rentable.

Implementación y alcances de los programas de la Subsecretaría PYME, NAFIN y CONACYT

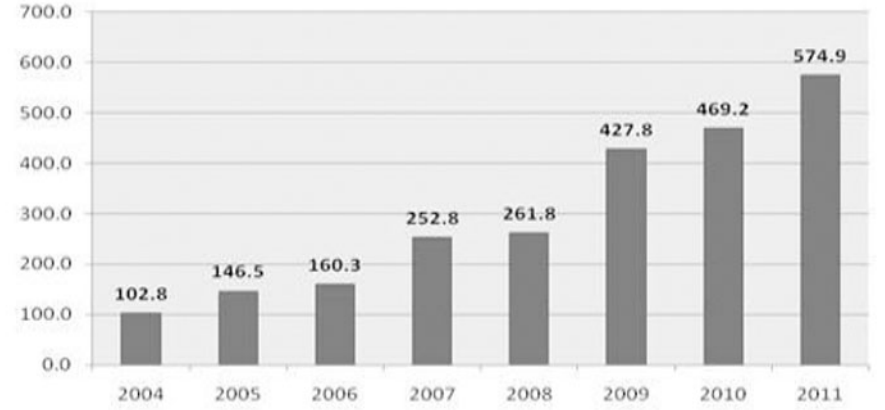
En este apartado se analiza la evolución de los programas específicos de impulso al financiamiento de las MIPYMES por parte de las tres agencias públicas más importantes en la nueva política pública de apoyo a este actor económico.

[3] Al respecto cabe recordar que el tipo de "falla de mercado" que se presenta en esta literatura difiere de la que tradicionalmente se señalaba en la economía del bienestar. En esta última se asumía que dicha "falla" podía ser eliminada por la intervención pública, a partir de lo cual volvía a operar la lógica pura del mercado. En cambio en esta visión moderna de "falla de mercado", por lo menos para el caso de financiamiento de PYMES, dicha "falla" no es eliminable porque se reproduce cada vez que una micro o pequeña empresa nueva busca acceder al crédito, lo que significa que dicha intervención del estado con garantías públicas debería ser permanente. Esto difiere del argumento de fundamentación de la política que se maneja a nivel oficial, por el cual se asume que habrá una cierta curva de aprendizaje en la valoración del riesgo por parte de los actores financieros que les permitirá desarrollar competencias para dicha valoración y a partir de ello ofrecer soluciones incluyentes de mercado para el financiamiento de las PYMES.

Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, SPYME[4]

En el año de 2004 se fusionan los fondos FANPYME, FOAMI y FIDECAP para crear el denominado Fondo PYME. Desde su creación hasta 2011, el presupuesto asignado creció de forma importante, como lo demuestra la siguiente gráfica.

GRÁFICA 3
Evolución del Presupuesto Fondo PYME México, 2004-2011
(Monto en millones de dólares)



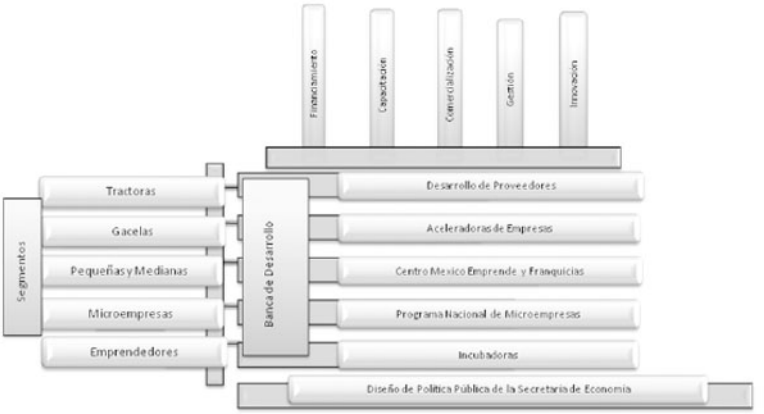
Fuente: AMSDE (2011).

En el marco del programa México Emprende, los recursos del Fondo PYME apoyan un tejido complejo de segmentos y productos. Esta situación se observa en la siguiente figura.

[4] Cabe mencionar que a partir de 2013, la SPYME desaparece y da lugar al Instituto Nacional del Emprendedor, INADEM.

FIGURA 2

Esquema operativo de México Emprende



Fuente: Fondo PYME.

Dentro de este cúmulo de programas, resalta el de incubadoras, dado que según el Sistema Nacional de Incubadoras de Empresas, SNIE, a 2010 existirían cerca de 500 incubadoras, clasificadas en negocios Tradicionales, Tecnologías Intermedias y de Alta Tecnología. Del mismo modo, estas incubadoras habrían generado 8,467 empresas y más de 29 mil empleos. Estos elementos se observan en el Cuadro 2.

CUADRO 2

Programa Incubadoras

Ejercicio Fiscal	Incubadoras	Empresas Creadas	Empleos Generados
2007	400	5,476	11,317
2008	450	6,518	20,340
2009	450	6,107	24,394
2010	500	8,467	29,635

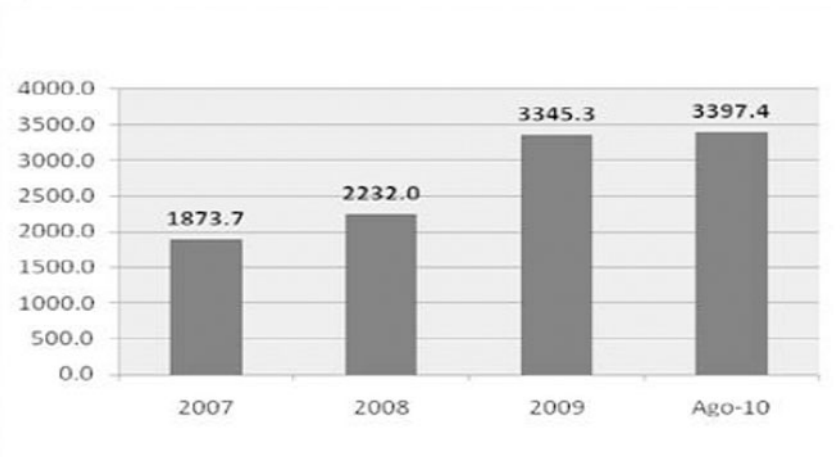
Fuente: SNIE.

NAFIN

En el caso de NAFIN, dicha agencia pública desarrolló un conjunto de programas agrupados en dos segmentos: Fomento y Banca de inversión. En el segmento de fomento resalta el programa de Cadenas

Productivas, que operativamente consiste en un mecanismo de factoraje electrónico por internet. Este programa se complementa con actividades de capacitación y con el programa de Compras de gobierno, mediante el cual las PYMES logran además descuento de facturas, financiamiento de contratos y cartas de crédito. Al respecto se observan los recursos operados en el periodo 2007-2010 en la Gráfica 4.

GRÁFICA 4
Saldos de operación de cadenas productivas, México 2007-2010
(Millones de dólares)



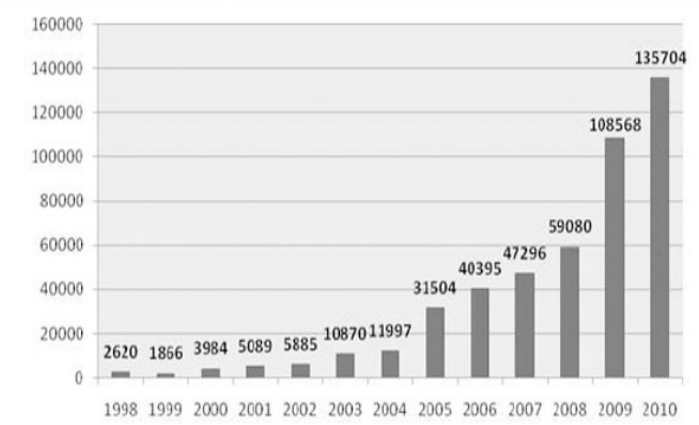
Fuente: NAFIN.

Otro programa de gran relevancia de NAFIN es el de Garantías y Crédito Inducido, el cual opera con base en la oferta de garantía pública para créditos bancarios o de intermediarios financieros no bancarios (IFNB) a PYMES, con cargo al pago de una comisión por parte de estos. Éste maneja dos modalidades. La primera denominada Pari Passu consiste en una cobertura del total de la cartera por valores que en general corresponden al 50% de la misma. El riesgo se estimaba con base en los cálculos de pérdidas esperadas que determina la institución financiera, y que es lo que NAFIN garantiza.

La segunda modalidad era la de Primeras Pérdidas y se orientaba a las carteras en que los bancos tenían mayor experiencia y por lo tanto podían estimar mejor sus riesgos. En ese caso la garantía NAFIN operaba sólo en un cinco por ciento de la cartera según cálculo de pérdidas estimadas y cubría los primeros incumplimientos de pago que registrara el portafolio hasta por el monto de los recursos reservados. En la Gráfica 5 se informa sobre el número de empresas apoyadas con garantía NAFIN durante el periodo de análisis.

GRÁFICA 5

Número de Empresas apoyadas en México con Garantías NAFIN



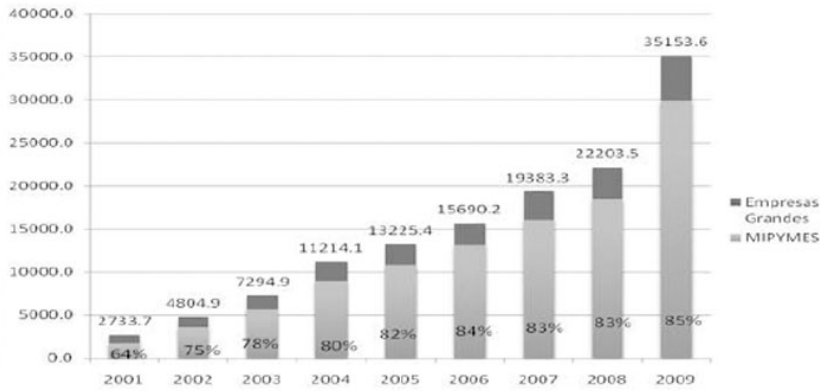
Fuente: NAFIN (2010).

En términos del crédito acumulado, el total del crédito otorgado por NAFIN pasó de 2,700 millones de dólares en 2001 a 35 mil millones en 2009, asignado en su gran mayoría al segmento PYMES. Dicha situación se observa en la Gráfica 6 del crédito acumulado al sector privado.

GRÁFICA 6

Crédito otorgado al sector privado (*), México 2001-2009

Acumulado (Millones de dólares)



(*) Incluye operaciones de primero y segundo piso así como garantías y crédito inducido.

Fuente: NAFIN (2009).

Respecto al segmento de Banca de inversión, NAFIN desarrolló dos programas relacionados con la aportación de capital a PYMES. El primero era el Programa Emprendedores iniciado en 2004 y constituido a partir de una alianza entre NAFIN y CONACYT. El segundo programa, creado en 2006, estaba dirigido a la etapa de crecimiento de las PYMES y fue llamado Fondo de Fondos, el cual en realidad es una sociedad anónima de capital variable formada con aportaciones de NAFIN, otros bancos de desarrollo y fondos privados. El objetivo del programa consistió en promover el desarrollo de un mercado de capital de riesgo en el país.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Con los cambios realizados, el CONACYT centró su estrategia en promover MIPYMES de base tecnológica (EBT)[5] y orientadas a la innovación. En este sentido, se identificaron tres etapas en los negocios innovadores: Investigación, Desarrollo y Pre-comercialización, Arranque y Etapa de crecimiento. En la primera etapa se apoya con subvenciones, en la de Arranque lo hace con capital, que implica riesgo compartido; en la de crecimiento temprano se hace con capital de riesgo mediante toma de participaciones temporales en el capital de las empresas; finalmente, en la etapa de crecimiento acelerado, las empresas requieren apoyos para consolidar su crecimiento en un contexto de insuficiente desarrollo de los mercados financieros y baja disponibilidad de crédito bancario.

La Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación ofreció tres grandes programas: AVANCE, Estímulo a la Innovación (PEI) y el Fondo de Innovación Tecnológica SE-CONACYT, para el desarrollo de Empresas Gacela en Fondo PYME.[6]

En particular, el PEI con sus tres modalidades[7] brindaba subsidios fiscales a las empresas que tenían proyectos de innovación. Cabe resaltar que en los tres programas se debía operar en vinculación con alguna Institución de Educación Superior o Centros de Investigación.

En el Cuadro 3 se pueden apreciar los resultados del PEI para el año de 2010.

[5] "Las Empresas de Base Tecnológica se basan en el dominio intensivo del conocimiento científico y tecnológico para mantener su competitividad y posición en el mercado. Una definición es: "Una organización productora de bienes y servicios, comprometida con el diseño, desarrollo y producción de nuevos productos y/o procesos de fabricación innovadores, a través de la aplicación sistemática de conocimientos técnicos y científicos" (*Office of Technology Assessment*, 1992)."

[6] Para una revisión más exhaustiva de los programas, subprogramas ver Garrido (2011).

[7] INNOVATEC, PROINNOVA e INNOVAPYME.

CUADRO 3
Resultados de los Programas de Estímulos a la Innovación 2010 CONACYT, México en millones de dólares.

Categoría	2009		2010	
	Propuestas	Estímulo Otorgado	Propuestas	Estímulo Otorgado
INNOVATEC	352	$39.29	250	$55.88
INNOVAPYME	188	$90.78	261	$55.83
PROINNOVA	47	$20.28	193	$80.07
	587	$150.35	704	$191.78

Fuente: AMSDE (2010).

Con respecto al Fondo de Innovación Tecnológica SE-CONACYT, éste era un fideicomiso realizado entre ambas instituciones, el cual registró un crecimiento tanto en términos de empresas atendidas como de presupuesto asignado. Así, en el año de 2010 se atendieron 231 empresas, de las cuales 32% eran micro y 46% pequeñas. Por su parte el presupuesto para ese año alcanzó los 50 millones de dólares, de los cuales el 78% fue para micro y pequeñas empresas.

Evaluación con datos a fines de la década del 2000, del impacto producido por las políticas analizadas

Luego del diagnóstico y las estrategias formuladas por los Gobiernos del presidente Fox y Calderón, para enfrentar los desafíos de las Pymes, de la implementación de acciones directas e indirectas para contrarrestar el problema del acceso al financiamiento por parte de estas, y de los cambios en la estructura de la oferta de servicios financieros, es que ahora luego de diez años, se observa que aun con la ampliación del número de bancos y el surgimiento de nuevas entidades financieras, no se ha cumplido el objetivo de ofrecer mejores servicios financieros a las Pymes. Asimismo, el objetivo indirecto de inducir a la bancarización mediante la creación de bancos de nichos no se ha traducido en un cambio significativo en cuanto a la situación de la población en lo que hace al tema de la inclusión financiera.

La aparición de nuevas bases de datos generadas por la CNVB con datos del 2011, permite intentar una primera evaluación del impacto que han tenido estas políticas. Esa bases son de una parte la Encuesta Nacional de Competitividad, Fuentes de Financiamiento y Uso de Servicios Financieros de las Empresas (ENAFIN), que permite evaluar las fuentes de financiamiento y el uso de los servicios financieros de las empresas y de la otra los Reportes de Inclusión, que permite analizar los cambios en los niveles de inclusión en el país.

Fuentes de financiamiento y uso de los servicios financieros de las empresas

Una vez revisada la evolución de los principales programas de impulso al financiamiento a las MIPYMES, por parte de las tres agencias públicas más importantes en la nueva política pública, se considera ahora la situación actual que guarda este actor con respecto al acceso al financiamiento y al uso de los servicios financieros con base en la ENAFIN.

a) Fuentes de financiamiento

Desde el punto de vista del origen del financiamiento, el 49% de las empresas se financia con recursos internos, el 59% emplea fuentes externas distintas a los intermediarios financieros, y sólo 43% recibe financiamiento de dichos intermediarios.

CUADRO 4

Porcentaje de empresas que utilizan cada fuente de financiamiento, 2009

Origen de los recursos	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
I. Financiamiento interno	50%	48%	48%	41%	49%
II. Financiamiento externo a la empresa	63%	73%	82%	81%	69%
a. Distinto a los IF	54%	61%	73%	71%	59%
Proveedores	49%	58%	72%	70%	55%
b. Proveniente de los IF	35%	48%	58%	53%	43%
c. Obtuvo línea de crédito o crédito simple entre 2005-2009	15%	27%	43%	38%	23%
Banca comercial	10%	22%	37%	34%	18%

Fuente: ENAFIN.

Se aprecia que de todas las fuentes de financiamiento, el crédito de proveedores es el que las empresas utilizan en mayor proporción: 55% de las empresas reporta haberlo utilizado. Cabe señalar que este financiamiento se considera de corto plazo. El porcentaje aumenta para la mediana y grande empresa. Finalmente, se resalta que el crédito de la banca comercial es el menos utilizado y que dicha situación es más marcada para las microempresas.

El Cuadro 5 muestra el porcentaje de empresas que utilizan distintos instrumentos de financiamiento, por estrato.

CUADRO 5

Porcentaje de empresas que utilizan cada instrumento de crédito, 2009

Origen de los recursos	**Micro**	**Pequeña**	**Mediana**	**Grande**	**Total**
a. Intermediarios financieros	35%	48%	58%	53%	43%
Tarjetas de crédito personales de los dueños	17%	24%	19%	8%	20%
Línea de crédito	17%	29%	45%	37%	25%
Crédito simple de corto plazo	10%	19%	28%	23%	15%
Crédito simple de largo plazo	9%	16%	25%	22%	13%
b. Intermediarios financieros excluyendo tarjetas de crédito personales de los dueños	24%	38%	53%	50%	33%
c. Obtuvo línea de crédito o crédito simple 05-09	15%	27%	43%	38%	23%
Banca comercial	10%	22%	37%	34%	18%
Líneas de crédito	9%	19%	31%	27%	15%
Crédito simple de largo plazo	4%	10%	20%	19%	8%
Banca de desarrollo	NS	NS	0%	0%	NS

Fuente: ENAFIN.

El análisis por instrumento de financiamiento indica que la línea de crédito es el producto más utilizado por las empresas, 40 de cada 100 empresas. Sin embargo, la microempresa tiene la menor participación. Se observa que el crédito de largo plazo es el menos utilizado por las empresas, lo que refleja su visión de corto plazo y falta de planeación estratégica.

Por otra parte, sólo el 23% de las empresas obtuvieron una línea de crédito, siendo las de menor tamaño las que menos utilizan este instrumento. Asimismo, al parecer, la banca comercial no es de los instrumentos más utilizados. En el caso de la microempresa, sólo 10% utilizan la banca comercial como instrumento de crédito.

b) Usos del financiamiento

Con respecto al uso que se le da al financiamiento, la mayor proporción de empresas utiliza el financiamiento para capital de trabajo, al utilizar el crédito en pago de nómina, materias primas y proveedores. El Cuadro 6 da cuenta de dicho comportamiento.

CUADRO 6

Porcentaje de empresas que utilizan el financiamiento para distintos fines, 2009

Origen de los recursos	**Micro**	**Pequeña**	**Mediana**	**Grande**	**Total**
Recursos propios	100%	100%	100%	100%	100%
Pago de nómina a empleados	54%	59%	39%	64%	55%
Compra de insumos	57%	54%	45%	57%	55%
Inversión	44%	34%	48%	63%	41%
Pago de renta de local	29%	24%	18%	33%	26%
Liquidación de deudas con IF	12%	13%	8%	22%	12%
Tarjetas de crédito del dueño	100%	100%	100%	100%	100%
Para pagos imprevistos	52%	48%	47%	N.S.	50%
Inversión	39%	37%	N.S.	N.S.	37%
Para pagar a proveedores	38%	30%	28%	N.S.	33%
Para el pago de nómina	33%	27%	N.S.	N.S.	29%
Línea de crédito de mayor monto 2005-2009	100%	100%	100%	100%	100%
Compra de materias primas y materiales	55%	53%	51%	26%	52%
Necesidades de liquidez	N.S.	13%	N.S.	23%	18%
Inversión	N.S.	N.S.	N.S.	29%	10%
Crédito simple de mayor monto otorgado 2005-2009	100%	100%	100%	100%	100%
Compra de materias primas y materiales	53%	52%	37%	28%	49%
Inversión	N.S.	27%	N.S.	42%	24%

Fuente: ENAFIN.

En este mismo sentido, la utilización de los recursos para inversión, únicamente el 10% y 24% de las empresas que tuvieron acceso a líneas de crédito y créditos simples de largo plazo, respectivamente, destinaron los recursos a dicho concepto. Por otra parte, los recursos propios son los que más frecuentemente se destinan a la inversión. Destaca la elevada proporción de empresas que utilizan las tarjetas de crédito de los dueños para financiar sus inversiones. Se supondría que este instrumento debería ser utilizado para financiarse en el corto plazo.

Por otra parte, el Cuadro 7 exhibe el porcentaje de empresas que conocen, han leído o han escuchado acerca de los principales programas gubernamentales de apoyo empresarial. De cada 10

empresas, 6 conocen el Fondo PYME y 3 conocen el Programa de Cadenas Productivas de NAFIN. Una de cada 10 empresas ha recibido financiamiento o asistencia técnica del Fondo PYME, y lo mismo ocurre con el Programa de Cadenas Productivas.

CUADRO 7

Porcentaje de empresas que conocen distintos programas gubernamentales de apoyo empresarial

Conoce, ha leído o ha escuchado de	**Micro**	**Pequeña**	**Mediana**	**Grande**	**Total**
Fondo PYME	56%	63%	80%	70%	61%
Programa de Cadenas Productivas (NAFIN)	28%	35%	40%	51%	32%
Programa Nacional al Microempresario (PRONAFIN)	25%	26%	30%	33%	26%
Programa de Apoyo a Proyectos Productivos	18%	18%	26%	24%	19%
Sistema Nacional de Incubación de Empresas	16%	19%	21%	20%	17%
Sistema Nacional de Garantías de NAFIN	14%	19%	24%	23%	17%
Centros de Atención Empresarial México Emprende	14%	18%	22%	19%	16%
Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE)	9%	14%	21%	23%	12%

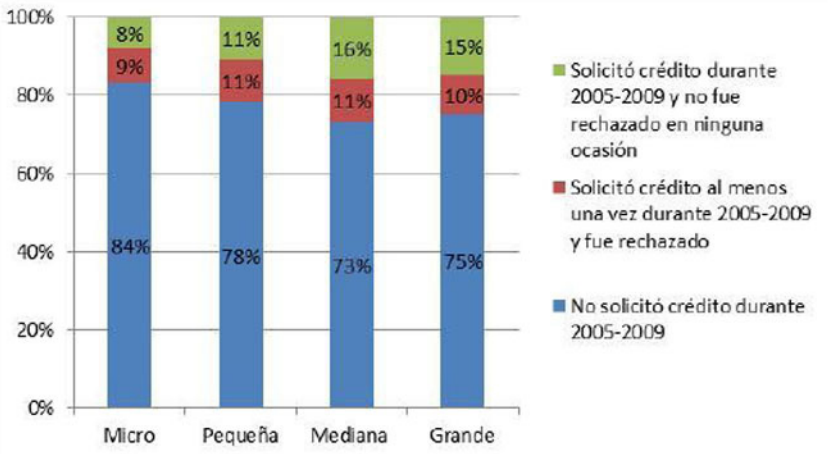
Fuente: ENAFIN.

Durante el periodo 2005-2009 únicamente 2 de cada 10 empresas solicitaron crédito simple de largo plazo, y sólo una obtuvo los recursos; la otra fue rechazada. Es decir, ocho de cada diez empresas no solicitaron crédito a los intermediarios financieros. Como puede apreciarse en la Gráfica 7, este patrón es el mismo independientemente del tamaño de la empresa. Las empresas cuya solicitud fue rechazada perciben como principal motivo la falta de garantías ¿Para qué sirven los programas?

Finalmente, referente al acceso a los créditos de largo plazo, aproximadamente 2 de cada 10 empresas solicitaron crédito simple de largo plazo, y sólo una obtuvo los recursos; la otra fue rechazada. Es decir, ocho de cada diez empresas no solicitaron crédito a los intermediarios financieros.

GRÁFICA 7

Solicitudes y rechazos de crédito simple de largo plazo (% del total)



Fuente: NAFIN.

Inclusión Financiera

Un segundo aspecto en este análisis de impacto es el que se refiere a los cambios en la Inclusión financiera. Tal y como se define en los reportes de Inclusión financiera que presenta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la inclusión financiera puede definirse como "el acceso y uso de una gama de productos y servicios financieros por parte de la población, bajo una regulación apropiada que cuida los intereses de los usuarios del sistema y fomenta sus capacidades financieras" (CNBV, 2012a).

La inclusión financiera es una condición en la cual todas las personas en edad laboral tienen acceso a un conjunto completo de servicios financieros de calidad que incluyen servicios de pago, ahorros, crédito y seguros.

Esta condición representa un fenómeno de varias dimensiones, ya que para hacer una evaluación de la situación es necesario considerar el acceso a servicios financieros así como su uso. Se debe diferenciar entre los diferentes servicios financieros ofrecidos por distintos tipos de instituciones, en primer lugar captación, para lo cual es necesario considerar transacciones, ahorro o inversión, en segundo lugar el crédito tomando en cuenta las tarjetas de crédito y el crédito a Pymes, en tercer lugar el Ahorro para el retiro y en cuarto los Seguros. En lo referente a crédito se observan divergencias con el objetivo planteado.

Desde hace varios años existe la evidencia de un bajo nivel de Inclusión Financiera en México (CNBV, 2012a). Se habla de inclusión haciendo referencia a términos como "bancarizado" y "no

bancarizado", aun cuando estos se refieren por lo general solamente al uso de un solo servicio, tal como una cuenta de ahorros básica. El problema es que estos cambios en el sistema financiero han favorecido el crecimiento del sector consumo, evidencia de ello es el incremento en el número de tarjetas otorgadas.

Dados los alcances de este artículo y la información del Reporte de Inclusión Financiera 2012, que se refiere a la oferta de servicios que realizan instituciones bancarias, es que a continuación se presentan algunos indicadores de inclusión, con el objetivo de conocer el impacto de las reformas en este tema particular de los servicios de captación, por ser el punto de entrada tradicional al sistema financiero.

Los indicadores de captación proporcionan información sobre la demanda de los servicios y productos financieros y así analizan el tipo de productos operaciones y transacciones que realizan los usuarios de servicios financieros, así como la frecuencia con que se utilizan (CNBV, 2012a).

CUADRO 8

Captación por tipo de Institución

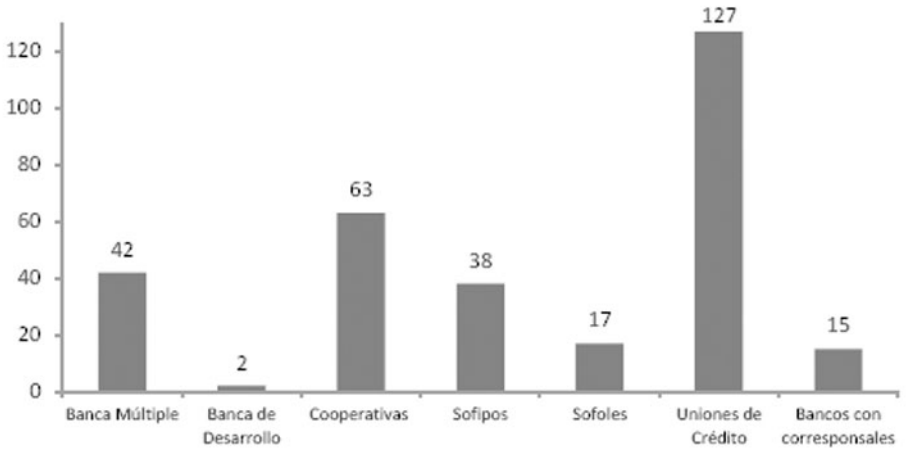
	Institución	**Contratos de Captación**	**Total**
Banca	Banca Comercial	75,560,902	87,075,491
	Banca de Desarrollo	11,514,589	
EACP	SOFIPOS	2,228,579	9,909,511
	Cooperativas	7,680,932	
		Total de contratos de captación	**96985002**

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV.

La Banca Comercial aporta el 87% de los productos de captación para la banca y las cooperativas representan el 78% en el caso de las entidades de ahorro y crédito popular y en conjunto la banca tiene el 89% de captación del total del sistema. Como se observa, el cambio en la estructura de la oferta de servicios financieros no significó un cambio representativo para el sistema, sigue habiendo un alto nivel de concentración.

GRÁFICA 8

Número de Instituciones Financieras a 2011



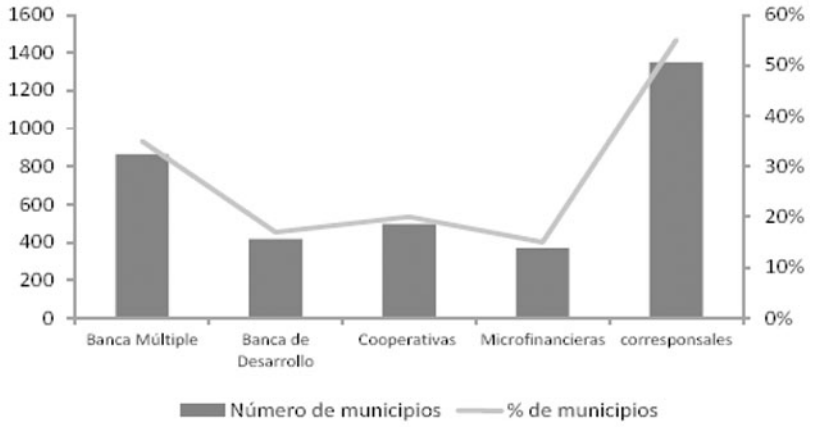
Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV.

La Gráfica 8 muestra la composición del número de instituciones financieras que brindan servicios, se observa que las uniones de crédito tienen el mayor número de instituciones y que de los 42 bancos que operan en el país, 15 de ellos son corresponsales bancarios. Luego de su implementación en 2010, esta figura había crecido significativamente, para finales de 2011, "las instituciones bancarias establecieron contratos de corresponsalía con 29 distintos comercios y programas de corresponsalía, del tercer trimestre de 2010 al cuarto trimestre de 2011 el número de puntos de acceso para este canal ha aumentado en 248%, paso de 6,050 a 21,071 corresponsales bancarios. Sin embargo, la mayoría de las operaciones se concentran en el pago de créditos y retiro de efectivo" (CNBV, 2012a).

Por su parte la Gráfica 9 muestra la cobertura de municipios por tipo de institución. En el país existen 2,456 municipios, la banca múltiple tiene mayor presencia de sucursales a nivel municipal 864, mientras que las Microfinancieras tienen menor presencia, solo 368 municipios (CNBV, 2012a).

GRÁFICA 9

Cobertura de municipios por tipo de institución financiera



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV.

Los productos de crédito junto con los de captación constituyen la mayor parte de los productos financieros que las instituciones financieras ofrecen; estos representan el financiamiento de los recursos a corto, mediano o largo plazo y permiten al cliente disponer de dinero en efectivo o de manera virtual para la adquisición de diversos bienes de su interés. Estos se clasifican de acuerdo al tipo de institución del que provengan.

CUADRO 9

Productos de Crédito por Institución

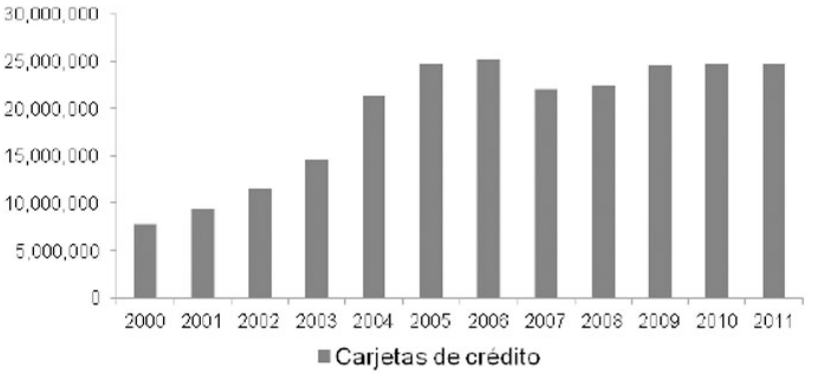
Banca	Banca Múltiple Banca de desarrollo	Tarjetas de crédito Crédito grupal Crédito Hipotecario
EACP	Sofipos Cooperativas	Crédito al Consumo Crédito a la Vivienda

Fuente: CNBV

Con información del cuarto reporte de inclusión financiera se muestra que para 2011 la banca es el tipo de institución con la mayor proporción de productos de crédito con un 92% del total de productos. En cuanto a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP) los créditos al consumo alcanzan los 331 créditos por cada 10,000 adultos. Los créditos al consumo, las tarjetas de crédito de la banca y los créditos al consumo de las EACP representan la mayor parte de los productos de crédito (CNBV, 2012a).

GRÁFICA 10

Número de tarjetas otorgadas

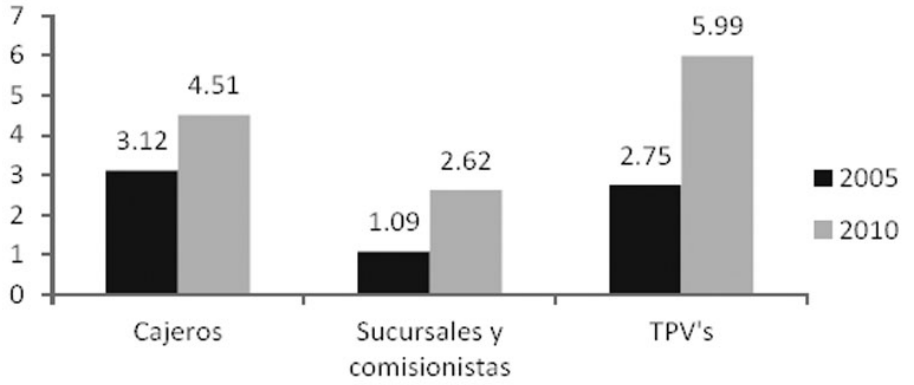


Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico.

Durante la última década, el crédito a través de tarjetas ha adquirido importancia en México, pues han sido utilizadas como mecanismo de bancarización. Entre 2000 y 2011 este tipo de crédito se expandió hasta llegar a ser el principal mecanismo de crédito bancario al consumo. En 2000 habían sido otorgados 7.8 millones de tarjetas y para 2011 esta cifra pasó a 24.7 millones.

GRÁFICA 11

Indicadores de acceso físico por cada 10,000 adultos



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV.

En lo que se refiere al acceso a cajeros, sucursales y comisionistas, y terminales punto de venta (TPV's), se observa un incremento en cada caso, y de estas, han sido las sucursales las que han tenido un menor crecimiento. En 2005 no había comisionistas, por lo que el incremento observado en la gráfica para 2010, corresponde sólo en parte a sucursales. El sistema bancario muestra ahora una interacción diferente y muestra de ello es que las TPV's pasaron de 2.75 en 2005 a 5.99 en 2010, incremento que representa más del doble en solo cinco años.

Conclusiones

Como se ha detallado, las acciones y estrategias gubernamentales dirigidas a las PYMES realizadas a lo largo de la década del 2000, significaron un parte aguas en la forma de hacer política pública de apoyo a este sector en el país, específicamente en el tema del acceso al financiamiento. En este tenor, la nueva política significó un importante flujo de recursos a partir de acciones y programas que involucró a las tres agencias públicas mencionadas: SPYME, NAFIN y CONACYT. Los componentes más novedosos de la política consistieron precisamente en los procedimientos para la toma de decisiones entre actores públicos y privados, así como los modos de incentivar el crédito privado a la PYMES con base en garantías públicas.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo sin precedentes y de los logros obtenidos en términos de los recursos dirigidos a las MIPYMES, las evidencias muestran que todavía existen grandes desafíos en cuanto al acceso al financiamiento y el uso de los servicios financieros. Por una parte, el cambio en la oferta de servicios financieros no significó un papel mucho más importante de la banca privada. De manera natural, la banca privada debería ser el principal intermediario financiero, lo cual sigue siendo cuestionado por los bajos niveles de participación como fuente de financiamiento para las PYMES. En este sentido, el financiamiento a las empresas muestra una concentración en cuatro bancos, mientras que el resto de los bancos dirigen su financiamiento al consumo, primordialmente.

Por otra parte, a partir de la ENAFIN, se observa que la mitad de las empresas se financian con recursos internos. Sin embargo, cuando se logran financiar con recursos externos, lo hacen principalmente utilizando a los proveedores. Dejando en último lugar a la banca comercial. Este mismo resultado se obtiene al observar que solo 10 de cada 100 empresas utilizan a la banca comercial como instrumento de crédito.

En lo que se refiere al conocimiento de los distintos programas gubernamentales de apoyo a las MIPYMES, es de resaltar que en promedio sólo 2 de cada 10 empresas conocen la mayoría de estos programas. En ningún caso se llega al 100% de las empresas. Ni siquiera el Fondo PYME llega a un conocimiento total por parte de las empresas. En el caso de las microempresas el desconocimiento es aún mayor.

Por lo que hace al problema de la inclusión financiera, se observa que falta mucho por hacer. Dados los beneficios potenciales de los servicios financieros para el desarrollo y la oportunidad que representa para el crecimiento económico, resulta crucial identificar las barreras que impiden que una parte importante de la población acceda a estos servicios. Si bien es cierto que ha habido una mejoría en los niveles de inclusión financiera, también es cierto que estos aún son bajos y que los cambios en el sistema financiero orientados a modificar la estructura de la oferta de servicios han propiciado el endeudamiento de la población orientado hacia el consumo, hay un importante crecimiento de tarjetas de crédito y la figura de corresponsales se centra en el pago de créditos.

La aprobación de una reforma financiera, invita a considerar desde la perspectiva de las PYMES y de los sectores populares, en qué medida dicha reforma ataca los problemas no resueltos con las reformas de los años 2000, para saber si se crearán nuevas oprtunidades para estos sectores o si se perpetuará la frágil situación económica de los mismos que se deriva de los limitados servicios financieros que reciben.

Bibliografía

Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (amsde) (2011), *Políticas públicas de impulso al crecimiento económico* (mimeo), México, Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico.

Banco de México (2010), *Reporte sobre el sistema financiero*, Junio, Banco de México, México.

Banco de México (2010), E*ncuesta de evaluación coyuntural del mercado crediticio*, en línea [http://www.banxico.org.mx/sistema-inanciero/estadisticas/inanciamientoinformacion.html]

CNBV (2012a), *Cuarto Reporte de Inclusión Financiera*, México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

CNBV (2012), *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera*, México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Garrido, Celso (2005), *Desarrollo económico y procesos de financiamiento en México. Transformaciones contemporáneas y dilemas actuales*. México, Siglo XXI-UAM.

Garrido, Celso y Francisco Prior (2006), "Bancarización y Microfinanciamiento", en *Agenda para el Desarrollo Volumen*, José Luis Calva (edit.), México, UNAM-Plaza y Valdés.

Garrido, Celso (2011), *Nuevas Políticas e Instrumentos para el Financiamiento de la Pymes en México: Oportunidades y desafíos*. México, Cepal, julio, 50 pp.

Listerri, Juan J. (2007), *Alternativas de sistemas de garantías de crédito para las MIPYMES*, Washington, BID.

NAFIN (2009), *Informe anual*, México, NAFIN.

Secretaría de Economía (2001), "Documento informativo sobre las pequeñas y medianas empresas en México", (mimeo) México, en línea [http://www.cipi.gob.mx/html/..%CPol_Apoyo_Pymes_Mex.PDF]

SHCP (2010), "México, importancia y trascendencia de las garantías, cambios en la normatividad y regulación", (mimeo), México, Secretaría de Hacienda y Crédito, Público.

Impacto de los programas de SAGARPA en el desarrollo rural

*Graciela Carrillo González**
*Edgardo Mota Martínez***

Introducción

En el 2012, la población rural mexicana se estimaba en 24.5 millones de personas, de ellas 10.7 millones correspondían a la población económicamente activa y sólo 3.1 millones de productores eran dueños de un pedazo de tierra. De los 17 millones que vivían en pobreza extrema en el país, dos de cada tres están en el campo, lo que se aproxima al 55% de la población rural. A nivel macroeconómico, la contribución de la economía rural al Producto Interno Bruto (PIB) y su capacidad para generar divisas se han reducido dramáticamente en la última década. Los campesinos representan alrededor del 25% de la población y generan el 6.8% del PIB.

Los altos índices de pobreza y marginación de la población se ven acompañados de una gran precariedad en los espacios rurales, el declive económico de las actividades agropecuarias en la mayor parte del país, en la disociación entre lo rural y lo urbano en la falta de coherencia entre las instituciones que apoyan al sector. Cerca de 10 millones de personas mantienen una estrecha relación laboral con el campo, como productores, como jornaleros agrícolas o trabajando sin remuneración monetaria, como sucede con mujeres y menores de edad.

La política agropecuaria seguida por el Gobierno Mexicano en los últimos dos sexenios enfrentó la disyuntiva de dar atención a la gran cantidad de problemas del sector desde la iniciativa productiva que implica resultados de mediano y largo plazo o desde la iniciativa social con efectos coyunturales de plazo inmediato. Las manifestaciones campesinas que surgieron comenzando el siglo actual obligaron a desarrollar una política alternativa de carácter integral que incluyera apoyos productivos y también recursos para la educación, salud, aspectos sociales, de comunicación (caminos, carreteras, etc.), esto se puso en práctica a través del llamado Programa Especial

* Profesora Investigadora de la UAM-Xochimilco.
** Profesor Investigador de la UAM-Xochimilco.

Concurrente (PEC) que se configuró como el paraguas de varios programas específicos de subsidio coordinados a través de la SAGARPA.

En este trabajo se analizan los subsidios de carácter productivo canalizados mediante el PEC a través de los diferentes programas de la SAGARPA, desde dos perspectivas: los montos de recursos destinados para cada programa y subprograma (también llamados componentes) durante el periodo, así como las reglas de operación autorizadas para ejercer esos recursos. El propósito es analizar algunos impactos que de ello derivaron en el desarrollo rural.

I. Antecedentes del desarrollo rural

Diversos estudios han constatado que los grandes problemas que han agobiado el ámbito rural en México no se modificaron de manera importante con el Gobierno de la alternancia que inició en el año 2000 y concluyó en el 2012. Aún cuando se impulsaron iniciativas importantes para el fortalecimiento de la producción y comercialización de algunos productos orientados a los mercados internacionales, la institución federal responsable del desarrollo económico del sector, la SAGARPA continuó operando con severas contradicciones e ineficiencias que impidieron sacar de la pobreza a los sectores más desfavorecidos del campo. La explicación de ello surge desde muchas ópticas siendo una de ellas la forma poco focalizada en que han operado los programas de subsidio que se canalizan a los agricultores tanto en un sentido eminentemente productivo como en una orientación social.

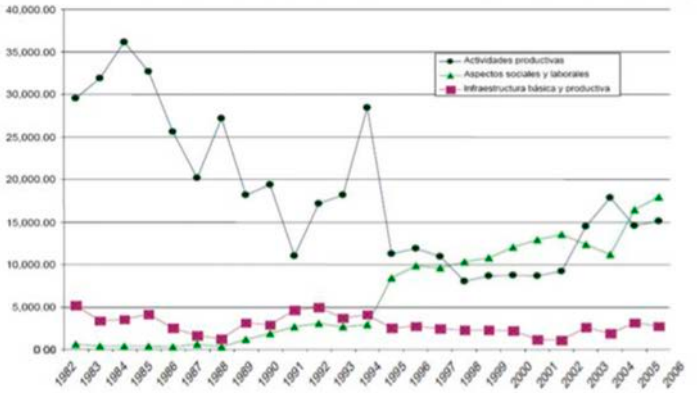
Como antecedente a la situación actual del campo, conviene señalar que la crisis económica de 1982 marcó un cambio importante en la dirección que tomaría el sector agropecuario. A partir de esos años el papel del Estado se reduce y se establecen mecanismos de intervención que son funcionales a los designios del mercado. Las características de dicha intervención reportaron saldos negativos para importantes sectores de la población rural, que se hicieron evidentes frente a una caída del gasto público real en los subsiguientes años con una ligera recuperación a partir de 1994 por la creación de un gran número de programas de apoyo de carácter productivo y social.

En la Gráfica 1 se observa la tendencia de las inversiones en las actividades productivas, sociales y en infraestructura y lo que se hace evidente es que durante 25 años el gasto en infraestructura se ha estancado, en tanto que el gasto destinado a los programas económicos y sociales aumentó en los últimos años con un incremento aún más definido en el aspecto social.

GRÁFICA 1

Gasto público en desarrollo rural por rubros, 1982-2006

(Millones de pesos de 1994)



Fuente: Rello, 2008, p.7 (Citado en Merino, 2009).

El esquema de precios de garantía y la protección a las importaciones de granos básicos que representaron el soporte del crecimiento productivo durante los años previos a la crisis de los años ochenta desaparece en 1989 con la eliminación de la mayor parte de dichos precios de garantía y la reducción de los aranceles para prácticamente todos los granos, excepto maíz y frijol, "la liberación comercial puso al descubierto una serie de problemas estructurales en la comercialización de productos agrícolas como falta de conocimiento y experiencia... escasez de recursos para financiar la producción... e incertidumbre de los productores ante la volatilidad de los precios internacionales (Merino,2009:10).

Con el gobierno de Salinas de Gortari se da inicio a una serie de reformas de la política agrícola hacia la liberalización comercial en el marco de un proceso en que el papel del Estado en el sector se minimizaba, al reducirse los subsidios, el crédito y la asistencia técnica.

En 1990 se presenta el "Plan Nacional de la Modernización para el Campo 1990-1994" con la finalidad de mejorar la balanza comercial agrícola, propiciar la desregulación y mejorar la dirección de la política. Para el periodo 1995-2000 se crea el "Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural" con el objetivo de aumentar los ingresos de los productores, incrementar la producción, la productividad y reducir los desequilibrios regionales.

Dos cambios importantes se suman en el sector rural de los años noventa. Por un lado, la reforma al Artículo 27° constitucional con lo que se dio libertad a los ejidatarios y comuneros para vender o rentar sus parcelas, en apoyo a lo anterior se promulgan nuevas leyes, se crean los Tribunales Agrarios y el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) para regular la tenencia de la tierra, los

derechos sobre tierras de uso común y expedir títulos de propiedad; por otro lado en 1994 se firma el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y con el fin de prepararse para la apertura del sector agropecuario, ese mismo año se crea el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

PROCAMPO tuvo entre sus objetivos iniciales: atender a más de 2 millones de productores agrícolas, hasta entonces excluidos de los circuitos formales de comercialización, a fin de aumentar su ingreso y nivel de vida; incorporar a la producción agrícola al sector social y privado; e incrementar la producción y la productividad. El mecanismo fue y sigue siendo entregar una cantidad fija por hectárea en cada ciclo agrícola, por lo que el apoyo se da en función de la superficie elegible, siendo esto desde sus inicios muy cuestionado ya que se contrapone con el objetivo de incrementar la productividad al otorgar el apoyo por superficie. Merino argumenta que: "Hasta 1995, la reglamentación de PROCAMPO permitía apoyar solamente a los productores que sembraban maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada forrajera... .No fue sino a partir del ciclo otoño-invierno 1995-1996 cuando se permitió la entrada a todo cultivo lícito y a la superficie en explotación pecuaria o forestal" (2009:12), el beneficiario podía ser persona física o persona moral. A lo largo de 18 años este programa se ha mantenido como una de las formas principales de canalizar apoyos al campo aunque a lo largo del tiempo se fueron haciendo ajustes y modificaciones a las reglas de operación, entre las más importantes están las modificaciones del 2001 cuando se establecen apoyos diferenciados de acuerdo al tamaño del predio (número de hectáreas).[1]

En 1995, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, surge la propuesta de la Alianza para el Campo, cuya finalidad fue impulsar la capitalización e incrementar la producción y la productividad, esta alianza fue conformada por varios programas orientados a mejorar las habilidades de los productores, promover el desarrollo tecnológico e incrementar la competitividad del sector. Su principal componente fue el programa PRODUCE, el cual canalizaba recursos para la compra de bienes de capital y el suministro de asistencia técnica por parte de fundaciones privadas.

II. Panorama del sector agropecuario 2000-2012

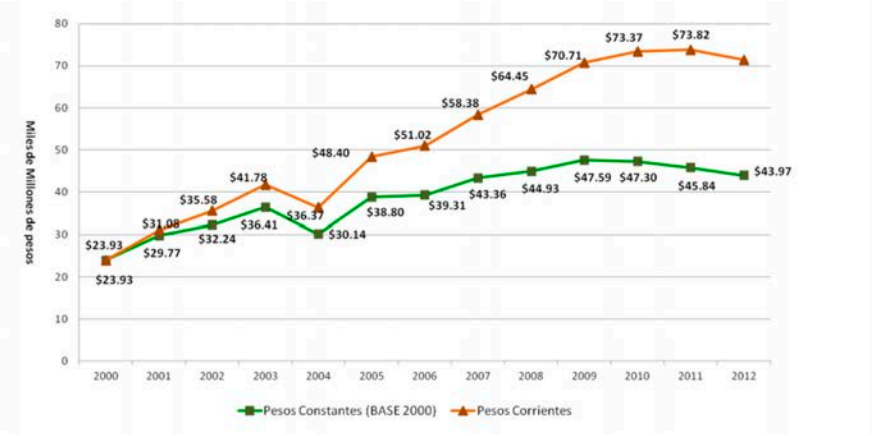
A partir del año 2000 y pese a la relativa estabilidad económica en el país en los subsiguientes años y al gran número de programas de apoyo al campo (aunque con un mayor sesgo social) el presupuesto canalizado al sector mostró su deterioro en términos reales, como se observa en la siguiente gráfica que compara el presupuesto asignado a la SAGARPA a precios corrientes y a precios constantes con base en

[1] En 2002, a partir de los tamaños registrados de predios, el universo de beneficiarios se dividió en tres estratos, el primero productores con predios menores a una hectárea, que reciben, el monto redondeado, antes del periodo general de siembra. El segundo estrato los productores con predios entre una y cinco hectáreas, también con apoyo anticipado. El tercero con predios mayores a cinco hectáreas que reciben el apoyo después del periodo de siembra.

el año 2000. Cabe mencionar que una parte de los recursos canalizados al sector durante ese periodo proceden de SAGARPA, pero también se canalizan recursos a través de programas federales coordinados por otras Secretarías.

GRÁFICA 2

Evolución del presupuesto (2000-2012)



Fuente: Elaboración propia en base al Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a cada ejercicio fiscal.

Más allá del presupuesto los últimos años de la década de los noventa y los primeros años del siglo actual fueron muy álgidos por los movimientos sociales e iniciativas legales e institucionales que se orientaron hacia el sector rural. El 7 de diciembre de 2001 el Congreso decretó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), con el fin de sentar las pautas legales que respondieran a las nuevas condiciones nacionales e internacionales. En esta ley se recogían las orientaciones de las agencias internacionales de desarrollo que demandaban modificaciones al marco legal del desarrollo rural mexicano, uno de sus señalamientos en el Artículo 4º fue:

> *"Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social".*

Una modalidad del programa PROCAMPO surge en 2002, con PROCAMPO Capitaliza, el cual, como un apéndice del programa tradicional establece un sistema de garantías y acceso anticipado a los pagos futuros del PROCAMPO, con el fin de apoyar la capitalización de los beneficiarios, para lo cual fue necesario que el beneficiario realizara la contratación de un crédito bancario cuya fuente de pago eran

los apoyos del programa mismo, la solicitud responde a un proyecto productivo, condiciones que en muchas ocasiones se contradicen con su objetivo de favorecer a los productores de menor ingreso.

Dos años más tarde, en 2003, inicia una importante movilización social de organizaciones de productores agropecuarios que da lugar a una serie de demandas relacionadas con el abandono y deterioro del campo. El gobierno en respuesta promovió la integración de mesas de diálogo con los productores, que se instalaron el 10 de febrero y concluyeron el 8 de marzo de 2003. En ellas se presentaron alrededor de 200 ponencias sobre los problemas del campo mexicano y como resultado se firmó el Acuerdo Nacional para el Campo (ANPC), cuyo documento formal se publicó el 28 de abril del mismo año, en dicho acuerdo se establecen las reglas de participación entre las organizaciones de productores rurales y las instituciones del sector público.

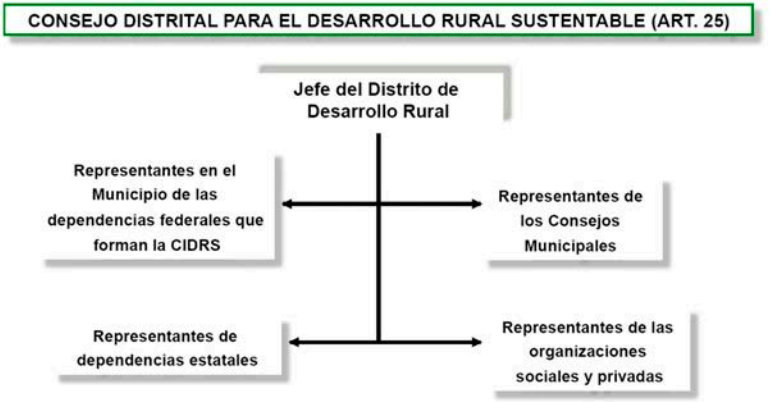
Otro aspecto central que deriva de la propia LDRS fue el marco de un nuevo esquema de planeación en el sector rural del cual el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable surge como el principal órgano consultivo para incorporar las demandas del sector a la agenda de las políticas públicas. De acuerdo con SAGARPA:

> *El Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, creado por mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es la instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. Está integrado por los miembros de la Comisión Intersecretarial, las Comisiones de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural del H. Congreso de la Unión, representantes de las organizaciones nacionales del sector social y privado; las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y por los comités de los sistemas producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales. Es presidido por el titular de la SAGARPA*, (Herrera, Lutz y Vizcarra, 2009: 107).

A partir de la LDRS se crean los Consejos de Desarrollo rural sustentable en los tres órdenes de Gobierno: el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, los Consejos Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable, y los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable y de forma paralela operan los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable del Distrito de Desarrollo Rural y los Consejos Regionales para el Desarrollo Rural Sustentable, los cuales funcionan en los territorios que marca la planeación regional agropecuaria del Gobierno Federal o de los Gobiernos de los Estados.

A través de los Consejos Distritales se articula y da coherencia regional a las políticas de desarrollo, tomando en consideración las acciones de dotación de infraestructura básica a cargo de las dependencias federales, estatales y municipales (Artículo 31°, Fracción I, LDRS). El Consejo es liderado por el Jefe del Distrito con la participación de agentes municipales y miembros de dependencias estatales como se observa en el siguiente esquema:

DIAGRAMA 1



El Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable es la instancia de articulación de planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones de la entidad (Artículo 26°, LDRS). El Delegado Estatal de SAGARPA está a la cabeza de las demás dependencias y organizaciones sociales.

DIAGRAMA 2

El Consejo Municipal es responsable de la definición de la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales, mismos que se integrarán en el Programa Especial Concurrente (Artículo 26°, LDRS).

DIAGRAMA 3

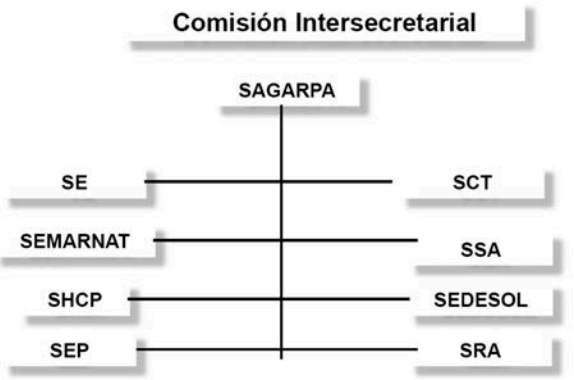
Los Consejos tienen injerencia en el proceso de descentralización y federalización de los recursos de apoyo al campo, ya que en su seno se discuten las validaciones financieras y la utilización de los recursos en los ámbitos municipales y estatales. En estos actúan diversas organizaciones sociales; la comisión intersecretarial para el desarrollo rural sustentable y el poder legislativo, entre otros organismos del sector agropecuario. La composición es plural y, por tanto, los intereses diversos.

Otro aspecto sobresaliente de la LDRS es la creación de la **Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable** integrada por nueve Secretarías de Estado[2] y presidida por el titular de la SAGARPA, quien es el responsable directo de su funcionamiento y resultados. La operación de la comisión está demarcada institucional y financieramente a través del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). El Artículo 14° de la LDRS establece la creación del PEC como instrumento de planeación y de política pública, a efecto de incidir de manera unidireccional en la atención al campo.

La Comisión Intersecretarial es la responsable de atender, coordinar y dar seguimiento a los programas sectoriales, y especiales de desarrollo rural sustentable y de promover y coordinar las acciones y concertación de la asignación de responsabilidades a las dependencias y entidades federales (Artículo 20°, LDRS) con la SAGARPA a la cabeza como se ve en el siguiente diagrama:

[2] Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Secretaría de Economía; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Salud; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de la Reforma Agraria; y, Secretaría de Educación Pública.

DIAGRAMA 4



Sus funciones son:

• Atender, coordinar y dar seguimiento a los programas sectoriales y especiales que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural sustentable.

• Coordinar las acciones y la concertación de la asignación de responsabilidades a las dependencias federales competentes.

• Promover la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno.

• Proponer el Ejecutivo Federal las políticas y criterios para la formulación de programas.

• Elaborar los lineamientos generales de operación y los integrantes de los sistemas y servicios creados por la Ley.

• Someter a la aprobación del Ejecutivo Federal nuevos programas de fomento agropecuario y de desarrollo rural.

En el contexto descrito se han instrumentado diversas acciones y estrategias que buscan atender necesidades concretas que se presentan en las distintas regiones y sectores del medio rural. Las políticas de apoyo a la actividad agropecuaria y pesquera datan de la época en que se conforma un Estado moderno pero en el marco institucional actual estás han ido adaptándose a los cambios que ha marcado el modelo económico. En particular a partir de la apertura económica y comercial con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos las necesidades del sector se exacerbaron incrementando sus necesidades frente a los bajos niveles de competitividad.

La instrumentación de programas de cobertura nacional pero con atención a necesidades específicas del sector agropecuario surge en respuesta a un escenario de alta competitividad frente a la oferta de productos del mercado internacional y da origen a la adopción de un nuevo enfoque de carácter territorial que se basa en la LDRS a lo que se suma la necesidad de establecer de forma clara las "reglas del juego", más allá de la propia ley, en la operación directa de los programas con la finalidad de atender

necesidades reales de la población beneficiaria, minimizar los errores de inclusión y exclusión siempre presentes y responder a los objetivos del desarrollo rural.

Los programas de subsidio que se rigen por reglas de operación o lineamientos surgen a partir del año 2000, en el marco de la nueva política social (inducida por los criterios de los organismos internacionales). En el caso de SAGARPA estas reglas se emiten por primera vez en el año 2001 con tres programas y con ello se inicia, en los años subsiguientes, ajustes y precisiones que tratan de facilitar el cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial y del Plan Nacional de Desarrollo, a saber:

- Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales.
- Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de campos y mares mexicanos.
- Mejorar los ingresos de los productores incrementando su presencia en los mercados globales.
- Revertir el deterioro de los ecosistemas mediante la preservación del agua, del suelo y de la biodiversidad.
- Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas.

III. El programa especial concurrente

El Acuerdo Nacional para el Campo

En el año 2002 se inició un importante movimiento de protesta campesina, que desembocó en la firma de un **Acuerdo Nacional para el Campo**, desencadenado entre otros por los siguientes acontecimientos:

- La entrada en vigor de la desgravación de la mayoría de las importaciones agroalimentarias en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.
- La ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, cuya reunión cumbre se tenía programado realizar en Cancún en septiembre de 2003.

En octubre de 2002 se realizaron diversas protestas campesinas (cierre de puentes y carreteras) en contra del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) propuesto por Estados Unidos como una ampliación del TLCAN hacia el resto de los países de América Latina excepto Cuba.

En noviembre de ese mismo año, doce organizaciones campesinas presentaron un manifiesto al que llamaron "El campo no aguanta más, seis propuestas para la salvación y revalorización del campo mexicano", estas propuestas fueron: 1) Moratoria al apartado agropecuario del TLCAN, 2) Programas emergentes 2003 y de largo plazo 2020, 3) Por una verdadera reforma financiera rural, 4) Asignación de 1.5% del PIB para el desarrollo productivo y 1.5% del PIB para el desarrollo social y ambiental del

sector rural en 2003, 5) Inocuidad y calidad agroalimentaria para los consumidores mexicanos, y 6) Reconocimiento de los derechos y la cultura de los pueblos indios.

El 10 de diciembre también de 2002, al discutirse el paquete económico para 2003 en la Cámara de Diputados, las organizaciones de El Barzón y la Unión Nacional de Trabajadores del Campo (UNTA) protestaron en el Palacio Legislativo y derribaron la puerta de entrada. Las protestas consiguen aumentar de 34 mil millones de pesos a 47 mil millones de pesos el presupuesto para el campo del año 2003.

A pesar de esto las protestas continúan y el 1 de enero de 2003, el Frente Democrático Campesino y la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC) toman el puente fronterizo en Ciudad Juárez, mientras la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) protesta en Morelos y Zacatecas.

El 6 de enero la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA) inicia un ayuno en el Ángel de la Independencia en la ciudad de México. El 20 de enero en diversos Estados de la República se bloquean carreteras, se toman oficinas públicas, se realizan marchas, plantones y protestas.

El 31 de enero de 2003, un gran número de organizaciones campesinas realizaron una numerosa marcha de campesinos al zócalo de la Ciudad de México, contando con el apoyo de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y el Frente Sindical Mexicano.

Para buscar respuestas a las demandas de los productores, el Gobierno Mexicano promovió la integración de Mesas de Diálogo con los campesinos, las mesas se instalaron el 10 de febrero y concluyeron el 8 de marzo de 2003, en ellas se presentaron alrededor de 2000 ponencias sobre los problemas del campo mexicano, como resultado se firmó un "Acuerdo Nacional para el Campo (ANPC)" cuyo documento formal se publicó el lunes 28 de abril de 2003, en el cual:

- Se reconoce que las agriculturas campesinas e indígenas constituyen una prioridad nacional.
- Se afirman la soberanía y seguridad alimentarias como eje rector de las políticas agroalimentarias.
- Para atender las necesidades del campo se adopta un enfoque de desarrollo rural integral.
- El ANPC tuvo 281 puntos de acuerdo, dentro de los cuales los relacionados con las reglas de operación fueron los siguientes:

> *Los acuerdos que se relacionan directamente con las reglas de operación son del 17 al 19 donde se señala que... se establecerá una Comisión de Seguimiento del Acuerdo Nacional para el Campo, misma que entre otras funciones revisará el ejercicio del presupuesto de los programas... .La referida Comisión también revisará... las reglas de operación de los programas contenidos en el referido Anexo para el 2003... .Las reasignaciones de presupuesto que se deriven de tal revisión, en el marco de la normatividad aplicable, serán orientadas a atender a los productores y regiones en mayor desventaja, así como a fortalecer los programas y acciones en el marco de este Acuerdo Nacional para el Campo.*

Al formalizarse el Acuerdo, las dirigencias de las agrupaciones campesinas se incorporaron a los trabajos de las instituciones gubernamentales para poner en práctica lo acordado en el ANPC. Sobre todo se dio prioridad a la revisión de las reglas de operación, sin alcanzar plenamente este objetivo. Una vez firmado el Acuerdo las organizaciones del Congreso Agrario Permanente (CAP) y del Movimiento el

Campo no aguanta más, junto con otras como la CNC y el CNA de filiación priista, dieron seguimiento al ANPC. Una de las tareas a las que se avocó esta comisión fue "*revisar las reglas de operación de alrededor de 60 programas, de corte productivo, económico y social que se enfocaban a las regiones rurales. Esto metió en una dinámica un tanto desgastante a la comisión y no pudo cumplir con su cometido de revisar todas las reglas de operación de los programas y proponer alternativas viables para reducir los programas y concentrarlos en unos cuantos, además de agilizar los trámites y papeleos que exigen cada uno de ellos...*" (Samano, 2004: 67).

A esto se sumó el debilitamiento del movimiento campesino debido al divisionismo que surgió entre sus filas, de tal manera que los principios rectores del ANPC no se cumplieron, sobre todo en lo relativo a que la soberanía y la seguridad alimentaria serían los ejes rectores de las políticas agroalimentarias, así como el reconocimiento de que las agriculturas campesinas e indígenas constituyen una prioridad nacional. "Después de la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, el Movimiento el Campo No Aguanta Más se dividió, lo que facilitó que el movimiento se debilitara y que el Gobierno Federal incumpliera los acuerdos medulares del Acuerdo Nacional para el Campo" (Suárez, 2005: 359).

El Programa Especial Concurrente

La Ley de Desarrollo Rural sustentable se publicó en el diario oficial de la federación (DOF) el 7 de diciembre de 2001,[3] por lo que las medidas contempladas en la ley se empezaron a poner en práctica a partir de 2002.

En el artículo 14 de la mencionada Ley, se señala la obligación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable de proponer al Ejecutivo Federal el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

A finales de 2002, la Comisión Intersecretarial, con el objetivo de responder a la demanda de las organizaciones campesinas que exigían asignar mayores recursos a la Secretaría de Agricultura, integró el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Por primera vez se reconoció que el sector rural recibía recursos más allá de los asignados a la Secretaría de Agricultura, pero también permitió dar una respuesta a la presión social del movimiento campesino que demandaba mayor presupuesto para el campo. El Artículo 16° de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) señala la obligación del Presidente de la República de aprobar el "Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable" dentro de los seis meses posteriores a la expedición del Plan Nacional de Desarrollo.

[3] En 1999 se formuló la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, pero hasta el año 2000, "con el apoyo de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PT Y PVEM, la iniciativa fue aprobada por el Congreso, y no obstante que el PAN en un principio apoyó la iniciativa, al pasar al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el presidente Fox la rechazó." y fue regresada a la cámara para su revisión, finalmente la iniciativa fue reelaborada y aprobada por conceso de todos los grupos parlamentarios de las dos cámaras

El 17 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprobaba el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. En él se incorporaron políticas, estrategias, metas, programas, instrumentos y acciones a cargo de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes:
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de Turismo;
- Oficina de la Presidencia para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

El Programa Especial Concurrente se inició en los Estados de Morelos y Michoacán. En 2004 se continuó con Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Zacatecas. En 2005 fueron Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Durango, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz. Para 2006 se incorporaron el resto de los Estados.

En el documento del PEC 2002-2006, se definieron seis grandes líneas de Política Pública:

- Condiciones Sociales
- Condiciones Laborales
- Aspectos Agrarios
- Actividades Productivas
- Infraestructura Básica y Productiva
- Medio Ambiente

En el gobierno del Presidente Felipe Calderón se elaboró el PEC 2007-2012, con la participación de 14 Secretarías de Estado y tres instituciones más: IMSS, Tribunales Agrarios y la Comisión Nacional para la Atención de los pueblos Indígenas. Los programas se ordenaron en nueve vertientes de atención especializada:

- Competitividad
- Social
- Financiera
- Infraestructura
- Laboral
- Medio Ambiente
- Educativa
- Salud
- Agraria

Ante las múltiples necesidades de atención que tiene el sector rural mexicano, quedaba rebasado el ámbito de acción de una Secretaría de Estado por lo que fue necesaria la coordinación de acciones para brindar apoyo al sector rural eficientemente, en esa perspectiva el PEC constituyó un esfuerzo importante para el diseño de una política integral para el desarrollo rural.

Al finalizar el sexenio del presidente Fox, el número de programas orientados a la atención del sector rural llegaron a ser más de 100, con más de 300 componentes, por lo que para evitar la dispersión de esfuerzos y la duplicidad de funciones, a partir de 2008 se inició un proceso de reducción de programas, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO1
Presupuesto de Egresos de la Federación 2007-2008
Simplificación de la estructura del PEC

Concepto	PEF 2007	PEF 2008
Vertientes		9
Programas	Más de 100	47
Componentes	Más de 300	96

Fuente: Centro de Estudios de la Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados PEC 2007-2008.

Este proceso de simplificación administrativa también se realizó en SAGARPA, lo cual tenía más de 60 programas en 2007 y para 2012 se redujo a siete programas y 32 componentes o subprogramas.

El presupuesto destinado al Programa Especial Concurrente para el periodo 2003-2008, tuvo las características que se aprecian en el Cuadro 2.

CUADRO 2
Presupuesto programado para el PEC 2003-2008
(Miles de pesos, base 2003)

Dependencia	Promedios anuales 2003-2008	Participación en el total %
SAGARPA	44,641.8	33.4
SEP	19,387.7	14.51
SALUD	10,323.5	7.72
STPS	324.2	0.24
SRA	3,963.0	2.97
SEMARNAT	10,443.4	7.81
SECTUR	33.1	0.02
SHCP	6,781.4	5.07
SCT	2,635.4	1.97
Economía	747.8	0.56
SEDESOL	15,669.3	11.72
Aportaciones Federales	15,743.9	11.78
S.R.E.	61.8	0.05
Gobernación	136.1	0.10
Tribunales Agrarios	466.7	0.35
Poder Legislativo	16.2	0.01
Aportación a seguridad social	2,275.6	1.70
	133,657.8	

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF de cada ejercicio fiscal.

En resumen el presupuesto destinado a SAGARPA representó el 33% del total del presupuesto programado, le siguen en orden de importancia la SEP con el 14% y SEDESOL con el 11%; sin embargo, con el PEC no aumentó significativamente el presupuesto de carácter productivo dirigido al sector rural. Adicionalmente, no se logró la coordinación institucional para desarrollar la atención integral al sector rural.

Como lo plantea claramente la OCDE (2012) *"El PEC... en su condición actual es un inventario de programas más que una herramienta para explotar sinergias entre los programas con impacto en áreas rurales. El resultado es la inclusión de programas e instituciones que no están necesariamente orientados al desarrollo rural. Esto produce una imagen distorsionada de la estrategia de política rural e información sobre el gasto rural que no corresponde completamente con la realidad... se deberían enfocar esfuerzos en: 1) mejorar... los criterios de inclusión de programas en el PEC... 2) buscar ...la fusión, transferencia y eliminación de programas... 3) Introducir mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados... Secretarías como las de economía, transportes y comunicaciones, hacienda, turismo, trabajo y energía tienen muy poco enfoque rural..."* (p. 264).

IV. Los programas de SAGARPA

A partir del ejercicio fiscal del año 2000, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprueban una serie de normas, entre las cuales se obliga a incorporar la lista de todos los programas sujetos a Reglas de Operación. Dos años más tarde se exige a todos los Programas de subsidio contar con ellas y posteriormente ello se volvió obligatorio.

En el caso de SAGARPA, en el año 2000 se incorporaron al PEF tres programas de subsidio sujetos a RO: Alianza para el campo, Apoyos directos al campo, Apoyos a la comercialización y desarrollo de mercados regionales. Para los dos siguientes años (2001 y 2002) estos programas se vuelven a publicar y se incorpora uno más, el programa del Fondo de Apoyo Especial a la Inversión. Sin embargo, en 2003 aparecen 16 programas con temas muy específicos y para el 2004 ya eran cerca de 19 programas registrados en el PEF.

A partir de 2005 la modalidad fue agrupar varios programas en uno, los cuales quedaban enmarcados en alguna de las cuatro líneas generales: Reconversión productiva, Integración de cadenas alimentarias y de pesca, Atención a grupos y regiones prioritarias; y Atención a factores críticos. Adicionalmente se le agregaron a cada programa un determinado número de componentes, quedando así alrededor de 23 programas con varios componentes. Los años 2006 y 2007 marcan un comportamiento similar.

De 2008 a 2010 se publica en el PEF ocho programas, cada uno de ellos con varios componentes y en 2011 estos se reducen a cinco programas, con la misma característica de múltiples componentes. En 2012 se agrega un programa más.

El 30 de Diciembre de 2011 se publicaron en el DOF las Reglas de Operación de los Programas de Sagarpa para el ejercicio 2012. En términos generales la estructura programática de 2012 de Sagarpa incluye un programa más que se suma a los programas sujetos a reglas de operación, cada uno de ellos con varios componentes tal como lo muestra el Cuadro 3.

CUADRO 3

Evolución de los programas de SAGARPA

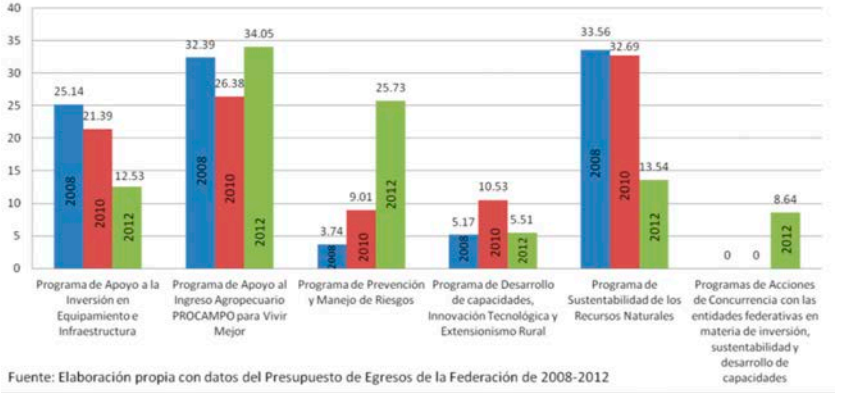
2012	2011	2010	2009	2008	2007
1. Apoyo a la Inversión en equipamiento e infraestructura (8)	Apoyo a la Inversión en equipamiento e infraestructura (8)	Programa para la adquisición de activos productivos (4)	Programa de inducción y dllo de financiamiento al medio rural (2) Programa para la adquisición de activos productivos (4)	Programa de inducción y dllo de financiamiento al medio rural Programa para la adquisición de activos productivos (Alianza para el campo)	Alianza para el Campo para la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca
2.Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor (5)	Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor (5)	Apoyos directos al campo: PROCAMPO para Vivir Mejor (1)	Programa de apoyos directos al campo: PROCAMPO (1) Programa de atención a problemas estructurales (2)	Programa de apoyos directos al campo (procampo) Programa de atención a problemas estructurales	Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO, (Ley de Capitalización) Programa de atención a problemas estructurales(Apoyos compensatorios)
3.-Prevención y Manejo de Riesgos (5)	Prevención y Manejo de Riesgos(5)	Programa de apoyo a contingencias climatologicas (1) Programa de atencion a problemas estructurales (3) Programa de inducción y dllo de financiamiento al medio rural (2) Programa de soporte al sector agropecuario (8)	Programa de apoyo a contingencias climatologicas (1) Programa de soporte al sector agropecuario (6)	Programa de apoyo a contingencias climatologicas Programa de soporte al sector agropecuario	Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, (FAPRACC)
4.-Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (3)	Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (3)	Programa de Fortalecimieno a la Organización Rural. Organizate (2)	Programa de Fortalecimieno a la Organización Rural. Organizate (2)	Programa de apoyo a la participacion de actores para el dllo rural	
5.-Sustentabilidad de los Recursos Naturales (7)	Sustentabilidad de los Recursos Naturales (7)	Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria (5)	Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria (5)	Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Sequía Recurrente
6.-Acciones en concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades					
7. Proyectos Estratégicos (4)	Proyectos Transversales(4)				

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación y del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal correspondiente.

Es a partir del 2007 que se le puede dar seguimiento a la evolución de los programas debido a que en años anteriores se multiplicaron y compactaron llegando a ser más de 60 programas. En relación al presupuesto asignado a estos programas se observa que en tres de los últimos años del periodo (2008, 2010 y 2012) los mayores montos del presupuesto fueron para PROCAMPO, el cual en los tres años concentra alrededor de un tercio del presupuesto. En segundo lugar se ubica el Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales y en el último año adquiere importancia el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos (Gráfica 3).

GRÁFICA 3

Presupuesto Federal asignado por programa (2008, 2010, 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008-2012

Modalidades de los Apoyos

Hay que destacar que los programas al responder a objetivos diferentes y una población objetivo también diferenciada que se especifica en cada uno de los componentes, establece requisitos y procedimientos de operación que resulten adecuados a lo que se otorga; es decir, el monto del apoyo y la modalidad de entrega difiere entre programas y componentes. En general se pueden describir dos modalidades, como se muestra en el Diagrama 5.

La Secretaría de la Función Pública define a las Reglas de Operación como: "un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa federal que otorga subsidios a la población, con el propósito de lograr niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia".

a) Entrega de apoyos individuales

Bajo la modalidad de apoyos individuales las RO establecen como requisito una serie de documentos que deberá entregar el individuo pero el registro en un padrón de beneficiarios.

DIAGRAMA 5

Apoyos individuales

Fuente: Elaboración propia

La entrega de documentos para iniciar el proceso de solicitud para acceder al subsidio se puede hacer por la vía individual en los CADER o a través de una organización de productores. En la mayoría de los apoyos estos padrones quedaron conformados desde hace varios años y se han ido actualizando. Una vez que se registran los solicitantes, la unidad responsable hace una revisión del padrón de beneficiarios correspondiente y en su caso procede a hacer la entrega del apoyo que en un porcentaje muy alto se hace por la vía bancaria. Uno de los aspectos fundamentales en estos apoyos es que el recurso que se recibe es exclusivamente federal, no hay participación de los Estados y al igual que todos los apoyos la entrega debe ser oportuna para que se puedan cubrir los costos de la producción. Esto depende de que se formalice adecuadamente el ingreso al padrón.

b) Entrega de apoyos por proyecto

Bajo la modalidad de apoyos por proyecto el esquema varía y aquí son fundamentales dos aspectos: que se cuente con un sistema soporte que garantice la elaboración adecuada del proyecto a presentar y garantizar que se cumpla la concurrencia (beneficiario, entidad federativa, Gobierno Federal) en la aportación de recursos para que el apoyo se canalice en el tiempo esperado (véase Diagrama 6).

DIAGRAMA 6

Apoyos por proyecto

En relación al sistema de soporte se requiere que el grupo o la persona solicitante cuente con los recursos necesarios (materiales, económicos, sociales) que garanticen las posibilidades de llevarlo a cabo; asimismo, se necesita establecer el contacto con un prestador de servicios profesionales para que pueda elaborarlo y apoyar en las gestiones necesarias.

Sobre la concurrencia es fundamental que el solicitante individual o de grupo cuente con la aportación que le corresponda y que se garanticen los mecanismos y condiciones para que la entidad federativa aporte a tiempo lo correspondiente y de ese modo recibir el apoyo federal.

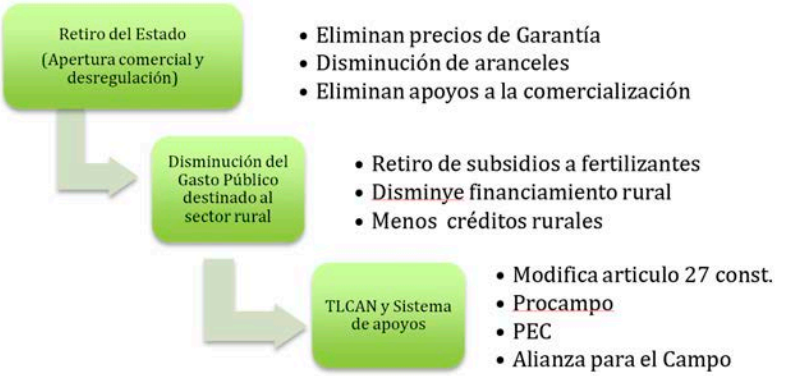
V. Impactos sobre el desarrollo rural

Las políticas neoliberales de apertura comercial y búsqueda de la "eficiencia" económica que condujeron a la firma del TLCAN en el caso del sector rural impactaron fundamentalmente en los sectores menos eficientes (los campesinos), y desviaron los apoyos hacia los grandes productores de mayor rentabilidad, para modernizar al sector agropecuario, a pesar de que en los programas de apoyo al sector declaran objetivos diferentes.

El resultado ha sido un deterioro de la economía campesina, el aumento de la migración hacia Estados Unidos y el surgimiento de una economía de mafias que genera una importante entrada de divisas provenientes del narcotráfico. Una primera evaluación del impacto del TLCAN en el sector la hizo Gómez Cruz a diez años de su inicio. En ese momento señaló que:

DIAGRAMA 7

Efectos de la Política Económica en el Campo

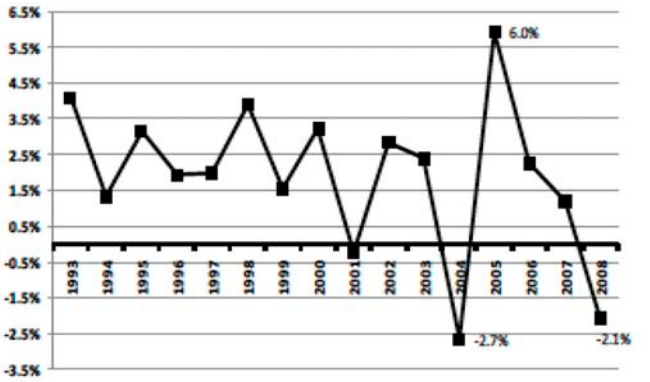


Fuente: Elaboración propia

- El presupuesto al sector agropecuario y pesca en México se había reducido.
- La competitividad del sector agroalimentario había caído y no se logró acortar la brecha frente a los Estados Unidos.
- Las importaciones de alimentos se incrementaron. Estas importaciones han desplazado a los productores nacionales, aumentaron el desempleo en el campo, y se destruyó parte de la infraestructura física en el país.
- La soberanía alimentaria se está perdiendo por una mayor dependencia de las importaciones, que han generado salida de divisas. Sólo en granos y oleaginosas México importó 30 mil millones entre 1994 y septiembre del 2002, y año tras año crece la dependencia alimentaria.
- El desempleo crece en el campo. Según datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la pérdida de empleos se relaciona con productores de granos básicos; porcicultores, arroceros, maiceros, etcétera.
- La pobreza se ha incrementado. Según cifras oficiales, el 69.3% del total de la población en el campo es pobre.
- Las supuestas ventajas para los consumidores de tener acceso a alimentos más baratos a partir de las importaciones no fue tal y los precios de la canasta básica tienen un crecimiento persistente por encima de los precios al productor agropecuario.

La caída del PIB agrícola en las dos últimas décadas puede apreciarse en la Gráfica 4. Por supuesto solo, se registra el producto obtenido de las actividades legales.

GRÁFICA 4
Tasa de crecimiento anual del PIB agrícola
(1993-2008)



Fuente: Ortega, 2010, p. 332.

Esta situación ha derivado en que la participación del PIB agrícola, dentro del total de la producción nacional se reduzca año con año.

En este momento a 18 años de la apertura comercial explícita las tendencias no cambian mucho y existe una fuerte demanda de las organizaciones campesinas para que se discuta la reorientación de los programas y apoyos que actualmente se canalizan al sector vía programas de subsidio, entre otras políticas del campo.

Consideraciones finales

Los objetivos del Desarrollo Rural demandan de un giro en el enfoque actual apoyo al campo, los programas de subsidios que derivan de un diseño centralizado y con una orientación individualizada no impactan lo suficiente en el sector para generar los efectos potenciales del conjunto social.

La participación de los tres niveles de Gobierno es fundamental para que los programas obtengan mejores resultados en su aplicación. Sin embargo, los programas más importantes en el sentido de mayor cobertura, como lo es PROCAMPO, responden a una gestión poco flexible desde el Gobierno Federal. Las delegaciones solo llegan a intervenir en la distribución de los apoyos, acción también inhibida por el fenómeno de la bancarización, que si bien es cierto ofrece ventajas también concentra decisiones.

Con el objetivo de mejorar la calidad de los programas gubernamentales es necesario revisar los contenidos de sus reglas de operación, a fin de procurar que sus lineamientos sean claros, prácticos y

se caractericen por la responsabilidad y los compromisos sociales asumidos. Ello con el fin de evitar discrecionalidades y ampliar la cobertura, utilizando criterios más claros, flexibles e incluyentes.

Los Programas de Subsidio presentan vacíos normativos, lo que impide que se obtengan los resultados esperados en el momento de evaluar las medidas aplicadas, lo cual se intuye a partir de la construcción de las reglas de operación que dan cuenta de cómo opera tentativamente el programa. El procedimiento anterior no cuenta con elementos suficientes que garanticen su viabilidad, a pesar de que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable considera actores colectivos locales que cubren ese espacio necesario pero en la práctica su funcionamiento efectivo se da de manera excepcional, debido a que las deficiencias en la operatividad de los programas se encuentra en el propio diseño de las reglas de operación, lo que representa un obstáculo para que se alcancen las metas propuestas.

El PEC no ha dado lugar a una política integral: Se limita a una suma de presupuestos sin que se dé una coordinación real. En consecuencia no ha logrado mejorar las condiciones de vida de la población rural.

La mayor parte del subsidio se va a PROCAMPO, lo que implica que se concentran los recursos entre los grandes productores del norte; no se incentiva una mayor productividad y ha operado como apoyo al consumo con los pequeños productores. Finalmente, hay que reconocer que el crecimiento del presupuesto a SAGARPA ha sido muy bajo, más grave es que los programas han mostrado gran dispersión y dificultad para que se observen resultados de largo plazo, en el periodo se muestra un creciente déficit de la balanza comercial agropecuaria .

Bibliografía

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura (CEDRSSSA-HCD) (2008), Metaevaluación de programas sociales del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable. Resultados Generales. 319 pp.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura (CEDRSSSA-HCD) (2007), Metaevaluación de programas de la SAGARPA dirigidos a productos agrícolas básicos. Resultados Generales. Colección Estudios e Investigaciones de la CEDRSSSA. México. 347 pp.

Gómez, M.A. y Schwentwsius, R. (2003), "Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: Evaluación a 10 años" en *Revista Perspectivas Rurales*, Universidad Nacional de Costa Rica. pp. 51-70.

Herrera, F., Lutz Bacheré, B. Y Vizcarra, I. (2009), "La política de desarrollo rural en México y el cambio institucional 2000-2006", en *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 9 No. 29, pp. 89-117.

Merino, M. (2009), "Los programas de subsidios al campo. Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada", Documento de trabajo 229. CIDE. México. 69 pp.

OCDE (2012), *Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México*, OECD Publishing, París.

Ortega, A. (2010), "Agricultura y crisis en México: Treinta años de políticas económicas neoliberales" *Revista Raximhai*, septiembre [redalyc.uamex.mx]

Rello, F. (2008); "Inercia estructural y globalización; La agricultura y los campesinos, más allá del TLCAN", GTDMAA, julio 2008. Trabajo de discusión no. 20 (citado en Merino 2009).

Sámano, M.A.(2004), "El movimiento 'el campo no aguanta más' y el Acuerdo nacional para el campo: Situación y perspectiva". *Revista El Cotidiano* No. 124, pp. 64-70

San Vicente, A. y Polanco, I. (2007); "El presupuesto para el campo: la conformación del Programa Especial Concurrente", Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ-UNAM, pp. 333- 344 [www.juridicas.unam.mx]

Suárez, V.(2005), *¿Tiene futuro la agricultura campesina en México?. Políticas públicas para la soberanía alimentaria y el desarrollo rural con campesinos*; Ed. Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados LIX Legislatura. México. 383 pp.

Referencias jurídicas

Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Última reforma publicada en el DOF el 12-01-2012.

Ley General de Desarrollo Social. Última reforma publicada en el DOF el 08-04-2013.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada en el DOF el 09-04-2012.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma publicada en el DOF el 02-04-2013.

Ley de Planeación. Última reforma publicada en el DOF el 09-04-2012.

Páginas electrónicas

http://www.sagarpa.gob.mx/programassagarpa/Paginas/default.aspx#

http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp

http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_2317.asp

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2001/menu.html

http://portaltransparencia.gob.mx/pot/informacionRelevante/showBusqueda.do?method=begin&_idDependencia=00008

http://www.sagarpa.gob.mx/programassagarpa/Paginas/default.aspx#4

http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/MarcoJuridico/Paginas/Legislacion.aspx

http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Portal/transform.nodo?id=4.0&transformacion=s&excel=n&zip=n&paramts=0=L508923

http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/index.jsp

http://www.joseacontreras.net/mexico/Gobierno_Federal_1995_2000/alianzas.htm

http://www.inegi.org.mx/sistemas/scian/default.aspx?c=549

http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/estudios-especiales

http://www.utn.org.mx/proyecto_pesa.html

Las Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación
2001-2012: Avances, problemas, y desafíos

*Marco Aurelio Jaso Sánchez**
*Juan Manuel Corona Alcantar***

Introducción

Durante el periodo 2001-2012 el gasto nacional en investigación y desarrollo (I+D) como proporción del PIB mantuvo prácticamente los mismos niveles que se habían observado en sexenios previos, lo cual podría hacer pensar que no ocurrieron variaciones significativas en las políticas e instrumentos para promover Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) durante la administración de los dos gobiernos panistas. Sin embargo, en el ámbito de las instituciones y en la orientación de algunos de los instrumentos vinculados con las actividades de CTI se presentaron cambios significativos que ameritan ser estudiados tanto en sus intensiones como en sus avances.

Durante los últimos doce años no solo se modificaron leyes que ampliaron las capacidades del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), sino que también cobraron mayor importancia nuevos actores que jugarían un papel cada vez más relevante en el sistema de CTI. Asimismo, la visión estratégica que se diseñó en estos años aspiró al logro de una mejor integración de elementos de gobernanza y un mayor involucramiento de las distintas comunidades de CTI tanto a nivel nacional como regional, también se presentó una formulación de un conjunto de programas e instrumentos con el objetivo de cambiar el balance entre los recursos para apoyar ciencia y aquellos especialmente dirigidos a la promoción de la innovación en México. Adicionalmente se buscó establecer una nueva relación entre la Federación y los Estados, buscando definir los ámbitos de acción política, las responsabilidades y los mecanismos de coordinación entre estos dos niveles.

Este trabajo se propone la identificación y el análisis de los principales cambios introducidos por los gobiernos panistas (2001-2012) relacionados con las política de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI) en México. El estudio se centra en primer lugar, en la identificación de los cambios institucionales,

*Profesor Investigador del Departamento de Estudios Institucionales, UAM-Cuajimalpa [marco_jaso@yahoo.com]
**Profesor Investigador del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco [juanmanuel.corona@gmail.com]

instrumentales y de visión en las políticas de CTI que dieron especificidad al periodo. En segundo lugar, se hace una evaluación general del nivel de avance alcanzado sobre la base de los lineamientos establecidos en los Programas Especiales de Ciencia y Tecnología (PECyT) y algunos de sus nuevos programas. En tercer lugar, se señalan las principales problemáticas que enfrentó la política en su implementación y los retos que actualmente encara el diseño del sistema de CTI dentro de un marco de gobernanza del propio sistema.

El análisis que aquí se presenta está basado fundamentalmente en una serie de diagnósticos académicos, evaluaciones independientes y otras instituciones conducidas por el propio Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y por el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT), y estudios de los propios autores que se han realizado durante los últimos doce años.

Política de I+D

El Gobierno dispone de cuatro instrumentos principales para impulsar la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: 1. La inversión en I+D, la cual está determinada por la inversión pública y la inversión privada que es promovida con instrumentos de política pública; 2. La asignación de I+D sobre la base de prioridades y estrategias nacionales a nivel nacional, regional, sectorial y tecnológico, en el corto y en el largo plazo; 3. La provisión de un marco regulatorio (políticas, leyes, estructura de competencia, programas, instrumentos, incentivos, normas y reglas del juego) que constituyen el sistema institucional (entorno ambiental) dentro del cual los distintos actores individuales del sistema de CTI, toman decisiones, desempeñan sus funciones, se relacionan, se adaptan y evolucionan. 4. El sistema de compras públicas, que actúa como mecanismo selector de tecnologías e innovaciones.

Las políticas de I+D, de formación de recursos humanos y de investigación básica, han sido tradicionalmente, los instrumentos más importantes de la política de CTI en México ¿Cuál ha sido la evolución de los principales indicadores asociados a estas políticas durante la última década?¿Cuál fue el aporte de los gobiernos panistas? son preguntas centrales.

La inversión en I+D es uno de los insumos fundamentales en el desarrollo de capacidades nacionales de innovación en la medida que promueve la generación, absorción y difusión de conocimientos científicos y tecnológicos. En las últimas décadas México ha hecho un esfuerzo importante en la construcción de un sistema nacional de ciencia y tecnología; sin embargo, el efecto sobre la creación de capacidades científicas tecnológicas y de innovación ha sido muy limitado debido fundamentalmente al bajo nivel de inversión pública y privada en I+D, que se suma a la existencia de "fallas sistémicas" en el funcionamiento del propio sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.

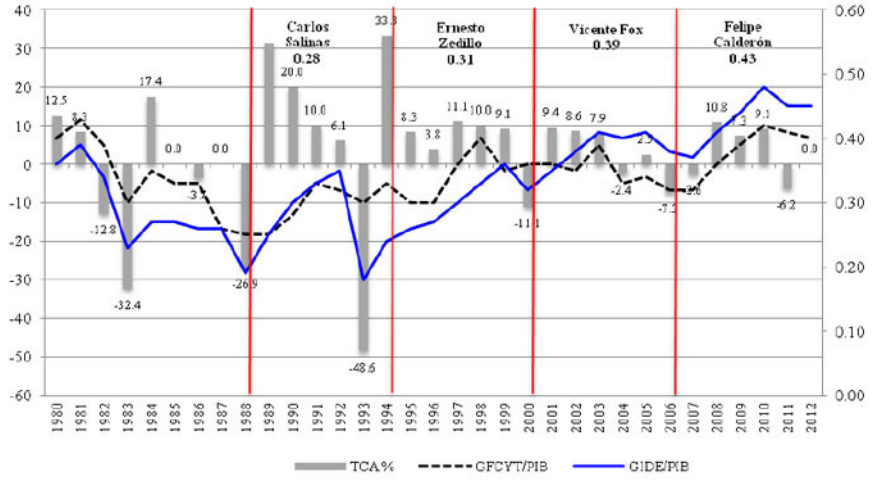
A principios de la década de los setenta, el gasto en I+D en México representaba solo el 0.15% del PIB, cuando la ONU recomendaba invertir al menos 0.5% y algunos países avanzados ya estaban invirtiendo más allá de ese nivel crítico: Japón (1.9%), Reino Unido (2.3%), E.U. (3.4%). Durante los setentas, el recién fundado CONACYT implementó políticas de ciencia y tecnología que permitieron triplicar el gasto federal en

ciencia y tecnología, en 1981 se alcanzó el 0.46% del PIB. Sin embargo, durante los ochenta, debido a la devastadora crisis que azotó, el Gobierno recortó los gastos en CyT y el indicador se desplomó hasta 0.19% del producto. Ello puso de manifiesto que la ciencia, la tecnología y la innovación no era, como no lo es ahora, considerada como una prioridad nacional para detonar crecimiento y desarrollo.

Durante los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo se pudo observar un esfuerzo modesto por recuperar los niveles de inversión en I+D. La inversión en I+D como proporción del producto durante la administración salinista fue de 0.28 (promedio de 6 años) mientras que en el periodo de Zedillo subió 0.31. Muy alejado del mínimo recomendado por la OECD de 1 por ciento del producto, necesario para detonar efectos positivos en ciencia, tecnología e innovación. Los gobiernos panistas lograron incrementar la inversión en I+D, llevándolo de 0.31 a 0.43 durante el gobierno de Felipe Calderón (ver Gráfica 1); sin embargo, el aumento fue poco significativo como para modificar la dinámica y el impacto de las actividades científicas y tecnológicas.

GRÁFICA 1

Gasto Federal en Ciencia y Tecnología y Gasto en Investigación y Desarrollo 1980-2012



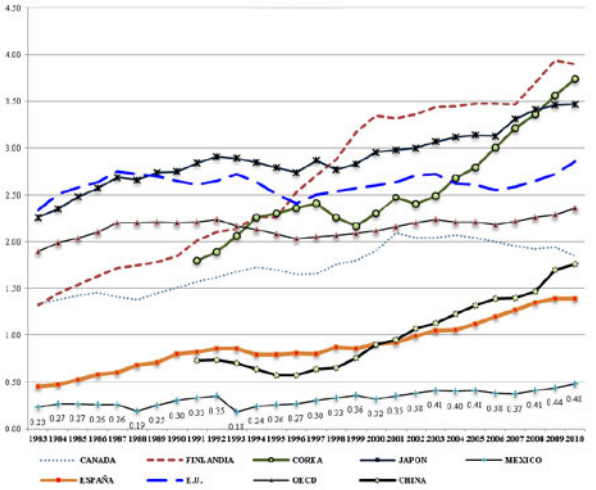
Fuente: OECD (2013) MSTI; CONACYT (2013)

No obstante que Vicente Fox se propuso elevar mediante decreto la inversión en I+D al 1% del PIB, su gobierno junto con el de Felipe Calderón solo lograron un incremento de 0.1% en doce años lo que resulta irrelevante para alterar el patrón científico, tecnológico y de innovación del país.

Desde 1981; es decir, en 30 años, la inversión nacional en I+D no ha podido superar siquiera el 0.5% del producto, mientras tanto, otros países han logrado elevar de manera sostenida su inversión en

I+D lo que se ha reflejado en incrementos significativos en sus capacidades de innovación, científicas y tecnológicas. Por ejemplo, Finlandia, que en 1983 tenía ya un gasto de 1.3% de su producto en I+D lo elevó a 3.8% en el 2010; Corea del Sur, que en 1991 gastaba 1.8% lo incrementó a 3.74%. En ese mismo periodo China pasó del 0.73% al 1.76%. Como puede apreciarse en el Gráfico 2, España también avanzó significativamente en ese objetivo. No hay duda de que el crecimiento productivo, de estos países ha estado estrechamente vinculado con su esfuerzo en investigación y desarrollo.

GRÁFICA 2
Gasto en I+D por país seleccionado 1983-2012
% del PIB

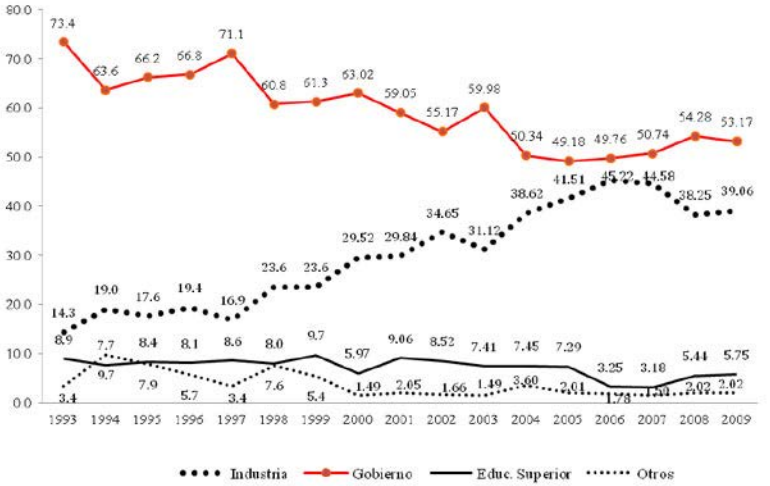


Fuente: OECD (2013) MSTI.

Las administraciones panistas dieron un impulso especial al cambio estructural en la composición de la I+D nacional. Dada la vocación empresarial del panismo y el favoritismo hacia el sector privado que prevaleció en varias de las iniciativas de Vicente Fox y Felipe Calderón, incluida la política de CTI, durante el periodo 2001-2012 se diseñaron nuevos instrumentos de CTI para incentivar la inversión privada en I+D, con el objetivo de impulsar la innovación en el sector productivo. El Programa de Incentivos Fiscales, el Programa AVANCE, los Programas de Fondos Mixtos y Fondos Sectoriales, junto con el Programa de Apoyo a la Innovación son algunos de los instrumentos de apoyo a la innovación empresarial que fueron ampliamente utilizados por el panismo para fomentar las capacidades de innovación en el país. Sin embargo, también en este campo, el éxito ha sido relativo. En el periodo 1993-2000 que corresponden a las gobiernos priistas de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo,

la participación del sector industrial en la I+D pasó de 14.3% (como proporción del gasto nacional en I+D) a 30%, duplicaron la participación del sector privado. En contraste, durante el periodo 2001-2012, la participación industrial en el financiamiento de la I+D del país aumentó de 30 a 40%. Debe reconocerse, sin embargo, que al final del periodo de Fox se alcanzó el 45%. El sector de educación superior también redujo sensiblemente su participación de cerca del 9% en 1993 a 5.7% en el 2009.

GRÁFICO 3
I+D por sector de financiamiento 1993-2005
(porcentaje del total del gasto)



Fuente: CONACYT (2013).

Lo más relevante, sin embargo, es que el incremento en la inversión privada parece estar asociada a una transferencia desde el sector público vía los diversos instrumentos que se utilizaron, y no a un incremento en la asignación de recursos propios a esa actividad. Es decir, los programas para apoyar inversión no generaron "adicionalidad" o esta fue muy marginal. Con los instrumentos que se han referido, el CONACYT buscaba que por cada peso inyectado al sistema productivo, las empresas beneficiadas deberían de invertir al menos el equivalente, si no es que más. Sin embargo, eso no sucedió, y ello explica en gran medida porque la inversión nacional en I+D se mantuvo casi en los mismos niveles, sin superar nunca el 0.5%.

Ahora bien, este trabajo sostiene que los cambios más significativos introducidos por los gobiernos panistas fueron más relevantes en la esfera de las instituciones y del marco regulatorio que en la política de gasto y asignación de I+D, por lo que nos parece que se le debe dar un tratamiento más amplio.

Políticas de Cambio Institucional

Durante los dos gobiernos panistas se impulsaron una serie de cambios que terminaron por alterar a los agentes, sus relaciones, los procesos de toma de decisiones y en general el marco institucional dentro del cual se desenvuelve el sistema de CTI y sus políticas. Los principales cambios se concentraron en modificaciones a la ley de CTI, la ley orgánica del CONACYT, y a la creación de nuevos actores e instrumentos que terminaron por alterar también los sistemas de gobernanza del sistema.

Nuevo marco legislativo

El inicio del sexenio 2000-2006 constituyó un momento de redefinición importante del marco normativo de la ciencia, la tecnología y la innovación en el país, en el cual no sólo se cristalizaron y profundizaron iniciativas gestadas a finales de la década anterior, sino que se incorporaron nuevas prioridades e instrumentos.

Estos cambios tienen como antecedente normativo inmediato la Ley de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica (LFICT) de 1999, en el cual la Comisión de Ciencia y Tecnología de la LVI Legislatura jugó un papel importante. La LFICT propuso la introducción de nuevas figuras de coordinación entre la Federación y los estados, el uso de fondos para orientar los recursos a objetivos de interés público más específicos, así como la existencia de un Foro Permanente de Ciencia y Tecnología, como un órgano de consulta autónomo del Poder Ejecutivo. Asimismo, instauró figuras de consulta a las comunidades y abrió un espacio para el fomento de la vinculación y la innovación; sin embargo, la aparición de esta Ley al final del sexenio de Ernesto Zedillo, hizo poco viable el diseño específico de reglas de operación y la implementación de los nuevos instrumentos.

En el año 2001, con Vicente Fox en la presidencia, se abrió una ventana de oportunidad para profundizar el rediseño iniciado en el sexenio anterior. Entre las tareas pendientes, se encontraba el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el CONACYT y otras Secretarías involucradas en el desarrollo de las actividades de CTI, como la Secretaría de Economía, entre otras. Asimismo, era importante diseñar programas específicos con reglas de operación y mecanismos de coordinación bien definidos entre diferentes niveles de gobierno y los sectores, ello como una condición para materializar los objetivos de la LFICT en temas relevantes como la vinculación, la modernización y la competitividad.[1]

En el 2002 se realizaron una serie de reformas a la Ley de CyT para incorporar de manera más clara la "innovación" como un objetivo que debería ser alcanzado a través de las políticas e instrumentos de CTI operados por el CONACYT. Sin embargo, no fue sino hasta las reformas efectuadas

[1] El Artículo 27 establecía: "Para la creación y operación de los instrumentos de fomento a que se refiere esta Ley, se concederá prioridad a los proyectos cuyo propósito sea promover la modernización, la innovación y el desarrollo tecnológico que estén vinculados con empresas o entidades usuarias de la tecnología, en especial con la pequeña y mediana empresa". Ley de FICT (1999).

a la Ley que se incorporó el término "innovación" dentro de la denominación del Programa Especial de Ciencia y Tecnología e Innovación (PECITI). En enero del 2011 se efectuó una reforma complementaría a la Ley que agrega el mandato de incorporar dentro del PECITI una visión de largo plazo con una proyección de hasta 25 años.

El rol de las empresas y la colaboración entre universidades, centros públicos de investigación y el sector productivo también fueron definidos de manera más clara en el nuevo marco normativo como elementos esenciales para el desarrollo de la economía y el logro de objetivos socio-económicos. Esto quedó establecido en cuatro de los siete ejes orientadores de la nueva Ley de CyT del 2002, que se pretendía fuera el fundamento de la política de Estado que se proponía en este momento:

> *"iii) incorporar el desarrollo y la innovación tecnológica a los procesos productivos y de servicios para incrementar la productividad y la competitividad que requiere el aparato productivo nacional;*
>
> *iv) integrar esfuerzos de los diversos sectores (...) para impulsar áreas de conocimiento estratégicas para el desarrollo del país; (...)*
>
> *vi) definir prioridades, asignación y optimización de recursos federales para la ciencia y la tecnología;*
>
> *vii) propiciar el desarrollo regional mediante el establecimiento de redes o alianzas para la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación". (Artículo 2).*

Desde nuestra perspectiva, la Ley de CyT del 2002 se propuso la introducción de seis cambios fundamentales que debían alterar el funcionamiento institucional del sistema de ciencia, tecnología nacional.

1. Autonomía del CONACYT: Desectoriza al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y le asigna el estatus de órgano autónomo, desectorizado de la Administración Pública Federal; le asigna la responsabilidad de coordinar los esfuerzos de planeación, ejecución y evaluación de la CTI en el país, y estableció que le otorgaría a la CyT el carácter de una política de Estado.[i] Con tal modificación se esperaba, entre otros efectos, un incremento de su capacidad de negociación y coordinación con otras Secretarías de Estado, así como una interlocución más directa con la Secretaría de Hacienda para la formulación del presupuesto del ramo.

2. Coordinación colegiada de la PCyT a través de un Consejo General y Comités: Con el propósito de contribuir a una planeación más integrada de las políticas, se creó la figura del Consejo General de la Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación (CGICDTI), el cual podría

[i] Para conocer en mayor profundidad el marco institucional generado por la Ley de CyT del 2002 y sus implicaciones en los procesos de gobernanza se recomienda: Cabrero, E., D. Valadés y S. López-Ayllón (2006).

auxiliarse de diversos comités intersecretariales y de vinculación, especialmente el comité intersecretarial de innovación. Para reforzar la coordinación a nivel federal y sectorial se instituyó la figura de la Junta de Gobierno del CONACYT. Se esperaba que las comunidades de científicos y tecnólogos pudieran estar representados en este organismo (de la más alta jerarquía) a través de algunos de sus representantes en la Academia Mexicana de Ciencias (AMC), el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT), la Asociación Nacional de universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), y la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología (CNCT), entre los principales.

3. Nuevos canales de expresión y coordinación: Se añadieron nuevos canales de expresión y figuras de coordinación nacionales, entre las que destacan, la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología (CNCT), la Red Nacional de Grupos y Centros de Investigación (REDNACECYT), así como el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT), que tenía como antecedente inmediato el Foro Permanente de CyT concebido en la legislación de 1999 como el aglutinante de cuatro actores (ANUIES, AMC, CCC y ADIAT). Sin embargo, durante el proceso de cabildeo parlamentario que dio lugar al FCCyT, algunos actores consideraron conveniente ampliar el carácter representativo del mismo y concibieron que debía incrementarse su membresía a un mayor número de asociaciones académicas, empresariales y públicas. El Foro quedó finalmente configurado por 20 integrantes.

4. Foro Consultivo Científico y Tecnológico: Creado por Ley en junio del 2002, el FCCyT se convirtió en un actor relevante dentro del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología debido a las funciones sustantivas que se le asignaron: a) Fungir como organismo asesor autónomo y permanente de la presidencia de la República, del CONACYT, del CGICDTI y de las comisiones de Ciencia y Tecnología del Poder Legislativo Federal y Estatal en asuntos relacionados con diseño, presupuesto y evaluación de políticas de CTI. b) Actuar como órgano de expresión y comunicación de las comunidades científicas, académicas, tecnológicas y del sector productivo en asuntos relacionados con actividades de CTI. c) Comunicar y difundir las actividades, las políticas y los impactos de la ciencia, la tecnología y la innovación a través de seminarios, congresos, medios electrónicos, publicaciones impresas, estudios especializados, radio y televisión. La figura del Foro quedó robustecida si se le compara con la de 1999, más allá del incremento de sus integrantes, incorporó nuevas atribuciones.

5. Nuevos instrumentos: La Legislación también profundizó la reglamentación de nuevos instrumentos, entre los que se encuentran diversos tipos de fondos: Internacionales, Institucionales, Sectoriales y Mixtos, los cuales buscaron atender problemáticas regionales y sectoriales en la medida en que son convenidos y administrados de manera conjunta con otras dependencias federales y con gobiernos estatales o municipales. Adicionalmente, se establecieron instrumentos específicos orientados al sector productivo, como el Programa de Estímulos Fiscales al Gasto en Investigación y Desarrollo de Tecnología de las Empresas Privadas en México, mismo que sería complementado posteriormente con el programa AVANCE.

6. Carácter estratégico y orientación de largo plazo: La legislación también mandó una planeación de carácter estratégico de la PCTI, en la medida en que aspiraba a estar fundamentada en diagnósticos, evaluaciones y estudios prospectivos que recogieran la visión de los actores del sistema. Este carácter estratégico fue reforzando a lo largo de los dos sexenios panistas mediante la incorporación de algunas modificaciones a la Ley original del 2002. Por ejemplo, mediante la incorporación del Artículo 9 Bis que obliga al Gobierno Federal a realizar una inversión nacional en CTI de al menos el 1 % del PIB, o bien en tanto que en la reforma de enero del 2011 se estipula que el PECITI incluya una visión de largo plazo con una proyección de hasta 25 años (Artículo 20).

Creación de nuevas figuras de coordinación e intermediación

Consejo General de la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (CGICDT)[2]

Este consejo se constituye como el órgano colegiado de máxima jerarquía para la planeación de la PCTI nacional. De acuerdo con la legislación, está presidido por el Ejecutivo, mientras que las funciones de Secretario Ejecutivo las realiza el titular del CONACYT. En este Consejo están representados los titulares del FCCyT, la AMC, la CNCT, la ANUIES, tres representantes del sector productivo, un representante del Sistema de Centros Públicos de Investigación, nueve secretarios de estado[3], y dos miembros a título personal pertenecientes al sector científico y tecnológico.

El Consejo tiene entre sus facultades establecer las políticas nacionales en CTI, aprobar y actualizar el PECITI, definir de prioridades y criterios para la asignación de gasto, aprobar el proyecto de presupuesto, establecer un sistema independiente de evaluación, proporcionar esquemas de coordinación en la Administración Pública Federal (APF), así como establecer un sistema independiente para la evaluación de los principios, programas e instrumentos de CTI. Sin embargo, este Consejo no se ha reunido con la frecuencia que establece la legislación, que es de al menos dos veces por año. Puchet (2012) documenta que entre el 2000 y el 2012, el CGICDTI se reunió tres veces en el sexenio de Vicente Fox y una vez durante el sexenio de Felipe Calderón.

El Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT)

El Foro nace como respuesta a las necesidades de expresión e interlocución de las comunidades académicas y tecnológicas, quienes concibieron la importancia de contar con un espacio

[2] En la Ley de CyT del 2002 no contenía el término "innovación" en su denominación. Lo adquirió a partir de la reforma del 2009.

[3] Pertenecientes a las Secretarías de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; y Salud. Artículo 5 de la Ley de CyT del 2002. Modificada en 2011.

neutral que lograra conjuntar de manera equilibrada las distintas representaciones de las áreas de conocimiento, instituciones educativas, así como representantes del sector productivo y tecnológico. Se constituyó también como un canal de interlocución entre estas comunidades y los poderes públicos, entre ellos el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial (Casas, *et al.* en prensa).

La Ley del 2002 constituyó al FCCyT como el "órgano autónomo y permanente de consulta del Poder Ejecutivo, del Consejo General y de la Junta de Gobierno del CONACYT" (Art. 36). Asimismo, le asignó las siguientes funciones básicas: I. Proponer y opinar sobre las políticas nacionales y los programas (...), II. Proponer áreas y acciones prioritarias y de gasto que demanden atención y apoyo (...); III. Analizar, opinar, proponer y difundir las disposiciones legales o las reformas (...) necesarias para impulsar la CTI; IV. Formular sugerencias tendientes a vincular el desarrollo tecnológico y la innovación en el sector productivo y de servicios, así como la vinculación entre investigación científica y la educación (...); V. Opinar y valorar la eficacia y el impacto del Programa Especial y los programas anuales prioritarios y de atención especial (...); y VI. Rendir opiniones y formular sugerencias específicas que le solicite el Ejecutivo Federal o el Consejo General (Artículo 37).

En la opinión de diversos representantes de los sectores académico, empresarial, gubernamental y legislativo, tanto a nivel federal como estatal, el Foro se ha caracterizado por su capacidad para generar espacios de discusión y elaboración de propuestas a través de congresos, seminarios y talleres; así como por su eficacia para elaborar con oportunidad documentos especializados que le demandan los poderes ejecutivo y legislativo en su carácter de organismo asesor. Funcionarios de CONACYT, y legisladores reconocen su labor para propiciar el desarrollo de Comisiones de CyT en los Congresos de los Estados (Puchet *et al.,* 2010; Casas *et al.,* en prensa).

Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología (CNCT)

El Artículo 31 de la Ley de CyT del 2002 estableció la figura de la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología (CNCT)[4] para contribuir a la gobernabilidad del sistema a nivel nacional. Para esta finalidad introdujo a los actores públicos estatales en el sistema de definición de políticas e instrumentos que contribuyesen a descentralizar los esfuerzos de desarrollo de la CTI. Esta aspiración había sido perseguida en la década de los noventa y los esfuerzos hasta el momento no habían brindado impactos relevantes en una mejor distribución de capacidades tecnológicas a lo largo y ancho del país. Con esta nueva figura, los representantes de los Estados en esta materia tienen la capacidad de participar en la definición de políticas, programas y otras acciones. Para abonar a la coordinación de esfuerzos federales, la legislación estableció que la Coordinación Ejecutiva de la CNCT recayese en quien presidiese la REDNACECYT, pero la Secretaría Técnica corriese a cargo del Director Adjunto de Desarrollo Regional del CONACYT y

[4] El término "Innovación" lo incorporó en su denominación a partir de la reforma del 2009.

la Presidencia a cargo del propio Director General del CONACYT. La Legislación determinó que la Conferencia debería sesionar por lo menos cada seis meses.

Los miembros de la Conferencia emitieron en noviembre del 2003 la denominada "Declaración de Vallarta". Ésta ha sido identificada como uno de los primeros frutos de la Conferencia. Constituye un posicionamiento de los representantes estatales con respecto al carácter que debería asumir la política nacional en CTI para los siguientes años. En la declaración, los consejos enfatizaron la necesidad de consolidar una política de Estado de largo plazo, que involucre a la ciudadanía, el sector productivo y a los tres niveles de Gobierno. Para lograrlo, propusieron mayor desarrollo normativo del sector en los Estados, la creación de nuevos organismos, actualización de los programas y establecimiento de mecanismos de información y evaluación de los mismos. En congresos y foros de discusión se ha puntualizado la necesidad de promover la creación de consejos estatales como promotores y articuladores de las iniciativas anteriores (FCCyT, 2005). La Conferencia conformó en sus primeros años cuatro grupos temáticos: Apoyo y Fomento, Divulgación y Promoción, Política y Legislación, y Descentralización y Desarrollo Regional.

Red Nacional de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología (RENACECYT) y Comisiones de CTI

En esta década se observó la consolidación de nuevos actores regionales y el importante rol que jugó la Conferencia Nacional al coordinar y cohesionar las divergentes voces estatales.

Durante el periodo 2000-2012, observamos un importante esfuerzo a nivel federal, estatal y de organismos como el FCCyT por construir interlocutores en el interior del país, que se responsabilizaran del diseño y ejecución de políticas y programas de CTI. La constitución de Consejos Estatales de Ciencia y Tecnología, así como la conformación de Comisiones Legislativas de CTI, ocuparon buena parte de los esfuerzos de coordinación. Los proyectos de descentralización que iniciaron en este sentido en la década de los noventa registraron un muy importante avance durante la administración de Jaime Parada en CONACYT, y se completaron posteriormente durante la administración de Juan Carlos Romero Hicks.

Aunque se tiene registro del surgimiento del Consejo Estatal de Puebla en 1983 y de Tamaulipas en 1989, el despliegue nacional de esta figura tuvo lugar en la década de los noventa como se mencionó anteriormente. Al inicio de la década, el país contaba con consejos estatales de CyT únicamente en la mitad de las entidades (16), al final del sexenio 2000-2006 sólo quedaban tres consejos pendientes de constitución. Este saldo fue cubierto durante el siguiente sexenio. Los primeros años de la administración (2000-2006) representaron un esfuerzo importante para cerrar la brecha anterior. En los primeros tres años se reportó la constitución de 24 consejos, quedando pendientes su instauración en Sonora, Chihuahua y Oaxaca hacia finales de ese sexenio. Este saldo fue cubierto en su totalidad entre 2009 y 2010 con la configuración del consejo de Oaxaca.

Es importante considerar que a finales de la década de los noventa, los organismos dedicados a la CyT contaban con figuras jurídicas disímiles al interior de la administración pública de cada Estado. No en todos los casos se tenían consejos con personalidad jurídica y patrimonio propio, varios funcionaban como Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal. Desde su fundación en 1998 la REDNACECYT también ha fungido como un foro de discusión regular sobre los mecanismos para propiciar el desarrollo científico y tecnológico en los Estados de la federación mexicana. Durante los últimos doce años, la Red "ha mantenido hacia el interior de la organización una permanente actividad de intercambio de mejores prácticas y de impulso a la creación de nuevos consejos y organismos homólogos" (página web de la REDNACECYT).

En el 2005 se tienen registradas 17 Comisiones Legislativas de CyT en los Estados, 24 para el 2009 y 28 para el 2012, año para el cual cada entidad contó con una Ley en la materia.

La influencia de los nuevos actores regionales es reconocida por el resto de los actores del sistema. Su importancia es decisiva para el diseño de legislación local, la negociación de presupuestos y la emisión y administración de convocatorias.

Mayor impulso a la regionalización de las actividades de CTI

Las políticas orientadas al fortalecimiento de los Consejos Estatales, las Comisiones Legislativas, diseño de Leyes de Ciencia y Tecnología, y mecanismos de coordinación entre actores regionales y la federación, fueron complementados por el diseño de instrumentos financieros para apoyar las actividades de CTI en las entidades, entre los que destacan los Fondos Mixtos y el Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación, conocido como FORDECYT. A diferencia del primero que se creó en el 2002, éste último se instauró en el 2009. Estos programas serán explicados y analizados en la siguiente sección.

Nuevos Instrumentos de CTI

Fondo Sectorial SEP-CONACYT de Ciencia Básica

Este Fondo de Ciencia Básica (FCB) busca apoyar proyectos de investigación científica básica que generen conocimiento de frontera y contribuyan a mejorar la calidad de la educación superior y a la formación de científicos y académicos, divulgación científica, creación y fortalecimiento de grupos o cuerpos académicos de investigación, desarrollo de la infraestructura de I+D que requiera el sector Educación.

Es el fondo sectorial más importante para apoyar la investigación básica, de los 21 fondos sectoriales existentes. La participación del CONACYT en la operación y financiamiento de estos fondos es realizada en forma conjunta con las Secretarías o entidades de la administración pública federal. En promedio el CONACYT aporta 25% de los fondos sectoriales y en el caso del FCB aporta 58%, lo que evidencia la relevancia del CONACYT en la operación del FCB. Durante el periodo este programa ha contribuido a fortalecer la investigación científica básica en términos de publicaciones y visibilidad internacional y

diversificar las capacidades nacionales de investigación en lo referente a la cobertura y descentralización regional, institucional y temática.

Programa de Estímulos Fiscales al Gasto en Investigación y Desarrollo de Tecnología de las Empresas Privadas en México (EFIDT) (2001-2008)

El programa nació buscando incentivar mayores niveles de inversión del sector privado en GIDE dentro del territorio nacional, con miras a alcanzar la meta nacional de 1% del PIB, y así lograr un mejor balance entre los niveles de inversión pública y privada, así como el desarrollo de capacidades de investigación, tecnológicas y de innovación en las empresas.

El programa se amplió de manera importante a partir del 2005, se triplicó con respecto al 2004; el número de empresas beneficiarias pasó de 357 a 606 empresas. En 2007, los créditos fiscales equivalieron a 4,500 millones de pesos, otorgados a 622 empresas. Durante los primeros cinco años de ejercicio del programa, la participación por tipo de empresas fue muy desigual. Fueron las empresas grandes las que tuvieron la participación mayoritaria en materia de proyectos sometidos y beneficiados, inclusive aumentó de 51 a 58% entre 2001 y 2005 (Jaso, 2009).

Alto Valor Agregado en Negocios con Conocimiento y Empresarios (AVANCE)

Este programa persiguió como objetivo fomentar "la detección y generación de oportunidades de negocios así como la creación de nuevos negocios de alto valor agregado basados en la aplicación del conocimiento científico y/o tecnológico".[5] Buscó impulsar a las empresas a innovar en productos y procesos de alto valor agregado basados en esfuerzos tecnológicos originales. Se otorgaron apoyos en la etapa de transición entre investigación y aplicación, y se busca el apalancamiento ulterior en la fase de capitalización de la empresa. AVANCE es un programa sombrilla, que incluye: Última Milla, Emprendedores, Fondo de Garantías y Escuela de Negocios.

Este programa no tiene antecedente directo en administraciones anteriores. La novedad más importante consiste en el tratamiento de las propuestas, que se reciben como proyectos de inversión y no como proyectos de investigación. Es el único programa del PECYT que explícitamente convocó a la presentación de proyectos en las áreas estratégicas (tecnologías de información y comunicación, biotecnología, nuevos materiales, diseño y procesos de manufactura, e infraestructura para el desarrollo urbano y rural) definidas en el PECYT. El programa solicitó que las propuestas se refiriesen a "desarrollo maduro" que pudieran traducirse en prospectos de inversión y los desarrollos tecnológicos debían estar listos para ser *escaldos*.

[5] Reglas de Operación (ROP) de los Programas del CONACYT publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero de 2003.

Fondos Mixtos de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica (FOMIX)

Los FOMIX tienen como objetivo apoyar las actividades científicas y tecnológicas de acuerdo a las áreas y sectores prioritarios en las entidades federativas, de tal manera que la CyT contribuyan a la atención de problemas específicos de las localidades. Los sujetos beneficiarios son las instituciones, centros de investigación, laboratorios, universidades y empresas públicas y privadas, así como personas que se encuentran inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT).

Entre 2008 y 2012 se realizaron 7 evaluaciones externas al programa. Aunque sus principales recomendaciones fueron de carácter operativo, se destacan algunas relacionadas con la mejora de sus mecanismos de monitoreo y de evaluación de impacto. Se sugirió construir indicadores que muestren tanto la distribución como la aplicación específica de los recursos al interior de cada uno de los proyectos, a fin de obtener indicadores cuantitativos que ejemplifiquen claramente el impacto económico de los proyectos apoyados.

Fondo Institucional de Fomento Regional para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación (FORDECYT)

Este fondo inició su operación en 2009. Su objetivo consiste en promover acciones científicas, tecnológicas y de innovación, así como la formación de recursos humanos de alto nivel que contribuyan al desarrollo regional, a la colaboración e integración de las regiones del país y al fortalecimiento de los sistemas regionales de ciencia, tecnología e innovación.

Desde su creación y hasta el 2011, el FORDECYT apoyó 65 proyectos por medio de cuatro convocatorias. Se destaca la participación de los estados de la región Occidente que benefició a tres proyectos; en segundo lugar la región Noreste, que benefició dos proyectos; en tercer lugar la región Sureste, la cual apoyó dos proyectos; mientras que las regiones Suroriente, Centro y Noroeste también apoyaron de uno a dos proyectos cada uno, con montos de inversión menores a los anteriores. (CONACYT, 2012, Informe de Labores 2011).

La gobernanza del Sistema Nacional de Innovación

Análisis del marco institucional

El marco institucional sobre el cual se asientan las relaciones entre actores que construyen la agenda pública sobre la materia y negocian sus intereses, constituye un útil punto de partida en el análisis de la gobernanza del sistema de CTI. Martín Puchet y un conjunto de académicos abordaron a finales del 2012 el estudio del gobierno y la gobernanza de este sector, identificando los principales aspectos problemáticos (Puchet, 2012).

En primer lugar, destacan el incumplimiento normativo a cargo del propio Ejecutivo Federal con relación al funcionamiento del CGICDT, cuyos objetivos quedaron establecidos en una sección precedente, la poca operatividad de los comités de vinculación propuestos, así como con relación al monto mínimo de 1% del PIB como gasto que el Estado debiera erogar en materia de actividades de CTI. En segundo ámbito identifican las visiones dispares entre actores del sistema, lo cual dificulta mecanismos de coordinación, aunque reconocen que se ha logrado en el funcionamiento de programas específicos. En tercer lugar, observaron insuficiente interiorización de la normatividad entre distintas autoridades y órganos colegiados, lo cual repercutió en decisiones "no pertinentes" y fricciones entre miembros de la comunidad y la autoridad.

En el contexto del aprendizaje en las políticas públicas, y en cuarto lugar, se percatan de que las evaluaciones que se realizan son parciales, están segmentadas y no se cuenta con el mecanismo para integrar las lecciones que se derivan de las mismas, de manera que se retroalimente el ciclo de aprendizaje de las políticas. En quinto lugar, advirtieron sobre la falta de claridad entre los titulares de las Secretarías de Estado con respecto a sus responsabilidades en la coordinación para la planeación y ejecución de la política de CTI. Finalmente, y en sexto lugar, perciben que la sobrecarga de atribuciones que recaen en el titular del CONACYT, como Secretario Ejecutivo del CGCTI, y como cabeza de otros órganos, no se corresponde con los recursos que le brinda la legislación para su desarrollo; de manera que identifican una saturación de funciones y responsabilidades en un solo órgano, lo cual atenta contra el logro eficaz de sus objetivos.

A nuestro juicio, estos seis elementos podrían agruparse en tres categorías: 1) diseño normativo; 2) visiones personales y ejercicio de la función pública y 3) dificultad del sistema para modificarse con base en la información que genera y de masas críticas que presionen para profesionalizar, independizar y otorgarle a las evaluaciones un carácter más vinculante. Los elementos anteriores nos brindan un contexto para entender las interacciones entre las comunidades de investigadores y tecnólogos, los funcionarios públicos y otros actores del sector social y económico. A continuación analizamos elementos sobresalientes de la dinámica entre estos actores.

Análisis de la dinámica entre actores

Uno de los primeros elementos que salta a la vista en el análisis de la gobernanza del sector de CTI entre el 2000 y el 2012, se da en el contexto de la introducción de importantes reformas institucionales en la primera mitad del sexenio de Vicente Fox, y bajo la administración de Jaime Parada como titular de CONACYT. Estas reformas introdujeron importantes cambios en la legislación, en el énfasis de la política, el diseño de nuevos programas, así como en el ensayo de nuevas formas de intermediación entre las comunidades de CyT, el Gobierno y representantes del sector productivo. La cristalización normativa de estas propuestas, algunas de las cuales emergieron a finales de la década anterior, infundieron en

un comienzo grandes expectativas entre algunos actores académicos y empresariales con respecto a la posibilidad de finalmente contar con una política de Estado en materia de CTI. Al mismo tiempo, generó recelo entre aquellos sectores de la sociedad y académicos a quienes preocupó el manejo pro empresarial de la Administración Pública pregonado por Vicente Fox durante su campaña.

Algunos analistas de estas reformas (Cabrero *et al.* 2006) han observado que la introducción de estos cambios en la legislación y algunos programas, se operó en medio de la coexistencia de viejos instrumentos normativos y programas tradicionales, operados bajo la conducción de un CONACYT cuya estructura orgánica no se correspondía de manera óptima con el perfil de los nuevos programas, sino que mantenía fundamentalmente el diseño de la década de los setenta, lo cual generó obstáculos, disfuncionalidades y tensiones en el arranque de los programas.

A esta problemática de compatibilidad institucional, podemos incorporar otro elemento relacionado con los mecanismos de consulta y cabildeo con los distintos integrantes del sistema nacional de CyT nacional. Al parecer, de acuerdo con entrevistas y posicionamientos de titulares de asociaciones académicas aparecidos en la prensa, el cabildeo de la nueva ley e instrumentos a cargo de las autoridades del CONACYT, estuvo más concentrado en el diálogo con otros funcionarios federales y actores legislativos, en tanto que disminuyó en intensidad con actores académicos. Esto contrastó con el proceso de cabildeo de la Ley de 1999, que se caracterizó por un diálogo más consistente con diversos actores del sistema.

Este tipo de cabildeo se tradujo en la aprobación unánime de significativos cambios en la legislación por parte de las cámaras, pero representó la introducción de programas muy novedosos en la comunidad de beneficiarios. La comunidad académica, especialmente aquella acostumbrada a los programas tradicionales de apoyo a la ciencia básica, enfrentó con desconcierto el manejo de nuevos instrumentos, a cargo de funcionarios que aprendían por ensayo y error la dinámica operativa de éstos y se veían obligados a hacer ajustes en el camino.

La novedad se tradujo en escepticismo y posteriormente en desconfianza entre aquellos sectores académicos que vieron durante la campaña política por la presidencia un insistente llamado a conducir la administración pública con criterios gerenciales. Para ellos, la nueva canalización de recursos a programas de apoyo a la empresa y el intento por definir prioridades constituyeron signos de preocupación. Problemas de comunicación entre ambas comunidades, se tradujeron en fricciones y en posteriores distanciamientos.

Los espacios de intermediación formal establecidos por la legislación no bastaron para dirimir estas diferencias. Durante el periodo, las comunidades crecieron y se diversificaron, tanto temática, como institucional y regionalmente. Lo canales formales construidos alrededor de instancias de

[6] Interesados en el análisis de estos desencuentros pueden consultar el análisis de de la Peña, José Antonio y Lorena Archundia (2006), "El marco institucional de la política de ciencia y tecnología en México" Capítulo III, (p. 169) en Cabrero, Valadés y López-Ayllón (2006). Como ilustraciones de estos debates pueden revisarse por ejemplo editorial de Paredes y Loyola 2005; Paredes, O. y R. Loyola (2006); García y Medina Viedas (2004); y Tapia, Ricardo (2005).

representación para la transferencia de ideas entre los actores parecieron saturarse por momentos, dificultando especialmente la retroalimentación que las comunidades desearían.

Críticas y cuestionamientos de sectores de la comunidad académica comenzaron a encontrar espacio en notas periodísticas y editoriales redactados por representantes de la AMC u otros autores.[6] Durante la primera etapa del periodo, estas notas reconocieron progresos parciales, pero especialmente criticaron lo que llamaron "incomprensión de las autoridades" sobre los principios y dinámica de trabajo de la comunidad académica. Los autores argumentaron que la incomprensión e insuficiencia de retroalimentación repercutió en lo que ellos mismos denominaron "desencuentros" y "distanciamiento" entre los responsables de la política de CTI y los usuarios de los programas. Fue criticado también el manejo burocrático de los programas, así como el hecho de que recursos públicos beneficiarían a grandes empresas, muchas de ellas transnacionales o bien proyectos de bajo contenido tecnológico, dando lugar a un debate entre académicos y autoridades sobre estos temas (Casas, R. *et al.*, en prensa).

Conclusiones

En consecuencia con los objetivos de nuestro trabajo, en esta sección nos proponemos sintetizar nuestro análisis y reflexiones en torno a: i) los principales cambios en las políticas públicas del sector de CTI que le dieron especificidad al periodo; ii) el avance con respecto a los metas y aspiraciones de los Programas Especiales de CyT, a la luz del desempeño de sus principales programas; iii) los avances, problemáticas y retos de las políticas de este sector dentro de un marco de gobernanza.

Principales cambios y especificidad del periodo

Como pudimos observar en la sección 2 sobre los cambios institucionales emprendidos entre el 2000 y el 2012, el comienzo de la administración de Vicente Fox (2000-2006) se caracterizó por la introducción de importantes reformas legislativas en el sector de la CyT, bajo la conducción del CONACYT y de su titular, Jaime Parada.

Los primeros dos años estuvieron enfocados al diseño y cabildeo legislativo de una nueva ley de Ciencia y Tecnología que introdujo como principales cambios: a) la independencia del CONACYT de la SEP y su rol como responsable de coordinar la política del sector; b) el surgimiento de nuevos instrumentos asociados a prioridades y demandas, cuya administración se daría de manera coordinada con otras dependencias del ejecutivo y otros actores regionales; c) esquemas de coordinación entre la federación y los Estados; d) el surgimiento de un nuevo esquema de coordinación e intermediación en el que destaca la figura del FCCyT, la CNCT, la Rednacecyt y el Consejo General de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación; e) un perfil de diseño de política con un enfoque más estratégico que incluye la participación de los actores, la evaluación como insumo para la toma de decisiones, la necesidad de formular metas a largo plazo; f) la pertinencia explícita de las actividades de CyT para atender problemáticas nacionales y de competitividad del sector productivo.

La nueva legislación, los planes y los programas comenzaron a introducir el concepto de innovación como una finalidad a perseguir por parte de las actividades que fomentan. Asimismo, identificaron claramente a la empresa como un actor central en este proceso –y por tanto beneficiario de los programas–, cuyas actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación podrían y deberían ser fomentadas mediante esquemas de colaboración con universidades y centros públicos de investigación. La introducción de estos dos elementos: innovación y empresa, contrasta con la orientación y perfil de los programas federales previos.

Luego de la implantación de los cambios anteriores, se realizaron modificaciones a la legislación que complementaron y profundizaron el sentido de los cambios. Por ejemplo, en la reforma a la Ley de CyT del 2004 se introdujo el Artículo 9 Bis que estableció la obligatoriedad de invertir al menos el 1% del PIB en actividades de investigación y desarrollo tecnológico a nivel nacional, a través de los instrumentos de la propia legislación (los planes y programas). En la reforma del 2009, el término "innovación" comenzó a acompañar la enunciación formal de los objetivos, programas, organismos y otras figuras institucionales formales de la normatividad. En la reforma del 2011 se fortalece el interés en la planeación estratégica de largo plazo, al mandatar que el PECYT tenga una "proyección de hasta 25 años".

La legislación recogió además la aspiración de construir una política de Estado que implicaría la coordinación entre distintos órdenes de Gobierno y Secretarías de Estado, para lo cual estableció diversos órganos colegiados y comités de vinculación; sin embargo, como se documentó en la sección 4 sobre la gobernanza del sistema, y como también se analizará más adelante, esta aspiración y reformas han enfrentado serios obstáculos.

Avance con respecto a las propuestas del PECYT, PECiTI y sus principales programas

Como pudimos observar, en términos generales, los programas tradicionales enfocados a la Ciencia Básica, el Sistema Nacional de Investigadores, la formación de recursos humanos y el posgrado no enfrentaron reformas radicales; por ejemplo, algunas de las modalidades de apoyo a proyectos de ciencia básica quedaron incorporadas dentro de uno de los Fondos Sectoriales que hasta el día de hoy se denomina Fondo de Ciencia Básica SEP-CONACYT.

Por otro lado, resulta interesante observar el funcionamiento de los nuevos instrumentos. Reflexionemos primero sobre aquellos que han logrado consolidarse y valoremos después aquellos que han enfrentado mayores problemáticas o que incluso fueron suspendidos.

El Programa de Fondos Mixtos avanzó en la constitución de fondos con cada una de las entidades del país, inclusive con algunos pocos municipios, lo cual permitió la canalización de recursos para la atención de áreas definidas por los Estados. Sin embargo, las evaluaciones mencionan la necesidad de afinar y formalizar criterios que reconozcan las disparidades estatales y equilibre u oriente los recursos entre los componentes de los programas (por ejemplo, entre formación de recursos humanos,

infraestructura o apoyo a proyectos de CyT). Observaciones más profundas del documento han detectado la influencia de ciertos grupos de actores académicos en la definición de las prioridades estatales, sin el concurso de actores más heterogéneos.

El Programa AVANCE, que arrancó en el último tercio del primer sexenio, mostró progresos en el ensayo de nuevas modalidades de apoyo para las empresas, de fomento a la colaboración con IES y CPI, así como en el uso integral de diversos instrumentos que facilitaran el traslado de investigación y desarrollo tecnológico a las etapas de pre comercialización y comercialización. Distintas dificultades administrativas relacionadas con su operación tuvieron que ser subsanadas a lo largo del camino. Sin embargo, las modalidades de apoyo a empresa fueron modificadas en el sexenio 2006-2012, de manera que los instrumentos de apoyo a empresa quedaron incorporados en un nuevo programa denominado PEI cuyas características fueron analizadas en la sección correspondiente.

Para el análisis de los fondos sectoriales nos concretamos solamente el de Ciencia Básica, sin embargo, éste no enfrentó cambios sustanciales en sus objetivos. Consideramos que es importante la valoración de los diversos Fondos Sectoriales, al menos algunos de los que guardan una vinculación más estrecha con el sector productivo, como el Fondo de Economía o el Fondo de Energía, así como otros vinculados con la atención de problemáticas sectoriales o sociales como el Fondo de Agricultura o Salud, por razones de espacio no pudieron ser incorporados en el presente estudio y su análisis lo consideramos no sólo importante sino necesario.

El programa de estímulos fiscales a la innovación amerita nuestra reflexión. Luego de ser reconocido y formalizado en la legislación del 2002 y de ser ensayado a todo lo largo del primer sexenio y la primera mitad del segundo, fue finalmente suspendido al cabo de un periodo de discusión y polémica sobre el mismo. El programa fue visto con recelo por algunos observadores en la academia, criticando en un principio lo laxo de los criterios que calificaban a las actividades susceptibles de descuento fiscal, aspecto que fue mejorado; en tanto que posteriormente se criticó que los principales beneficiarios del descuento estuviese concentrado en empresas grandes, de ciertos sectores, muchas de las cuales eran transnacionales. Tratándose de un instrumento de aplicación horizontal, estos resultados no debieron haber sorprendido del todo. Hizo falta un debate mejor informado sobre la lógica de funcionamiento de este programa.

Análisis de avances y problemáticas dentro de un marco de gobernanza

Doce años nos han proveído de un marco para observar el funcionamiento y avance de alguna de las nuevas figuras establecidas en la legislación, así como los grandes retos o fracasos que han vivido otras.

Por ejemplo, las políticas de descentralización de instrumentos, para los cuales los fondos Mixtos jugaron un papel importante, constituyen un área de avance complementada con el desarrollo de Consejos Estatales de CyT, de Comisiones Legislativas en los estados, Leyes y Planes estatales sobre la materia. Hay que reconocer sin embargo que a pesar de estos esfuerzos institucionales, la brecha de capacidades aún no se cierra y es necesario realizar estudios más finos sobre esta materia.

Con respecto a los programas de apoyo para la empresa, el desarrollo tecnológico y la innovación han ensayado modalidades diversas de fomento y de promoción de la cooperación entre actores del sistema, los instrumentos han tenido vida efímera y no han recibido un monto de recursos acorde con la importancia que se le asigna en los Planes Nacionales de Desarrollo, los Planes Especiales de CyT y la diversa normatividad sobre la materia.

En materia de concreción de varias de las reformas legales relacionadas con la coordinación interinstitucional se observaron sin embargo, rezagos importantes. Recordemos las diferencias entre lo que la Ley establece para el funcionamiento del CGICTI y su dinámica de operación real. Así como el mandato legal para invertir al menos el 1% del PIB en el sector.

Bibliografía

Cabrero, E., D. Valadés y S. López-Ayllón (2006), *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas*, disponible en: [http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2148].

Casas, Rosalba; Juan M. Corona; Marco A. Jaso y Alexandre Vera-Cruz (s.a.), *Construyendo el diálogo entre los actores del sistema nacional de Innovación*, FCCyT (en prensa).

Foro Consultivo en Ciencia y Tecnología (2005), Primer Congreso Nacional sobre Legislación y Política en Ciencia, Tecnología y Educación Superior, Ciudad de México, 22 y 23 de abril [www.foroconsultivo.org.mx/eventos_realizados/competitividad_tres/documentos/conclusiones_nacional.pdf]

Foro Consultivo en Ciencia y Tecnología (2012), *Propuestas para contribuir al Diseño del PECiTI 2012-2037*, Ciudad de México, Disponible en: [http://www.foroconsultivo.org.mx/home/index.php/politicas-publicas/peciti-2012-2037]

García, Jaime Eduardo y Jorge Medina Viedas (2004), "Conacyt: una visión unilateral de la ciencia y la tecnología", en *Diario Milenio*, Campus, 2 de diciembre de 2004.

Jaso, M. A. (2009), "Los estímulos fiscales en México. Investigando la construcción de un sistema de incentivos para la innovación", en Martínez, A., López, P., García, A. y Estrada, S. (coords.) (2009) *Innovación y Competitividad. Construyendo las Bases para una Sociedad Basada en Conocimiento*, Plaza y Valdés Editores–CONCYTEG.

Octavio Paredes y Rafael Loyola, "El abandono de Fox", en *Reforma*, Suplemento Enfoque, de 21 de agosto de 2005, consultado en [http://gaceta.cicese.mx/ver.php?topico=secciones&ejemplar=95&sid=3&id=1459&n=Pol%EDtica%20Cien%EDfica] (Fecha de consulta: 11 de febrero de 2013).

Paredes, O. y R. Loyola (2006), "El conocimiento y la innovación, los grandes ausentes para el desarrollo y la competitividad en México", en *Reencuentro*, número 45, mayo, 2006, p. 11.

Puchet, M. Coord. (2010), *Evaluación de Desempeño del FCCyT 2002-2009*, FCCyT, Ciudad de México.

Puchet, M. Coord. (2012), *Gobierno y gobernanza de las actividades de CTI*, en FCCyT (2012), Ciudad de México.

Tapia, Ricardo (2005), "El mayor error de CONACYT", en *Crónica*, 1 de julio de 2005, consultado en: [http://www.cronica.com.mx/notas/2005/189659.html] (Fecha de consulta: 11 de febrero de 2013).

Tapia, Ricardo (2005), "Carta al Director General del CONACYT y a la SEP", en *Crónica*, consultado en: [http://www.cronica.com.mx/notas/2007/279955.html] (Fecha de consulta: 11 de febrero de 2013).

Legislación

Ley de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 21 de mayo de 1999.

Ley de Ciencia y Tecnología, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de junio del 2002.

Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO