LA UAM ANTE LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL

PROPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL NUEVO GOBIERNO

Federico Novelo Urdanivia
COORDINADOR

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

DEPARTAMENTO DE PRODUCCIÓN ECONÓMICA

LA UAM ANTE LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL

PROPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL NUEVO GOBIERNO

Diseño de portada: *Miguel Ángel Leyva R.*

Producción editorial: *mc editores*

Primera edición: diciembre de 2011

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

ISBN: 978-607-477-640-9

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

La UAM ante la sucesión presidencial
Propuestas de política económica y social para el nuevo gobierno

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Producción Económica

Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Enrique Fernández Fassnacht
Rector general

Iris Santacruz Fabila
Secretaria general

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO
Salvador Vega y León
Rector

Beatriz Araceli García Fernández
Secretaria

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

Federico Novelo Urdanivia
Presidente

Luciano Concheiro Bórquez
Jaime Aboites Aguilar
Diana Villarreal González
María Magdalena Saleme Aguilar
Felipe de Jesús Martínez Álvarez
Mario Luciano Robles Báez
Aída Lerman Alperstein

Índice

Presentación 9

CAPÍTULO I
Política macroeconómica

Política macroeconómica frente al entorno de crisis 15
Etelberto Ortiz Cruz

Bancarización en México 43
Carlos A. Rozo
Jhoany Vianey García

Perspectivas de política monetaria y salarios en México 75
Abigail Rodríguez Nava
Jorge Ruiz Moreno
Salvador Ferrer Ramírez
Agustín Raymundo Vázquez García

La reforma fiscal necesaria en México 107
José Luis Hernández Mota

CAPÍTULO II
Política industrial

Política industrial de apoyo para el desarrollo
de la micro, pequeña y mediana empresa 155
Silvia Pomar Fernández
Araceli Rendón Trejo
Martín Rivera Guerrero

Propiedad intelectual y política industrial 183
Jaime Aboites
Mario Capdevielle
Manuel Soria

Políticas para el desarrollo productivo de la economía mexicana 201
Mario Capdevielle

Políticas de ciencia y tecnología para el crecimiento y desarrollo económicos.
Propuestas para un desarrollo nacional basado en la innovación 239
Juan Manuel Corona
Gabriela Dutrénit
Arturo Torres
Alexandre O. Vera-Cruz

CAPÍTULO III
Desarrollo nacional

Estrategias para un crecimiento con equidad 267
Hilda Rosario Dávila Ibáñez

Política científico-tecnológica para el desarrollo rural 309
Yolanda Massieu Trigo
Lucio Noriero Escalante

CAPÍTULO IV
Política ambiental

El cambio climático y el caso del agua en México 337
Isabel Quintas

Nuevo diseño institucional para el mejor aprovechamiento
económico de los recursos naturales 353
Roberto M. Constantino T.

Asignaturas pendientes en la agenda ambiental mexicana 387
Carlos Muñoz Villarreal

CAPÍTULO V
Política social

Propuesta de política para los pueblos indígenas de México 419
Violeta R. Núñez
Luciano Concheiro
Patricia Couturier

Feminización de lo rural y políticas públicas.
Nuevas realidades y viejas políticas 449
Gisela Espinosa Damián

Estrategia para la informalidad 477
René Rivera Huerta

CAPÍTULO VI
La cuestión local

Planeación estratégica para el desarrollo sustentable
en las ciudades mexicanas 517
Diana R. Villarreal González

Capacidad social para la gestión del excedente:
la construcción de sociedades alternativas 543
David Barkin
Wuendy Armenta
Diana Cabrera
Erika Carcaño
Gilberto Parra

Construir nación desde lo local 559
Roberto Diego Quintana

CAPÍTULO VII
Política internacional

Impactos de la apertura comercial en México: tratados y acuerdos 581
Aura Adriana López Velarde

Democratización y política económica exterior de México 629
Federico Manchón

Propuesta de política exterior de México con América del Norte 655
Ma. Antonia Correa Serrano

El sitio de México en el mundo 693
Federico Novelo Urdanivia

Presentación

Con la edición del libro *La UAM ante la sucesión presidencial: propuestas de política económica y social para el nuevo gobierno*, el Departamento de Producción Económica (DPE) de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, aborda una amplio espectro, no la totalidad por supuesto, de las asignaturas fundamentales de la agenda nacional, con un cuerpo de sólidos diagnósticos y, lo que resulta más importante en el asunto estelar, de originales, diversas y atendibles propuestas.

Desde los asuntos relativos a la focalización de grupos vulnerables, en la cuestión indígena y la incrementada carga de labores para las mujeres campesinas, hasta el papel de México en los organismos multilaterales y los procesos de integración, pasando por la anemia fiscal, la desigualdad social, la política industrial, la monetaria, la de desarrollo rural, la de ciencia y tecnología y la cuestión local, el libro ofrece un panorama múltiple con un tratamiento no por diverso, desarmado de rigor.

Lugar especial ocupan las preocupaciones relativas a las estrategias de desarrollo, largamente olvidadas al influjo de la llamada *magia del mercado*, en las que se privilegia la búsqueda de la equidad, y las que abordan el inquietante problema de la sustentabilidad, frente a las evidencias disponibles sobre el distorsionado manejo de nuestros recursos naturales; en el tratamiento de estos asuntos, se hace visible la doble originalidad, a los efectos de la puntualidad de los diagnósticos y a los efectos, también, de la riqueza de las propuestas.

La variedad de componentes de la penuria nacional, documentable en la pobreza colectiva, en la desigualdad profundizada, en el páramo ambiental, en la exclusión

social, en las esperanzas hiperreducidas de millones de jóvenes sin futuro... ni presente, y en el extraviado sitio del país en el llamada concierto internacional, exigiría varios volúmenes para abordarse en su totalidad. Aquí, como el índice lo muestra, se abordan siete grandes temas por 39 investigadores (31 del DPE), tanto en trabajos colectivos como individuales que, por orden de aparición, son: 1. *Política macroeconómica*, que subsume aspectos monetarios y fiscales; 2. *Política industrial*, que incluye propiedad intelectual, ciencia y tecnología; 3. *Política de desarrollo*, con equidad, general y rural; 4. *Política ambiental*; 5. *Política social*, que incluye pueblos indígenas y mujeres campesinas; 6. *La cuestión local*, y 7. *Política internacional*.

El esfuerzo laborioso de autoras y autores aquí reunidos, es muestra notable de la decisión y capacidad universitarias para una interlocución respetuosa, creativa y prometedora sobre una parte significativa de los grandes problemas de la nación, al tiempo que corresponde a una indispensable retribución de la UAM a la sociedad que la originó y sostiene. La obra no es, no puede ser, un producto homogéneo y uniforme; pero es, sí, muestra palpable de alta calidad académica en la diversidad de enfoques y propuestas, que se han desarrollado con responsabilidad y entusiasmo, merecedores de la atención de quienes habrán de gobernar a México desde el otoño de 2012.

Quienes participamos en esta publicación propiciamos que esfuerzos similares se enderezen desde los más variados ámbitos de la vida nacional; con los que se proponen desde otras instituciones públicas de educación superior, compartimos la certeza de ofrecer propuestas despojadas de intereses particulares y, complementariamente, atentas al interés nacional, tal cual se percibe desde aulas y cubículos, sin menoscabo de (pero sin subordinación a) las militancias y banderías políticas e ideológicas, individuales o corales de autoras y autores.

El resultado que aquí se ofrece nos convierte, también, en deudores de, en primer lugar, la Universidad Autónoma Metropolitana, en cuyo generoso espacio realizamos nuestro trabajo; los destacados académicos que conforman el Comité Editorial Departamental, han realizado un trabajo –no por urgente, menos riguroso– por el que estamos profundamente agradecidos; el libro no sería posible sin el diseño editorial y el apoyo administrativo, proporcionados por la diseñadora Mónica Zavala Medina y por la licenciada Valeria Hernández Flores, respectivamente. Finalmente, y en lo personal, deseo agradecer a mis colegas académicos la extraordinaria

y enorgullecedora oportunidad que me han brindado al nombrarme jefe del Departamento de Producción Económica y al permitirme coordinar este notable resultado de esfuerzo, talento y compromiso universitario.

Federico Novelo y Urdanivia
Departamento de Producción Económica
Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Xochimilco
Enero de 2012

Política macroeconómica frente al entorno de crisis

*Etelberto Ortiz Cruz**

Los temas en debate

La crisis que estalla a mediados de 2009 precipitó un salto de agenda para el cambio estructural; estaba marcada por el largo periodo de estancamiento y crisis social que se percibe desde mediados de la década de 1990. Así, los últimos tres años señalan un recrudecimiento de los problemas. Esto ha afectado la capacidad de gestión pública del proceso económico, político y social. De esta manera, en lo *económico* se observa que los ciclos ahora se comportan con un fenómeno de sobreajuste (*overshooting*) pero sobre el ingreso, ya no sobre la inflación. Este fenómeno se agrega a la trayectoria de largo plazo en la que se perciben severos límites estructurales para el crecimiento y la ocupación productiva. En lo *político*, la corrupción, la impunidad y la incapacidad para hacer respetar con claridad los límites institucionales y el estado de derecho han generado un ambiente difícil para impulsar políticas que permitan retomar una senda de progreso, dado un entorno social en extremo conflictivo. En lo *social*, la marginación se ha convertido en la marca dominante del proceso de socialización. La precarización del trabajo y la exclusión se han convertido en una constante, frente a la cual los programas de pobres están del todo fuera de realidad.

En estos términos, como ya es costumbre, el gobierno en turno clama por reformas estructurales que no son aceptadas porque no pueden mostrar de qué manera servirían para atacar alguno de estos problemas. Su marca es la misma que la de las políticas

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

de cambio estructural impuestas desde principios de la década de 1980: la idea de que el buen funcionamiento de una economía de mercado habría de traer progreso, empleos de calidad y mejoras en las condiciones de vida. El planteamiento involucra dos campos de la economía, uno en el seno de la macroeconomía, y otro en el del crecimiento y el desarrollo; éstos, evidentemente, se tienen que discutir en el ámbito particular del ejercicio político.

Un falso debate, frecuente en la visión ortodoxa de la década de 1970, fue considerar los temas de la macroeconomía –tales como los problemas de estabilización– como del todo ajenos al crecimiento. En este último se incluían temas como las tasas óptimas de acumulación y el equilibrio estacionario frente al equilibrio total. En tanto que la política macroeconómica se pensaba reducida a mantener las condiciones de estabilidad. La experiencia es que el contexto de política macroeconómica corriente se reconoce como un aspecto crítico para el crecimiento. Adicionalmente, el entorno de crisis global nos enfrenta al hecho de que el cambio estructural es esencial para redefinir las condiciones de estabilidad del crecimiento en el largo plazo. Pero cuidado, ya no se trata del conjunto de condiciones de la década de 1980, porque la crisis exige ahora un ajuste frente al cambio global que se está gestando. Así, el análisis se invierte: es el cambio estructural como condicionante de la estabilidad macroeconómica.

Lo cierto es que, en la práctica cotidiana, una economía es conducida desde criterios *ad hoc* en los que se consideran de manera conjunta tanto objetivos de estabilización como aquellos que se presume inciden en el crecimiento. El campo entonces no está tan claramente acotado y no existen criterios claros sobre el alcance de una política u otra. Por ejemplo, la preocupación por la inflación lleva a que el Banco de México (Banxico) adopte como políticas permanentes acciones que se racionalizan como intervenciones con el propósito de estabilización, pero así se convierten en políticas de largo plazo que definitivamente tienen incidencia en el crecimiento. Es el caso de la política de metas de inflación, desde el modelo de Taylor (1993) el control de la inflación se evalúa respecto de su costo de oportunidad en actividad económica (*the loss function*), como un efecto de corto plazo. Sin embargo, en la práctica se vuelve permanente; por ello tenemos que cuestionar ¿cuál es el costo real de una política de metas de inflación que inflinge efectos permanentes sobre el nivel de ingreso? En consecuencia, ¿por qué razón no se han acotado los efectos de la política monetaria en la capacidad de crecimiento de largo plazo?

Estos debates con frecuencia llevan a perder de vista la forma en que la política macroeconómica, entendida como aquella dirigida a la regulación en el corto plazo, se convierte en el encuadre definitivo desde el cual se establece en realidad el entorno para estimular o inhibir el crecimiento.

También es el caso de la visión que se adoptó como encuadre macro para las políticas de cambio estructural gestadas a lo largo de la década de 1980. El punto de vista que entonces se impuso fue claro: la mejor condición para el crecimiento debía ser un entorno de baja o muy baja inflación. Todo lo demás sería de importancia marginal, porque se asume que nada mejor que la acción ilimitada de mercados perfectamente competitivos para estimular el crecimiento. Se desechó cualquier política destinada al crecimiento bajo la presunción de que toda política para el desarrollo no era sino "dirigismo de Estado", lo que conducía a propiciar una mala asignación de recursos, ineficiencia y baja capacidad competitiva, con frecuencia de la mano de la corrupción. Así, con la dirección de posturas como "no hay mejor política industrial que no política industrial", u otras de ese tamaño como "hay que sacar del campo a seis millones de campesinos", el país se enfrascó en un proceso de transformaciones que dieron por resultado una profunda crisis social.

Por lo anterior, la pregunta relevante ya no es si se debió hacer tal o cual otra cosa, sino ¿qué se ha hecho tras 28 años de esas políticas? Este país ya no es el mismo, y los elementos del diagnóstico sobre qué políticas adoptar en este momento tienen que surgir de haber evaluado la situación en que ahora estamos inmersos.

Desde una perspectiva teórica aparecen tres problemas:

- Los que corresponden a un enfoque macroeconómico, en el que la interdependencia general exige un cierto ordenamiento.
- Aquellos que surgen de una perspectiva histórica del desarrollo y del cambio estructural.
- Los que se refieren a la necesaria consistencia de acciones de política económica que tienen que incidir en ambas esferas, que pasan por la necesaria coherencia de desarrollo social.

Aquí se ofrece un corte que toma elementos considerados como puntos de rompimiento en aspectos que acumulan problemas y desequilibrios que se han vuelto sistemáticos.

Existen diversos trabajos que han propuesto diferentes ideas y criterios de evaluación. En ellos encontramos varios listados de los problemas que se consideran estructurales y que impiden el crecimiento.

En este análisis planteamos un conjunto acotado de *problemas prioritarios* de política macroeconómica para un nuevo encuadre y cambio estructural que permita que el país salga del marasmo de cerca de 30 años de estancamiento:

a) El fenómeno de sobreajuste (*overshooting*), que antes se asociaba a inflación, sigue presente pero ahora se hace evidente en un comportamiento cíclico de sobreajuste en el nivel de ingreso y tasa de crecimiento. Esto se expresa también por ciclos más cortos y más "chatos"; amarrados al ciclo de los Estados Unidos. Es un problema que si bien surge de la relación comercial productiva con ese país, su contraparte interna se funda en la política monetaria de metas de inflación. Esto se transforma en una incapacidad para gestionar el ciclo de actividad económica del país.

b) La segunda restricción al crecimiento, que algunos considerarían la primordial en tanto refleja la restricción externa dominante, se relaciona con la elasticidad ingreso de las importaciones, que bien puede ser aproximada por algo como la "ley de Thirlwall". Esta condición fija un estrecho tope a la capacidad de crecimiento e invoca la condición estructural de la liga productiva-comercial prevaleciente, sobre todo por el modelo de la maquila y el *outsourcing*. Otra forma de verlo sería considerar la relación costo-beneficio real del "éxito exportador".

c) La tasa de crecimiento está muy acotada por la tasa de inversión, *formación bruta de capital fijo entre el producto interno bruto* (FBKF/PIB), al parecer en un extraño tope del 20%. Cada vez que se pasa este nivel las deudas privadas y públicas crecen aceleradamente aproximando a una condición equivalente a la señalada por los "momentos Minsky". Este comportamiento se puede asociar a las reformas financieras de la década de 1980 y a una especie de regresión del sector financiero. No aparece por falta de ahorro, sino por el poder oligopólico del sector financiero.

d) A pesar de los discursos público y empresarial, la productividad del trabajo a escala global de la economía está estancada. En algunos sectores industriales se observa crecimiento que, no obstante, no se transmite al resto de la economía. Pero el mayor problema se encuentra en que el entramado productivo está deseslabonado. Los programas de educación, ciencia y tecnología, y formación de capital humano no

inciden en esta variable, debido a la ausencia de políticas de desarrollo industrial y productivo, lo que desemboca en una polarización de la estructura productiva y en un grave conflicto de intereses.

e) Enfrentamos una condición de fiscalidad regresiva. La dependencia de los ingresos petroleros induce a una captación fiscal que descansa en aumentar los precios de energéticos. La captación directa está en franca regresión y el gasto mayormente se dedica a la administración, al servicio de deuda, a un inútil "programa de pobres" sin capacidad de incidir en términos de desarrollo productivo y social. Socialmente no hay una percepción adecuada de la necesidad de recursos para gasto público productivo. Para muchas empresas el negocio descansa en evadir impuestos.

Este listado parece acotado, pero permite abordar de manera integral los problemas esenciales de las políticas de cambio estructural ahora necesarias. La idea es discutir los elementos críticos de un enfoque macro de crecimiento y desarrollo.

Prioridades de política macroeconómica

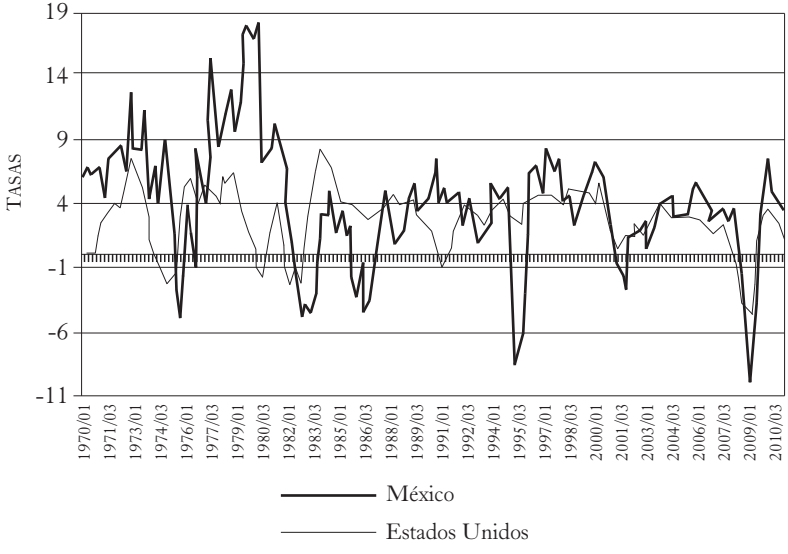
Sobre ajuste overshooting *del ingreso*

En las décadas de 1970 y 1980 fue común el concepto del *overshooting* en relación con la forma en que se disparaba la espiral devaluación-inflación. El término puede ser correcto respecto de una forma de comportamiento que predominó en América Latina desde principios de 1930 en América Latina.

El punto a observar es que el cambio estructural gestado en la década de 1980 impone un modelo de política con dos ingredientes: el mayor engarce productivo y comercial con la economía estadounidense y el predominio del encuadre de política monetaria sobre cualquier otro aspecto de la política económica en ejercicio. De hecho, se consideró como uno de los puntos centrales del enfoque de reformas estructurales de 1980. Anne Krueger lo refiere como un aspecto, el del modelo de política monetaria, difícil de implementar, pero una vez logrado, haría la conducción de política monetaria mucho más simple.

Estos dos componentes se pueden observar en la forma en que el ciclo de corto plazo entre la economía estadounidense y la de México se ha cerrado desde principios de 1990. Ciertamente el componente de producción y comercio atribuible al Tratado de Libre Comercio (TLC) puede ser determinante. Pero insuficiente para explicar que la longitud y la amplitud del ciclo se lleguen a cerrar tanto. Pero con una gran salvedad: en las situaciones de crisis la caída del ingreso en la economía mexicana es 2.4 veces mayor a la de Estados Unidos. Esta condición la encontramos en las crisis de 1994, 2001 y 2009-2010, según se puede apreciar en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 1
Tasas de crecimiento del PIB de Estados Unidos y México
(*serie trimestral, 1970 a 2011.2*)



Fuente: elaboración propia a partir de Sistema de Cuentas Nacionales, 1970 a 2011.2 INEGI y Bureau of Economic Analysis, NIPA, 1960 a 2011.2.

Después del ajuste estructural y transición de 1980, el ciclo de las dos economías está amarrado y sigue la misma suerte. Sin duda, la línea de interpretación es que la economía mexicana sigue a la de Estados Unidos y es evidente que ya desde principios de 1990 los ciclos de la economía mexicana se sobredisparan respecto

de la de Estados Unidos. Esto está marcado por el ciclo de comercio, pero sin duda también por el ajuste de la política monetaria que amarra bien el sobreajuste de la tasa de inflación, pero induce gravemente un sobreajuste en el nivel del ingreso evidente desde la crisis de 1994-1995. Destaca que en estos últimos dos casos la tasa de inflación no presentó ajustes bruscos, tampoco la tasa de cambio, a diferencia de la situación en 1994-1995 en que se había acumulado un margen de sobrevaluación cambiario superior al 35%, por lo que se dio un breve impacto inflacionario, mucho menor en magnitud respecto del ajuste cambiario. Ninguno de estos comportamientos es ajeno al cambio en la gestión monetaria. A nivel declarativo es hasta principios del 2002 que se anuncia el cambio a un régimen de metas de inflación a pesar de que en la práctica ya venía operando, gradualmente, desde finales de 1980. Esto es evidente en la relación entre los acuerdos de metas de inflación, desde los "pactos", los ajustes de metas anticipadas de inflación sobre los salarios y en el margen de las tasas de interés reales respecto de las de Estados Unidos.

El Banco de México bien puede así declarar que está aplicando un modelo extremadamente eficaz de política monetaria. No sólo porque ha controlado la inflación, sino porque en la crisis de 2009 también evitó un desbordamiento de la balanza comercial. La razón de este comportamiento no se entiende, sino por el pavoroso efecto de contracción del ingreso inducido mediante la sobrevaluación cambiaria, las altas tasas de interés y el freno financiero real inducido a partir de la restricción del crédito interno neto. El Banco de México logra así evitar el *overshooting* en devaluación e inflación a costa de convertirlo en *overshooting* sobre el ingreso.

Se debe señalar que la astringencia monetaria no llegó en medio de la caída del ingreso en 2009, periodo en el que el crecimiento de M1 y M2 continuó sobre los comportamientos históricos, con tasas de expansión del 12 al 14% anual. La astringencia monetaria llegó en enero de 2011, pues a partir de entonces la contracción monetaria es brutal frente al histórico fantasma inflacionario: esto se percibe en el comportamiento de los agregados monetarios, particularmente de M2, en la contracción del crédito interno que en agosto alcanzó un nivel inédito, en el crecimiento de las reservas, en la sobrevaluación de la tasa de cambio. En esta trayectoria no sería de extrañar que próximamente nos encontremos con aumentos de las tasas de interés.

Elasticidad ingreso de las importaciones muy por encima de la unidad. Restricción externa de acuerdo con la "ley de Thirlwall"

Uno de los argumentos favoritos para el modelo de política monetaria restrictiva surge de la experiencia de crecimiento de la década de 1980. Las crisis en México se interpretaron como resultado de pretender crecer más rápido que su socio comercial dominante. Eso conduce a que las importaciones en México crezcan más rápido que las exportaciones, situación que es sostenible por un periodo muy corto, en tanto se pueda tener acceso a financiamiento internacional. Se aunaba esa interpretación a otra vieja idea, la de la restricción de ahorro para crecer. ¿Cuál fue la respuesta de política a partir del cambio estructural de 1980? La apertura comercial y financiera. La apertura debería conducir a un rápido proceso de realineamiento de la economía hacia la utilización de los factores abundantes en el país, tal que a través del comercio se pudiera generar un proceso de crecimiento de los nuevos sectores líderes, mismos que generarían empleos por encima de los que se perderían por el ajuste estructural. Si bien se debían esperar déficits importantes en la transición, eventualmente el país podría alcanzar la meta de generar la capacidad de exportación que produciría que la tasa de crecimiento de las exportaciones fuera superior a la del ingreso y ésta superior a la de las importaciones.

¿Cuál ha sido el resultado? Efectivamente se generó un impacto mayúsculo en la estructura productiva del país. Tanto en el sector industrial como en el agropecuario y en el sector terciario. Sin embargo, no es el que se preveía en el modelo de base divulgado por el Banco Mundial (BM) a través de algunos de sus economistas líderes en esta dirección como B. Balassa (1985). Efectivamente aparecieron algunos sectores como líderes de crecimiento y exportación manufacturera, pero no fueron nuevos, sino en buena medida aquellas industrias que ya estaban presentes desde la década de 1960: automotriz, electrónica, vidrio, cerveza, química, etcétera; éstas rápidamente se acogieron al régimen de maquila y se vio un marcado proceso de desplazamiento de la producción industrial a los sectores maquileros, y una severa reducción de otros basados en el mercado interno. Pero el resultado neto después de 28 años es que estamos frente a una desindustrialización prematura, y en los hechos a un resultado peor que su antecedente de la década de 1970: un acelerado crecimiento de las importaciones, particularmente de bienes de consumo de lujo. La producción de bienes industriales de exportación, si bien ha crecido rápidamente,

en términos de valor agregado, desde sus inicios, no ha remontado un escaso 3 al 5% de las exportaciones manufactureras. No es de sorprender que la ocupación en el sector maquilero se estancara desde el año 2000. Peor aún, la exportación de bienes industriales es difícilmente impactable por políticas industriales del país, ya que mayormente se trata de comercio intrafirma, cuyo molde, volumen y precios se define tecnológicamente por las estrategias productivas y comerciales de las empresas trasnacionales.

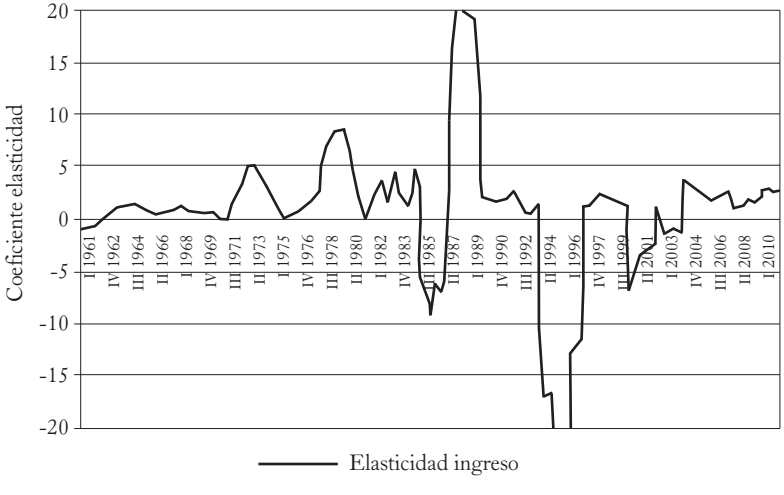
Hay que enfatizar que el resultado obtenido estuvo claramente definido desde el principio. La posición del gobierno fue volcar la economía mexicana a un modelo económico que descansó en ofrecer un solo insumo barato: fuerza de trabajo. Ninguna otra calidad de inserción, por ejemplo el que le ha servido a China, India y Brasil para desplegar un poderoso esfuerzo de crecimiento por medio de sus capacidades tecnológicas y productivas propias.

La elasticidad ingreso de las importaciones cambió, sí, pero para empeorar a partir del proceso de crisis y cambio estructural de la década de 1980, según se muestra a continuación:

GRÁFICA 2

Elasticidad ingreso de las importaciones

Promedios trimestrales desestacionalizados a seis periodos (*1960 a 2011.2*)

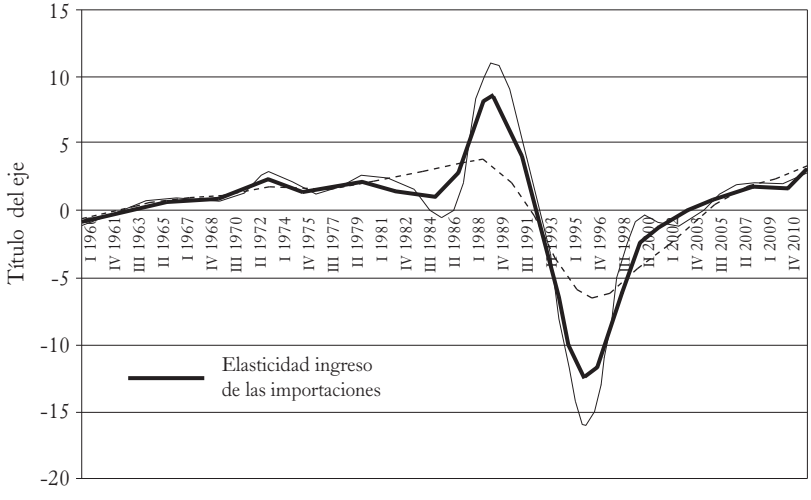


Fuente: elaboración propia con base en series de Cuentas Nacionales, INEGI, 1970 a 2011.2 y Balanza de Pagos, Banco de México, 1960 a 2011.2.

La serie muestra saltos muy grandes debidos a los ajustes entre dos coeficientes que tienen oscilaciones alrededor de un punto cero. Por esa razón la serie se presenta desestacionalizada. Para observar la trayectoria se expone un análisis por el método de Hodrick-Prescott con diversos retrasos (Gráfica 3).

GRÁFICA 3

Elasticidad ingreso de las importaciones, trayectorias Hodrick-Prescott con diversos retrasos (1960 a 2011.2)



Fuente: elaboración propia con base en series de Cuentas Nacionales, INEGI, 1970 a 2011.2 y Balanza de Pagos, Banco de México, 1960 a 2011.2.

Hay dos trayectorias significativas. Antes de los procesos de cambio estructural las trayectorias de corto y largo plazo coinciden en coeficientes que oscilan entre dos y tres, que ciertamente son adversos. Los procesos de crisis y cambio estructural entre mediados de 1980 y 1990 presentan saltos muy complejos que no permiten una visión correcta del proceso. Lo cierto es que entre 1990 y 1994 las importaciones crecieron de manera acelerada; el cambio a la presunta estabilización a partir de 1997-1998, desde entonces presenta coeficientes de elasticidad ingreso al alza de manera consistente, nuevamente a coeficientes entre dos y tres.

Así, la presuntamente exitosa nueva inserción productiva comercial nos lleva a una condición insostenible, su comportamiento estructural es que siempre las importaciones crecen más rápido que las exportaciones; en consecuencia, se plantea un límite estructural a la capacidad de crecimiento sin generar severos déficits externos. Esto impone como condición de crecimiento un proceso de endeudamiento externo, básicamente del sector privado, que en cada crisis se vacía sobre el endeudamiento público.

No se puede dejar de lado que el cambio estructural que así se indujo, se hizo sin una "red de protección social". Este término, acuñado en parte por el Banco Mundial, es crítico respecto de la situación que ahora se vive en México, ya que el impacto rebasó el ámbito de lo puramente comercial, industrial o de regulación. Se creó así una situación de desbordamiento social que, en su primera cara, aparece como el crecimiento de la ocupación erróneamente llamada "informal". Pero es mucho peor, se rompió un importante articulador del tejido social: el empleo productivo.

El resultado fue un acelerado incremento del empleo en condiciones críticas que a mediados de la década de 1980 arroja un índice sobre el 30% de la población económicamente activa (PEA), y que gradualmente se redujo hasta el 10% a finales de la década de 1990 para volver a incrementarse hasta el 18% en la actualidad.

Estructura de financiamiento regresiva

Buena parte de la visión sobre las reformas estructurales al sistema financiero que se impulsaron en la década de 1980 ocurren desde la visión popularizada por McKinnon (1973), de que en la década de 1970 y 1980 México no crecía debido a que su sistema financiero estaba "reprimido"; es decir, debido a restricciones institucionales se le impedía crecer y aprovechar el impulso que le podría dar el acceso e intercambio de recursos con el sistema financiero internacional. Así, se decía que la restricción al crecimiento era la falta de ahorro interno, por lo que un cambio institucional debería permitir el acceso de ahorro externo, el que agregaría capacidad de ahorro e inversión.

Con esta idea se liberaron tasas de interés, se reestructuró la relación entre los bancos y el sistema financiero no bancario, se crearon diversos mercados para todo tipo de activos financieros, nuevos, propios y externos. La banca que estaba

en manos del Estado se reprivatizó y se incurrió en excesos como haber casi suprimido para todos los efectos la banca de desarrollo. También se "adelgazó", y algo más: se debilitó al extremo la capacidad de regulación del Estado sobre el sistema financiero.

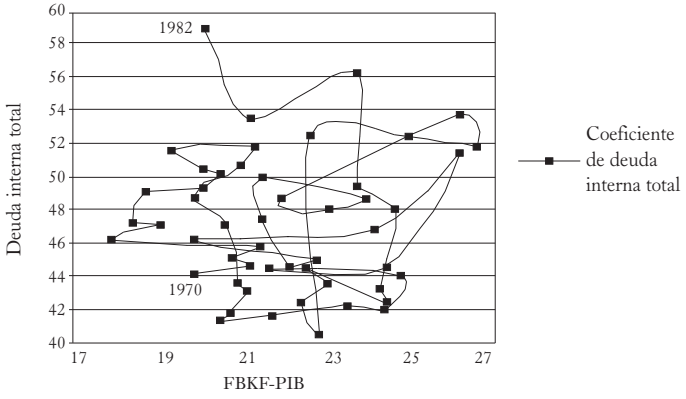
¿Cuál ha sido el resultado? Dos crisis financieras. En la última el país perdió el control sobre su sistema bancario y financiero y dejó endeudado al gobierno por el rescate de los bancos. El nivel de financiamiento crediticio se redujo a cerca de la mitad (31.5% del PIB en 2003.3, ahora 38%) de lo que solía ser antes de la reforma (55.6% del PIB en 1986.3). La reducción del crédito al sector privado en periodos incluso fue menor a la mitad. Ahora se depende en mayor medida de financiamiento externo para el sector privado y –de manera singular, hay que señalarlo– el ahorro interno se ha reducido y sufre de una especie de efecto de *crowding out* con el ahorro externo. Éste, evidentemente, está marcado por la situación de la balanza comercial, fuertemente agravada a su vez por la sobrevaluación cambiaria. En tanto, la tasa de cambio se convirtió en la principal ancla antiinflacionaria, porque por una parte así se reprime a los productores internos en sus intentos por subir los precios, pero además, porque al haber inducido la dolarización extrema del sistema financiero, el banco central se ve obligado, con un pesado compromiso, a sostener la paridad cambiaria para mantener los balances de las empresas. Ahora un nuevo ajuste devaluatorio induciría que se perdieran no sólo los bancos sino las empresas mismas, como ya ha sucedido en otros países.

Pero hay un nuevo síndrome que es interesante observar: cada vez que la tasa de inversión empieza a crecer debido a una recuperación, el coeficiente de deuda ingreso crece más rápido que la tasa de inversión, desembocando en una acumulación de deudas que frena la expansión. Esto genera procesos de arranque y freno extremadamente cortos que crean una gran inestabilidad de la economía. Este comportamiento tiene que verse por periodos, porque si se presenta de manera agregada puede parecer confuso. Además, no es igual para el sector privado que para el sector público. Los periodos se han seleccionado por los ciclos de expansión y crisis.

Las gráficas 4 y 5 muestran la prevalencia de nuestro señalamiento inicial; las expansiones, movimiento hacia la derecha, son muy cortas y rápidamente se ven inducidas a un movimiento hacia arriba, es decir, de aumento del endeudamiento sin que por ello aumente la inversión. Cuando éste induce a la contracción de la inversión estamos de lleno en situaciones de crisis, como es el caso de 1981.2 a 1982.3 y de

GRÁFICA 4

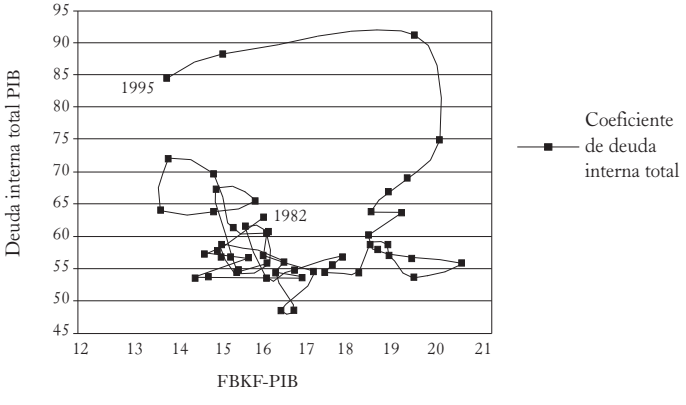
Coeficientes deuda privada-ingreso y FBKF-PIB, para el periodo 1970-1982.3



Fuente: elaboración propia con base en *Cuentas nacionales*, 1970-2011.2, INEGI. Indicadores económicos y financieros del Banco de México, 1970-2011.2.

GRÁFICA 5

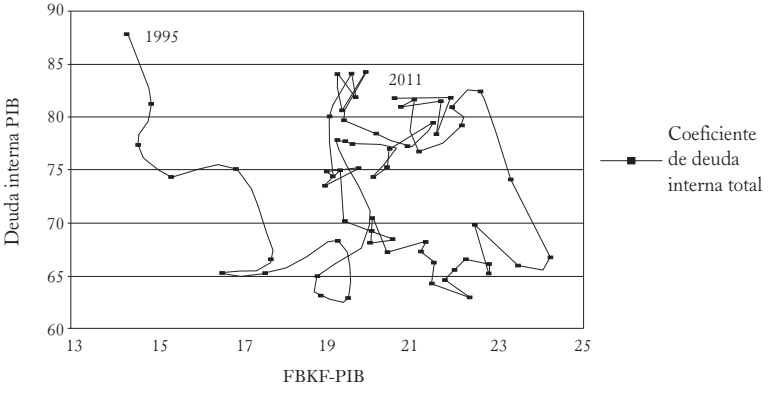
Coeficientes deuda privada-ingreso y FBKF-PIB, para el periodo 1982.4- 1995.2



Fuente: elaboración propia con base en *Cuentas nacionales*, 1970-2011.2, INEGI. Indicadores económicos y financieros del Banco de México, 1970-2011.2.

1993.3 a 1995.2. La condición más importante para las reactivaciones se muestra como procesos en los que se reduce el endeudamiento privado, en buena medida a partir de intervenciones que la convierten en deuda pública (Gráfica 6).

GRÁFICA 6
Coeficientes deuda privada-ingreso y FBKF-PIB para el periodo 1995.3 - 2011.2



Fuente: elaboración propia con base en *Cuentas nacionales*, 1970-2011.2, INEGI. Indicadores económicos y financieros del Banco de México, 1970-2011.2

La reactivación y crecimiento entre 1997 y 1998 permiten bajar el nivel de endeudamiento y hacer crecer la inversión. El proceso de estancamiento entre 2000 y 2002 nuevamente eleva las deudas y reduce la inversión, con un ligero repunte entre 2004 y 2008, para nuevamente caer en la contracción con la crisis actual.

La revisión econométrica arroja el 20% como tasa máxima de inversión posible con el sistema financiero actual, antes de empezar a resentir el crecimiento de las deudas. Este nivel está por debajo de los promedios históricos antes del cambio estructural de la década de 1980. También es mucho menor al que se ha señalado como necesario en todos los planes de desarrollo del gobierno federal desde entonces, que proponen una tasa mínima del 25% como la necesaria para crecer a un 5% anual. Ni una ni otra se han alcanzado.

Tenemos entonces que ni la tasa de ahorro agregada ha logrado incrementarse, menos aún la tasa de formación de capital. Evidentemente el nivel de ahorro interno en promedio se ha contraído debido a la caída en el crecimiento del ingreso.

Productividad estancada

A pesar de ser una de las consignas del modelo del crecimiento arrastrado por las exportaciones manufactureras, la economía enfrenta un largo proceso de estancamiento en el crecimiento de la productividad del trabajo. El efecto más visible ha sido que en los últimos años México ha perdido en cuanto a competitividad internacional.

Pero no nos preocupan registros peculiares de "competencia". El problema es mucho más grave. La productividad es un elemento que coadyuva al crecimiento, pero también es resultado de éste.

Desde un punto de vista sobre los fundamentos del sistema es un ingrediente crítico, en tanto que es el determinante de largo plazo de la rentabilidad real de la economía. Se puede decir que si en lo fundamental el ingreso Y es igual a la suma de los salarios W y de las ganancias Π, $Y = W + \Pi$, entonces las tasas por trabajador serán $y = w + \pi$. La diferencia de $y - w = \pi$, significa que la tasa a la cual crece el producto por trabajador y es determinante del comportamiento de largo plazo de las ganancias.

Esta aproximación para México nos arroja el siguiente resultado: procesos muy cortos de expansión que descansan en contraer los salarios sin que así se induzca mayor crecimiento, ni del producto ni de la productividad. La reducción de los salarios –que de hecho se hace por medio de la precarización de las condiciones de trabajo–, en forma alguna induce el mal llamado *efecto Keynes*, es decir, de aumentar la tasa de inversión y expansión. El estancamiento de la productividad entonces tiene que abordarse desde las tendencias estructurales de la segmentación productiva y laboral. El Cuadro 1 nos aproxima a este problema.

CUADRO 1

Tasas de crecimiento del valor agregado, promedio anual en periodos selectos, por sector y ramas industriales líderes de exportación

Periodo	1950-1970	1970-1982	1983-1987	1988-2000	2000-2009
Total	6.1	6.6	1.0	3.7	2.9
Primario	3.5	3.5	1.2	1.7	4.4
Industria	7.3	6.3	2.3	4.8	2.0
Industrias líderes	7.7	7.0	1.6	6.1	3.9
Industrias no líderes	6.9	5.6	2.9	3.4	-2.5
Extractivo	5.2	4.9	0.8	2.0	19.9
No comerciales	6.2	7.5	0.7	3.7	2.8
Basadas en recursos naturales		6.1	0.7	4.1	1.8
Maquiladoras		8.5	3.6	9.1	6.3
Economía de escala pequeña		8.4	1.7	4.7	1.0
Economía de escala		7.0	1.2	2.2	3.1
Mano de obra barata		4.5	-0.5	6.0	0.1

Fuente: elaboración propia a partir de Cuentas Nacionales, 1970-2009, INEGI. Censos de Población 1950 a 1960 y Cuentas Nacionales de 1950-67, Banco de México.

Como se puede percibir, eso nos muestra un agudo proceso de polarización productiva que pone de un lado aquellas ramas que por su inserción exportadora exitosa presentan un fuerte crecimiento del valor agregado, frente a aquellas que por su orientación al mercado interno no lo alcanzan. El resultado es que tenemos a la par una polarización del crecimiento de la productividad sin que se ejerzan efectos de arrastre desde los sectores líderes exportadores hacia el resto de la economía.

La tasa de crecimiento de la productividad es un promedio de la diferencia entre las tasas de crecimiento del PIB o del valor agregado por hombre, menos la tasa de crecimiento de la ocupación, y se presenta de manera equivalente en el Cuadro 2.

Si la tasa de inversión sigue a la tasa de rentabilidad, indudablemente no está concurriendo a sectores como el de industrias no líderes, ni a las industrias exportadoras intensivas en mano de obra barata. La polarización es evidente, y es una de las características estructurales que configuran a la economía mexicana que surge de las políticas de cambio estructura de la década de 1980. Esta característica no se elimina al precarizar aún más las condiciones de trabajo como se pregona desde la agenda política hoy dominante.

CUADRO 2

Tasas de crecimiento de la productividad del trabajo. Promedio anual en periodos selectos, por sector y ramas industriales líderes de exportación

Periodo	1950-1970	1970-1982	1983-1987	1988-2000	2000-2009
Total	3.0	2.3	0.1	1.2	1.2
Primario	1.2	1.5	0.6	1.7	4.7
Industria	1.5	2.9	1.1	2.3	-0.02
Industrias líderes	1.2	3.7	0.5	1.9	2.2
Industrias no líderes	2.9	2.3	1.6	2.9	-5.1
Extractivo	2.0	1.2	-2.3	4.8	17.6
No comerciales	1.9	2.0	-0.2	0.7	1.1
Basadas en recursos naturales		3.2	-0.4	3.1	-0.8
Maquiladoras		2.8	2.6	3.6	8.0
Economía de escala pequeña		5.1	0.8	3.5	-2.2
Economía de escala		5.4	1.2	1.3	-6.1
Mano de obra barata		2.5	-1.0	0.1	0.2

Fuente: elaboración propia a partir de Cuentas Nacionales, 1970-2009, INEGI y Censos de Población 1950 a 1960 y Cuentas Nacionales de 1950-67, Banco de México.

De hecho, considero que hay una cierta perversión en el planteamiento del problema. En la medida en que las empresas encuentran que es viable la sobrevivencia competitiva a través de la reducción de los salarios, éstas descubren que no es necesario un mayor esfuerzo de innovación, organización y de impulso a la acumulación de capacidades competitivas a partir de potenciar la productividad del trabajo. Después de todo siempre han podido descansar en un ajuste regresivo sobre los salarios.

Encontramos así que la economía mexicana está marcada por un ciclo cada vez más corto, no porque crezca el salario, sino porque no crece la productividad del trabajo. Se puede hacer la comparación con los índices sobre costo laboral medio y obtenemos el mismo resultado: el problema es que la productividad no crece, y ese es un problema en la esfera de la gestión empresarial.

Una de las perversiones de la aproximación usual de política económica es colgarles a los trabajadores la responsabilidad de este comportamiento. Desde mi punto de vista el crecimiento de la productividad en el sistema capitalista es una de las atribuciones y responsabilidades de la gestión empresarial. Se busca así seguir degradando las condiciones del trabajo, como la única forma que tienen de bajar

costos laborales, ya que en el fondo son incapaces de hacer crecer la productividad; todo esto desemboca en agudizar las condiciones de polarización productiva y de la ocupación. Su impacto macroeconómico sin duda se transforma en que la economía no resiste una expansión de la demanda por encima de la muy precaria expansión del producto.

Fiscalidad regresiva

La discusión sobre la urgencia de una reforma fiscal en México está presente desde tiempos de Luis Echeverría y se ha convertido en una constante. Cada año hay amenaza de reforma fiscal y, peor aún –incluso si se aprueba por el Congreso de la Unión–, en la práctica es nulificada por los poderes fácticos del país. Lamentablemente en los hechos se resuelve gracias a la disposición de la renta petrolera, que de esta forma es absorbida como rentas financieras, pero también gracias a ella se ha venido ignorando la gravedad del problema: en México los únicos que pagan impuestos directos son los causantes cautivos.

La consecuencia es evidente, la trayectoria de largo plazo de la recaudación directa es a la baja, así como la capacidad del gobierno para intervenir en la economía con inversión pública dirigida a incrementar la capacidad de crecimiento o a impedir la caída de los niveles de vida o de la calidad de los servicios sociales.

La baja calidad y nivel del gasto e inversión pública entonces se atribuye al bajo nivel de la recaudación. El entorno legal y el proceso mismo de discusión del presupuesto pasa por una especie de "trampa ricardiana",[1] en la que se establece primero la presunción de un monto de ingresos a recabar, para con ello distribuir el gasto sobre ese tope.

Pero el problema fiscal se construye en una grave contradicción entre lo que se presume, a nivel de la teoría pura –léase "equivalencia ricardiana" y eficiencia en mercados competitivos en donde no hay lugar para la acción del Estado–, frente a lo que en la realidad se exige a la acción del Estado: rescates de deudas, salvamentos frente a *shocks* devaluatorios, solventar deuda externa privada, enfrentar deuda social

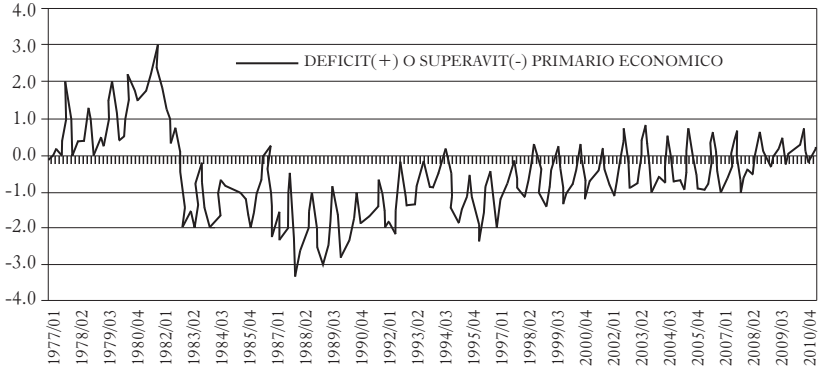
[1] No es claro el sentido del término "equivalencia", al menos en una economía monetaria de crédito.

en la forma de pobreza extrema, etcétera. Pero también se exige que el Estado fomente el desarrollo, pero sin recurso alguno, ni institucional ni fiscal.

El estigma de la deuda pública tampoco se analiza con claridad; ésta se trata como si fuera la única causante de crisis en México. Sin embargo, se pierde de vista que la deuda pública, interna y externa, ha tenido otra función de gran importancia para el sector financiero, y es que sirve como instrumento de apalancamiento en la estructura de inversión del sector privado en su proceso de expansión. Esta condición no sólo se ignora, sino que de hecho se oculta en tanto que muestra una de las caras de la regresión financiera que antes se ha señalado.

GRÁFICA 7

Saldo, déficit y superávit económico del sector público como proporción del PIB

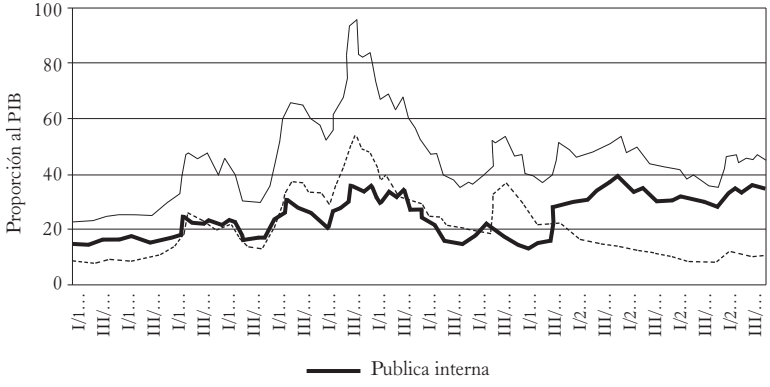


Lo singular del caso, es que ahora se ha inventado una definición del concepto de deuda bajo el cual se crea la ficción de que no hay déficit y, sin embargo, la deuda pública crece. No sólo por la otra ficción sobre el financiamiento a Pemex que son los Pidiregas (Proyecto de Impacto Diferido en el Registro del Gasto), y que finalmente han desembocado en deuda pública como era previsible, sino que se transforman en una vía de extracción del excedente de renta petrolera, que se convierte en la posibilidad de no pagar impuestos.

Esta transformación de la deuda pública se asocia ahora a la conversión de deuda externa por deuda interna, que se presume debería haber fortalecido la capacidad del sector privado para aumentar su capacidad de crédito, lo que ha ocurrido en una escala limitada.

GRÁFICA 8

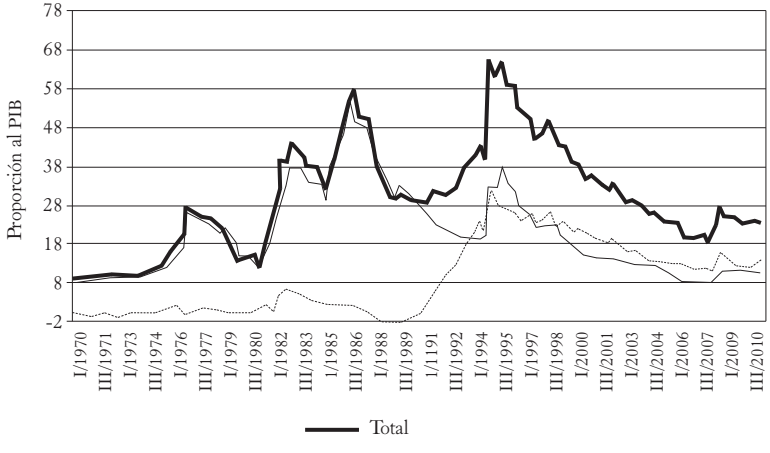
Deuda pública, interna y externa como proporción del PIB
(*serie trimestral, Banco de México, 1970 a 2011.2*)



Proceso de intercambio de deuda privada a pública

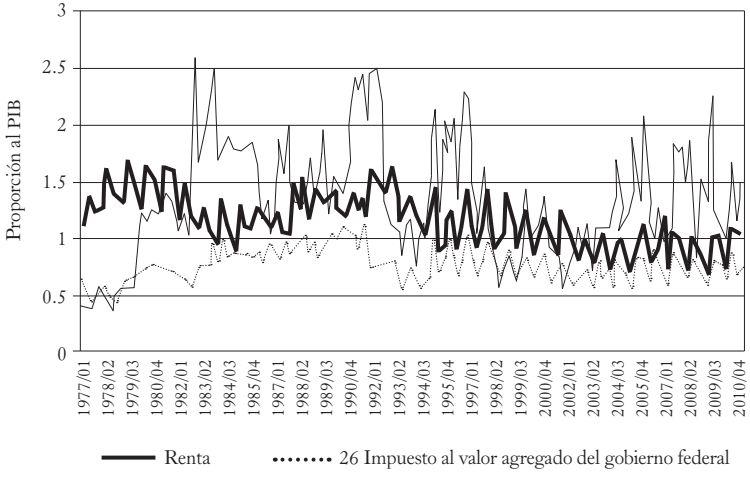
GRÁFICA 9

Deuda externa, pública y privada, como fracción del PIB (*1970-2011.2*)



Indudablemente uno de los aspectos que mayor polémica ha despertado es el hecho de que a todo lo largo de este proceso tenemos una reducción del gasto público directo, que ha caído del 12% del PIB en 1982 a 9-10% en los últimos años. Esta situación se asocia a un proceso de debilitamiento de la base fiscal, evidente en la caída de la recaudación directa y su sustitución por la recaudación indirecta por medio de los ingresos petroleros.

GRÁFICA 10
Gobierno federal. Ingresos tributarios y no tributarios como proporción al PIB



Es evidente que el proceso se ha acentuado en los últimos 10 años, y se plantea como una vía de extracción de la renta petrolera, pero también como una forma en que la acción directa del sector público como promotor del desarrollo se nulificó por completo.

Uno de los resultados es el debilitamiento del aparato de Estado, al grado de que ya ni las funciones de "Estado policía" se pueden cumplir, lo cual muestra lo contradictorio del enfoque de política.

Por ello, el problema de la reforma fiscal ya no tiene un carácter técnico, ahora se tiene que observar como un problema crucial en la reforma del Estado. La

condición no se puede resolver con ahorros del gasto público. El problema es la base de recaudación directa.

¿Qué hacer?, ¿ahora qué es prioritario?

La política económica no parece funcionar en la forma que se presenta en el viejo modelo de Tinbergen (1952), en el que a cada objetivo se corresponde un instrumento de política. De hecho en cierta forma lo que hemos venido mostrando es que un "instrumento" incide en muchos aspectos. La interdependencia, vista de manera mucho más amplia que los modelos convencionales de "equilibrio general", nos muestra que hay algunos elementos que son una constante en los cinco problemas centrales que aquí relevamos como críticos. En consecuencia se requiere de un enfoque comprensivo.

Esto muestra como aspecto crítico el papel de la política monetaria, como algo que va mucho más allá del control del nivel de los precios y las presiones inflacionarias. La política monetaria parece estar incidiendo en un espectro muy amplio de fenómenos que tienen que ver no sólo con la estabilización, sino con la dirección del crecimiento, específicamente con lo exiguo de éste y en las tendencias al estancamiento como un fenómeno crónico.

En particular destaca la forma en que del contexto monetario se derivan las restricciones relevantes en la esfera fiscal, que en este caso se transforman en la ausencia de políticas de desarrollo.

La visión de coordinación de las políticas monetaria y fiscal, en ocasiones representada por una "pinza" de ambas; parece ser remitida a un closet del que difícilmente se le ve algún papel para resolver los problemas de gestión del espacio económico; menos aún del indispensable cambio estructural.

La crisis actual está obligando a países mucho más desarrollados –incluso dominantes en la economía mundial– a tomar acciones directas para reestructurar sus economías. Nuestro gobierno insiste en esperar a que algo "escurra" desde las economías desarrolladas, particularmente desde Estados Unidos. Lo anterior es negativo en la medida en que los países que han logrado una inserción exitosa lo han hecho con base en políticas de intervención directas.

Las condiciones del país exigen inducir un comportamiento de la economía que permita recrear un espacio socialmente integrador.

Para ello es urgente que el conjunto de la política macroeconómica adopte como objetivo generar un proceso de crecimiento reestructurador del aparato productivo. La meta es generar un crecimiento del valor agregado al menos del 6% anual, sobre la base de creación de ocupación productiva.

Para ello es necesario:

- Promover las exportaciones y la sustitución de importaciones, a través de un amplio programa de desarrollo industrial y agropecuario, siempre en el marco de una economía abierta.
- Reorientar el sector financiero nacional a recuperar su función como proveedor de financiamiento al sector productivo. Reconstruir la banca de desarrollo con una clara vocación de promoción e integración.
- Rehabilitar el capital social como plataforma de crecimiento, mediante un amplio programa de infraestructura productiva y social.
- Generar capacidad de gestión del proceso económico interno, siempre en el marco de una economía integrada a nivel global, mas no "a la cola del león", es decir, acotar la dependencia extrema de la economía estadounidense.
- Hacer congruente la gestión de la política monetaria y aquellas otras destinadas al crecimiento.
- Cerrar los procesos de marginación laboral y social que precarizan las condiciones de trabajo y refuerzan el círculo que recrea la pobreza.

De manera puntual se podría destacar la urgencia de:

a) *Política comercial industrial*

- Estimular el desarrollo exportador y la sustitución de importaciones para hacer que el balance sea positivo en divisas y en empleos.
- Política de desarrollo industrial, a partir de la diversificación de instrumentos de fomento y creación de ventajas competitivas. Eslabonar esfuerzos empresariales

y de investigación y desarrollo científico mediante la creación de un sistema nacional de innovación.
- Programa de articulación productiva a partir de diferentes programas de contratación y sustitución de importaciones.
- Establecer un programa de desarrollo energético, con recursos y capacidad para incidir en la orientación de políticas de largo plazo.
- Programas de educación en el trabajo y de protección de los derechos de los trabajadores.

b) *Política financiera*

- Reconstruir la banca de desarrollo en dos vertientes, una agrícola y otra industrial y de servicios. Crear capacidad de financiamiento para proyectos de largo plazo. Considerar entre sus prioridades el financiamiento de innovación tecnológica.
- Acotar la operación del sector financiero penalizando prácticas oligopólicas.
- Fortalecer las vías para la banca popular de desarrollo.
- Acotar la posibilidad de que el sector bancario abuse del riesgo moral dada su posición clave en el sistema de pagos.

c) *Política de desarrollo agropecuario*

- Dar prioridad al empleo productivo en el campo, tanto de tierra como de trabajo. Apoyar con crédito y diferentes instrumentos de desarrollo de la productividad y de mercado.
- Establecer con toda claridad metas de soberanía alimentaria como elementos esenciales de política de Estado.
- Establecer mecanismos financieros y de mercado para evitar que la financiarización de los mercados de alimentos afecten la rentabilidad y continuidad de la producción agropecuaria.

d) *Política de desarrollo ambiental*

- Acotar rentas ambientales.
- Establecer un plan de largo plazo para la recuperación en la capacidad de producción de agua, aire y tierra laborable.

e) *Política monetaria*

- Acotar la discrecionalidad extrema del Banco de México en la conducción e instrumentación de política monetaria.
- Reorientación de la política monetaria a objetivos de crecimiento y empleos de calidad.
- Exigir transparencia en la conducción de política monetaria, dada la alta incidencia que ésta tiene en la actividad económica del corto y largo plazo.
- Definir con toda claridad límites a la interpretación e instrumentación de políticas que pueden incidir en sobrevaluar la tasa de cambio.

f) *Política fiscal*

- Articular programas de gasto público productivo, dirigidos a un alto impacto en ocupación y producción.
- Cerrar las fugas en la recaudación directa. Entre otros, por ejemplo, hacer que las ganancias financieras paguen impuestos.
- Recapitalizar Pemex. Acotar régimen fiscal de Pemex. Poner un alto a la "petrolización" de las finanzas públicas.
- Restablecer el equilibrio de las finanzas públicas, revisando la definición actual que nos ha conducido a la ficción de un saldo fiscal aparentemente muy bajo, pero que desemboca en endeudamiento público creciente.
- Replantear política de deuda pública para adecuarla a las necesidades de gestión monetaria y evitar el endeudamiento innecesario.

g) *Política de coordinación y articulación programática del cambio estructural*

- Crear un consejo de regulación de políticas de cambio estructural y macroeconómicas, formado por representantes del Estado, de la iniciativa privada productiva y financiera, de los trabajadores y de los campesinos.
- Crear instrumentos de vinculación, consenso y participación ciudadana en la orientación de las políticas económicas.

h) *Política de desarrollo laboral*

- Crear instrumentos de desarrollo productivo que funden el desarrollo de largo plazo en la productividad y el pleno empleo, y no en la precarización laboral.
- Crear instrumentos de coordinación en programas de educación y desarrollo tecnológico con los requerimientos productivos y de desarrollo de largo plazo.

i) *Política de salud*

- Replantear programas de cobertura, particularmente a sectores marginados.
- Reestructurar programas de sectores con cobertura que se han degradado.

Esto no es posible si en lo inmediato no se logra:

1. Consensar una reforma del Estado.
2. Acotar al Banco de México en su política de metas de inflación en la que considera que el costo de la actividad económica de sus políticas no es significativo.
3. Sin una reforma fiscal que englobe patrón de gasto, calidad del gasto, redistribución del ingreso e incremento de la recaudación directa.
4. La reorientación de conjunto del modelo productivo comercial con metas de desarrollo industrial y laboral.
5. La construcción de una nueva agenda por el cambio estructural: con base en una agenda social, en la que la calidad de la ocupación y la inserción social sean prioritarias.

Bibliográfia

Balassa, B. (1985), *Change and Challenge in the World Economy*, World Bank, Estados Unidos.

Krueger, Anne O. (1995), "Policy lessons from development experience since the Second World War", en J. Behrman y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, 3(40), Elsevier Science, Amsterdam, pp. 2497-2550.

McKinnon, R. (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Brookings Institution, Washington.

Taylor, John (1993), "Discretion versus policy rules in practice", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39(0), diciembre, pp. 195-214.

Thirlwall, A.P. (2002), *The Nature of economic growth. An alternative framework for understanding the performance of nations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham Reino Unido.

Tinberger, Jan (1952), *On the Theory of Economic Policy*, North Holland, Amsterdam.

Bancarización en México

*Carlos A. Rozo**
*Jhoany Vianey García***

El bajo nivel de bancarización es uno de los principales desafíos que enfrenta el sistema financiero mexicano, no obstante a que en las últimas tres décadas la banca ha cambiado significativamente. Se ha dado una consolidación de los bancos hacia el establecimiento de bancos universales, con lo cual han mejorado los márgenes de rentabilidad, las posiciones de capitalización y la desregulación de mercados y de productos ha llevado a una mayor competencia entre bancos y no bancos. Además, en los últimos diez años, según Ignacio Deschamps, ex presidente de la Asociación de Bancos de México (ABM), el capital invertido por el sector bancario se ha triplicado, al pasar de 145 mil millones de pesos a más de 560 mil millones, con lo cual se logró la incorporación al sistema de 20 millones de personas y se lleva la cobertura a 43 millones de clientes. A principios de la década del 2000 eran 100 mil las Pymes que recibían crédito, a finales han crecido a 500 mil. Más significativo –se jacta el ex presidente de la ABM– es que la crisis no llevó a ningún banco a la quiebra, como ocurrió en otros países (Leyva, 2011:5).

Sin embargo, con todos estos alcances no se ha logrado que los servicios financieros, pero en particular los bancarios, lleguen a toda la población o se cubra todo el territorio nacional. Esta ausencia de niveles óptimos de cobertura poblacional o territorial significa que no hay un uso amplio y generalizado de los

* Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco [rozo@correo.xoc.uam.mx].

** Asistente de investigación, becaria SNI, Conacyt.

servicios que presta el sistema financiero formal. De hecho, la mayor parte de los mexicanos no realiza transacciones financieras formales, lo que significa que están desbancarizados; ello implica que no participan en el conjunto de actividades que les permitiría tener acceso a los recursos que maneja el sistema financiero formal.

El mayor avance en materia de bancarización ocurre en los países desarrollados, destacándose Estados Unidos y Alemania, en los cuales más del 85% de su población tiene acceso a los servicios que presta la banca. Aun así, el Banco de la Reserva Federal de Chicago calculó que 10% de la población estadounidense estaba aún desbancarizada en 2001. La revista *The Economist* sostiene que 12% de la población de los países ricos se mantiene en esta condición, mientras que en los países en desarrollo 62% de sus habitantes se encuentra en tal situación (2011:4). El hecho concreto es que, entrado el siglo XXI y a pesar de los avances de la globalización, no se ha logrado que por lo menos la mitad de la población mundial tenga acceso a los servicios que presta la banca.

Las causas de que no se logre un mayor uso de los servicios bancarios, y financieros en general, son múltiples y nada uniformes entre los países. Puede haber poco conocimiento sobre lo que significan dichos servicios pero también las crisis económicas que han ocurrido desde la década de 1970 han hecho a las personas más renuentes a utilizar estos servicios y a desconfiar en el manejo que los bancos puedan hacer de sus ahorros. Así, las crisis han contribuido a acentuar el bajo nivel de bancarización.

Aunque claramente la bancarización es un reto macroeconómico, quienes se bancarizan son las personas y las empresas, por lo cual las acciones para lograr mayor grado de bancarización tendrán que venir de la combinación de políticas macroeconómicas que faciliten condiciones más adecuadas para la expansión de la banca como de acciones microeconómicas de los bancos para hacer sus servicios más atractivos y de los hogares para hacer un mayor uso de los servicios del sector. Así, para que 32 millones más de mexicanos sean usuarios del sistema bancario en los siguientes 20 años, como lo prevén algunos analistas, será necesario que los principales retos de la banca sigan siendo la bancarización y el crecimiento seguro del crédito. Para incentivar el proceso de bancarización hacen falta políticas proactivas y compromisos tanto del sector público como del privado.

Beneficios de la bancarización

La idea central es que una economía en la que la mayor parte de la población tiene acceso a los servicios bancarios funciona con mayor eficiencia y, en consecuencia, está mejor preparada para un mayor crecimiento. Una sociedad plenamente bancarizada tiene un mayor potencial para eliminar obstáculos para el crecimiento y el desarrollo debido a que los recursos financieros con los que cuenta son utilizados más ampliamente (Ruiz Durán, 2004).

Hay trabajos empíricos que apuntan a que la elasticidad bancarización-crecimiento está en torno al 1.7%. Si esa elasticidad se aplicara al caso mexicano, el resultado algebraico sería que el aumento del nivel de bancarización estaría asociado a un aumento del crecimiento potencial de 1.25% anual acumulativo (Ruiz Gómez, 2005). En otras palabras, hay una palanca con la capacidad potencial para incrementar en un tercio la tasa de crecimiento promedio de la economía mexicana de los últimos 30 años.

A este fin contribuye el que en un sistema bancarizado las funciones de gobierno se facilitan, ya que permite una mejor fiscalización de la actividad privada, reduce el costo de captación de los ingresos públicos y evita la evasión. Por el lado del gasto permite una mejor distribución de los beneficios entre las comunidades y personas que reciben apoyos gubernamentales.

Indicadores de bancarización

El concepto de bancarización puede ser medido desde varias actividades y servicios que realizan los bancos. El volumen de estos servicios y la proporción de la población que tiene entrada a ellos determinan el grado de bancarización que puede tener un país; esto es, la proporción de la población que dispone de acceso a los servicios del sistema bancario –tales como cuentas de depósito y de cheques, cuentas de ahorro, tarjetas de crédito y de débito, ATMs, terminales punto de venta, banca por internet, banca móvil, domiciliaciones y operaciones internacionales– constituye el grado de bancarización del país. Por otro lado está la parte de la población que, al tener acceso limitado o prácticamente nulo a la industria bancaria o a los servicios que presta, constituye la proporción no bancarizada.

Presentamos distintos tipos de indicadores que pueden servir para capturar la dimensión del nivel de bancarización que tiene México. Se hace una comparación sobre la evolución en la década de 2001 a 2011, la cual ha sido denominada por Rozo (2006) como la del periodo de fuerte extranjerización de la banca. Un primer tipo de indicadores es el que denominamos estructurales porque muestran elementos de la magnitud del sistema y de su capacidad de generar empleo; otro tipo es el de indicadores de funcionamiento, que miden el alcance y desempeño de los bancos. En el primer tipo dos indicadores parecen fundamentales: uno es el número de trabajadores y el otro el número de sucursales que tienen los bancos.

CUADRO 1
Indicadores estructurales de bancarización

	Personal contratado	Sucursales
Marzo-01	112 292	7 717
Marzo-11	111 604	11 501
Diferencia	-688	3 784
Cambio %	-0.6	49.0

Fuente: elaboración propia con datos de Información Operativa Banca Múltiple de la CNBV, agosto de 2011.

Se observa en el Cuadro 1 que el número de trabajadores que laboran en los bancos se ha reducido en esta última década. Aunque sea una reducción mínima de 668 trabajadores, ella apunta a que su aporte al empleo no es significativo, apenas 0.24% de la población ocupada. Cuando se considera que las sucursales aumentaron en 50%, la historia parece ser diferente y orientada a mostrar grandes ganancias de productividad. De hecho, pasar de 14.5 a 9.7 trabajadores por sucursal durante esta década apunta a que la extranjerización ha cumplido con la tarea de hacer más eficiente a la banca mexicana. Lo negativo es que se hace a costa del empleo. Esta

compensación recíproca entre empleo y productividad es típica de la inversión extranjera directa (IED) que ocurre por medio de fusiones y adquisiciones.

Un hecho indiscutible es que la bancarización está ligada a la infraestructura bancaria, por lo que al ser insuficiente, desalienta la solicitud de servicios bancarios. En México, la densidad bancaria, es decir, el número de sucursales por km^2, para septiembre de 2010 se ubicó en 7.2 (CNBV, 2011), mientras que en Estados Unidos se tienen 9.6 sucursales por km^2 (FMI, 2011). La menor densidad bancaria se refleja en la relación de la población total atendida por sucursal, ya que entre más sucursales por habitante existan la relación será más baja y viceversa. En México por cada 100 mil adultos se cuenta con 15.22 sucursales, mientras que en Estados Unidos la cifra llega a 35.7. Por ello, se requeriría de una política de apertura de sucursales bancarias que permita una mayor cercanía a los usuarios potenciales de los servicios bancarios.

Los indicadores funcionales son los que tienen que ver con los servicios que prestan los bancos. Un primer tipo es el de cuentas de cheques. En principio, este indicador es relevante al identificar la parte de la población que participa en la actividad fundamental del sistema bancario, que es la de obtener depósitos bancarios que posteriormente se convierten en créditos. El resultado del Cuadro 2 es altamente positivo al mostrar una duplicación de las cuentas en esta década al pasar de 15.6 a 35.4 millones, un incremento de 123 por ciento.

CUADRO 2
Indicadores de cuentas de cheques

	Cheques totales	Cheques personas físicas	Cheques personas morales
Marzo-01	15 895 478	ND	ND
Marzo-11	35 418 521	33 289 797	2 128 724
Diferencia	19 523 043		
Cambio %	122.8		

Fuente: elaboración propia con datos del *Tercer Reporte de Inclusión Financiera*, CNBV, agosto de 2011.

Al no tener datos de su distribución entre cuentas a personas físicas y morales para el 2001 no se puede estimar su crecimiento. A principios de 2011, 94% de estas cuentas correspondían a personas física y tan sólo 6% a personas morales. La proporción a personas físicas parece relativamente alto al corresponder a una cobertura de prácticamente una tercera parte de la población, pero hay que considerar que muchas personas pueden tener varias cuentas y en distintos bancos. El número de cuentas a personas morales aparece aún más positivo sobre el grado de bancarización en el sector empresarial, ya que apunta a que prácticamente la mitad de las empresas que existen en el país (Cuadro 3) disponen de cuenta de cheques. No parece arriesgado afirmar que las microempresas sean las menos bancarizadas.

CUADRO 3
*Número de empresas por tamaño**

Tamaño	Número
Micro	4 155 870
Pequeña	174 984
Mediana	34 997
Grande	8 749
Total	4 374 600

Fuente: *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas* (DENUE03/2011), septiembre de 2011.

* El número de empresas por tamaño se calculó de acuerdo con el porcentaje determinado en los censos económicos 2009.

Un tercer indicador es el de las tarjetas financieras que se mueven a través de los bancos; esto es, las tarjetas de crédito y de débito. En el Cuadro 4 se observa que las tarjetas de crédito experimentaron un crecimiento de 300% en la última década hasta llegar a 24 millones de plásticos emitidos a partir de 6.1 millones existentes en 2001 y repartidas en 32 tarjetas de crédito respaldadas por bancos, sin considerar las emitidas por cadenas comerciales.

Sin duda, este crecimiento del dinero plástico es significativo pero de ninguna manera es un indicador de un alto grado de bancarización considerando que

CUADRO 4
Indicadores de tarjetas bancarias

	Contratos tarjetas de crédito	Número de tarjetas de débito
Marzo-01	6 108 949	ND
Marzo-11	24 096 618	63 428 916
Diferencia	17 987 669	
Cambio %	294.4	

Fuente: elaboración propia con datos de Servicios Financieros, Banco de México, agosto de 2011.

generalmente las personas tienen más de una tarjeta y que en México la población mayor de edad alcanza los 30 millones de personas. Este aumento parece contradictorio al apreciar el alto y creciente costo promedio de estas tarjetas que en la década en cuestión prácticamente se ha duplicado, como se aprecia en el Cuadro 5.

CUADRO 5
Costo promedio anual de tarjetas de crédito bancarias

Año	(%)
1999	38.75
2000	35.25
2001	37.12
2002	31.75
2003	26.18
2004	32.35
2009	50.48
2010	53.13
2011	53.39

Fuente: Condusef, agosto de 2011.

Más dinámico aún es el crecimiento que debieron tener las tarjetas de débito que, con 63.4 millones de tarjetahabientes, parece ser el instrumento con el mayor nivel de bancarización. Estos son volúmenes significativos de participantes en este tipo de instrumentos que hacen patente la tendencia que a escala mundial muestra la banca por el crédito al consumo. Lo que Lapavitzas (2009) llama la financiarización de la renta personal cuando el sector financiero privado penetra en las transacciones de la vida cotidiana como la vivienda, las pensiones, los seguros y el consumo.

Ello se demuestra nuevamente en la participación que tienen otro tipo de instrumentos. El mejor ejemplo es el de cuentas de ahorro. Su crecimiento en la última década es espectacular al alcanzar una tasa de crecimiento de 600% para llegar a 26 millones de cuentas. Sin embargo, apenas cubre a menos de una cuarta parte de la población. La alta tasa de crecimiento sólo muestra el ínfimo nivel de cobertura que se tenía a principios de este siglo en uno de los instrumentos a los que tiene disponibilidad la casi totalidad de la población, ya que hasta los niños pueden ser usuarios de este servicio.

El instrumento que podría tomarse como altamente instructivo de lo que podría significar la bancarización es el de las cuentas de nómina. A principios de siglo su volumen debió ser insignificante, lo que indica que su alto volumen fue alcanzado durante los últimos años. El uso de este servicio bancario debe ser un indicador de los empleos formales que existen en el país, ya que su magnitud simplemente refleja la imposición a la que han recurrido las empresas para abaratar los costos de pago de nomina. Su crecimiento futuro está menos asegurado ya que dependerá, por un lado, de la capacidad de convertir empleos informales en empleos formales y, por otro, de la capacidad de crear nuevos empleos. Ninguna de las dos opciones parece fácil en las condiciones actuales de incertidumbre sobre la marcha de la recuperación económica mundial. Los contratos de depósitos a plazo muestran una tendencia contraria a la bancarización al reducirse a menos de la mitad de los que se tenían a inicios de la década.

En la época moderna las operaciones bancarias son altamente facilitadas por los adelantos tecnológicos. Uno de estos adelantos que permite realizar operaciones a distancia es el cajero automático, o ATM. En marzo de 2011 el sistema bancario contó con 36 331 cajeros que durante el primer trimestre del año permitieron realizar 329.5 millones de operaciones, es decir, 90 694 operaciones por cajero. Este parece ser un volumen relativamente alto si se considera el número de cuentas bancarias; sin

CUADRO 6
Indicadores varios

	Cajeros automáticos	Cuentas de ahorro	Cuentas de nómina	Contratos (depósitos a plazo)
Marzo-01	ND	3 932 184	ND	5 536 750
Marzo-11	36 331	25 914 658	32 551 103	2 398 425
Diferencia		21 982 474		-3 138 325
Cambio %		559		-57

Fuente: elaboración propia con datos del *Tercer Reporte de Inclusión Financiera*, CNBV, agosto de 2011.

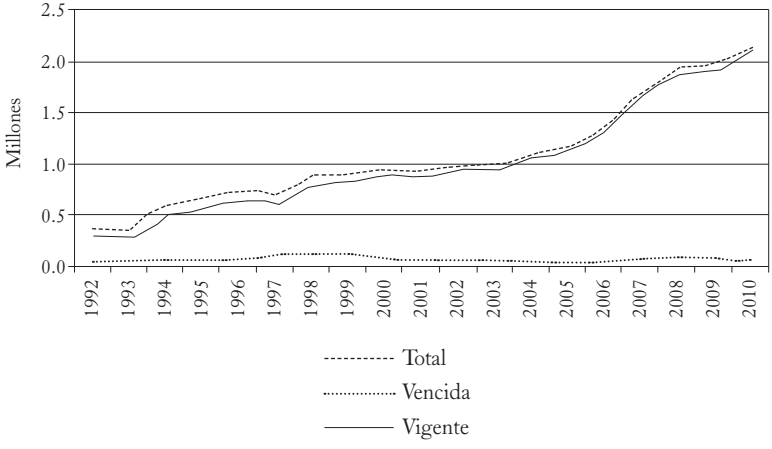
embargo, la tendencia de crecimiento que muestran estas operaciones no manifiesta un gran dinamismo al crecer 27% entre los primeros trimestres de 2001 y 2011 a una tasa de crecimiento trimestral promedio de apenas 0.86 por ciento.

En general estos indicadores estructurales como funcionales muestran que el sistema bancario mexicano ha pasado por una década de gran actividad y de rápida expansión en la prestación de sus servicios pero que aún no logra alcanzar un grado alto de cobertura. Ello se hace aún más evidente con el indicador más importante de la bancarización, el más usado para la medición de la profundización financiera que relaciona el crédito y el producto interno bruto (PIB). Este indicador cuantifica el tamaño relativo del crédito bancario con respecto al tamaño de la economía.

El comportamiento del crédito en México es paradójico, ya que ha crecido en términos absolutos desde 1994 hasta 2011 al pasar de algo más de 500 mil millones de pesos hasta 2 100 MMP, lo cual constituye un aumento de 400%, como se aprecia en la Gráfica 1. Además, se aprecia que la cartera vencida ha disminuido los últimos años, lo cual da más fortaleza a la cartera vigente. Sin embargo, en términos relativos al PIB el desplome del crédito durante el mismo periodo es gigantesco, como se puede observar en la Gráfica 2. La caída relativa va del tope de 44% en 1994 a un piso de 15% en 2007. La mejora que se ha tenido desde entonces coloca el nivel de bancarización en los niveles que se tenían en la década de 1980 y apenas por encima de los que se tuvieron en la década de 1970.

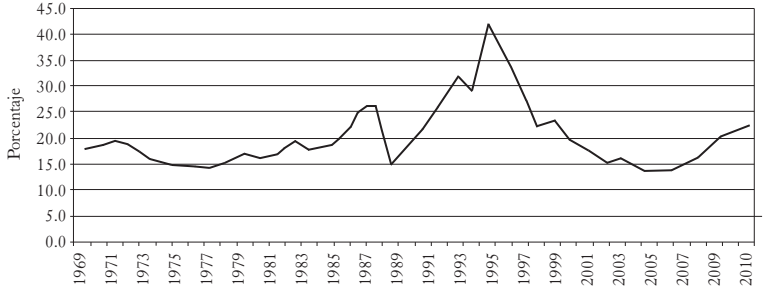
GRÁFICA 1

Tendencias de la cartera de crédito de la banca comercial, 1992-2010



GRÁFICA 2

Cartera de crédito total como proporción de PIB, 1969-2010



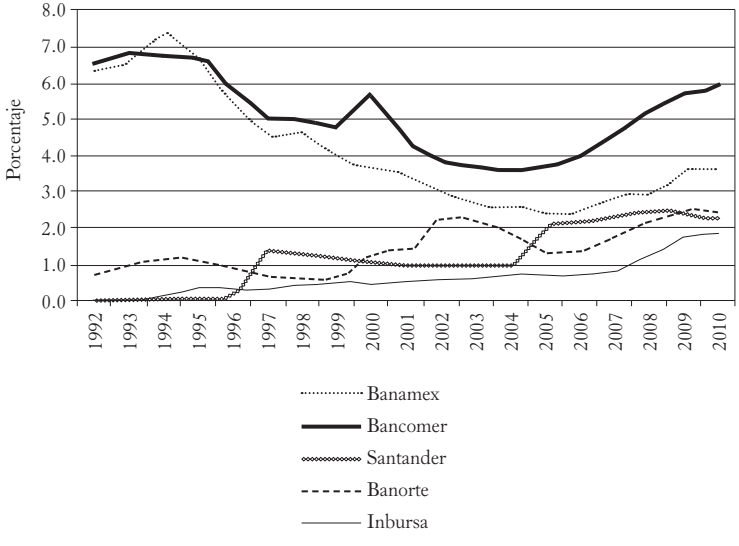
Lo más paradójico es que este bajo nivel de bancarización del crédito se mantiene a pesar de que se han hecho reformas legales, se han capitalizado los bancos y, más importante aún, se ha transferido la propiedad de los bancos a capitales extranjeros.

Más preocupante es que los bancos con menor dinamismo en la asignación de crédito son los extranjerizados. Como se aprecia en la Gráfica 3, Banamex y Bancomer –bancos completamente extranjerizados– son los que presentan el menor dinamismo en la asignación del crédito, entre 1997 y 2010. Estos dos bancos, más Santander, son en los que más lentamente crece el crédito, aunque son los que tienen la mayor cartera de préstamos.

Los datos del Cuadro 7 muestran que Banorte e Inbursa, los dos principales bancos no controlados por capital extranjero, son los que presentan las tasas de crecimiento más altas de la cartera de crédito. Más interesante aún es observar que al dividir el periodo en dos, antes y después de la extranjerización total, se aprecia que Banamex, Bancomer y Santander, tenían una tasa de aumento del crédito mayor cuando aún eran bancos mexicanos y que estas tasas se reducen cuando la propiedad de estos bancos pasa a manos extranjeras.

GRÁFICA 3

Crédito bancario como proporción del PIB (*1992-2010*)



CUADRO 7
Tasas de crecimiento del crédito bancario total

	Banamex	Bancomer	Santander	Banorte	Inbursa
1977-2010	1.67	2.97	3.65	5.72	5.58
1977-2000	2.76	7.15	1.52	11.55	6.84
2001-2010	1.25	1.41	4.45	3.53	5.07

Fuente: cálculo propio con datos de la CNBV.

En estas condiciones no debe sorprender que apenas 10% de la población tenga acceso a crédito bancario, mientras 50% no tiene relación alguna con los flujos de crédito y que tan sólo 26.3% de las empresas reciben crédito bancario. Este nivel de crédito canalizado al sector privado representa uno de los grados de penetración más bajos en el mundo entero (BID, 2005). En los países industriales el nivel del crédito bancario llega al 84% de la población, mientras en el Sureste Asiático estos niveles fluctúan entre 20 y 34%. Comparativamente la profundización del crédito en México apenas roza el límite menor del que disfruta el Sureste Asiático al llegar a 19% del PIB en 2010. En Chile, el crédito al sector privado equivale al 65% del PIB y en Corea del Sur sube al 97 por ciento.

Naturalmente, al ser tan reducido el crédito bancario para el sector privado las empresas tienen que recurrir a otras fuentes de financiamiento. Según la encuesta del Banxico, 55.5% de las empresas recurren a los proveedores, sólo 2.9% recurren a la banca extranjera, 14.5% a otras empresas de su propio grupo, y 3.3% reciben apoyo de la oficina matriz.

Apuntaba Roger Alajarín –director general de Euler Hermes Seguros, firma especializada en el seguro de crédito–, que a partir de 1995 las empresas mexicanas han tenido que financiar su crecimiento tomando créditos con riesgos muy elevados en los mercados locales y extranjeros como resultado de la ausencia de un sistema bancario eficaz. De ahí la importancia que han tomado las compañías de seguros que ofrecen seguros de crédito para mitigar el riesgo de no pago (Cacho, 2003:10). Hay que considerar que el financiamiento de los proveedores tiende a ser el más costoso al llegar a 20 puntos promedio por arriba de la Tasa de Interés Interbancario de Equilibrio (TIIE). El riesgo de recurrir a estas opciones es que se cae más fácilmente en incumplimiento de pago de las cuentas por cobrar. Esta deficiencia puede llegar a

representar hasta 40% de los activos de la empresa proveedora del crédito, en Europa este costo apenas llega al 25%. El hecho relevante es que recurrir a garantizar el pago con cartas de crédito, fianzas de crédito y otras garantías han restado competitividad a las empresas mexicanas debido al costo financiero en que tienen que incurrir.

Las Pymes constituyen la gran mayoría de las empresas en este país y las que generan el mayor nivel de empleo en el país. Sin embargo, el crédito otorgado a este tipo de empresas por el sistema bancario se aproxima al 1% del crédito comercial total. Consecuentemente, los grandes corporativos de México reciben 99% del crédito comercial. Según la Secretaría de Economía, tan sólo 0.75% de los 2.7 millones de Pymes que existen en el país tienen acceso a préstamos bancarios. Ello apunta a que tan sólo unas 20 mil Pymes están bancarizadas, en tanto que 64% de las empresas de menor tamaño tienen que recurrir a sus proveedores para financiar sus operaciones. Lo que dificulta aún más el otorgamiento del crédito bancario según el Banco de México, 90% de los créditos comerciales a las Pymes se destinan para capital de trabajo, esencialmente el pago de nóminas y la compra de insumos. Apenas cerca de dos mil de estas empresas emplean sus créditos para expansión y desarrollo. El dilema con este tipo de empresas es que su organización y su dinámica las empuja a buscar crédito simplemente para sobrevivir y no para aumentar su capacidad productiva.

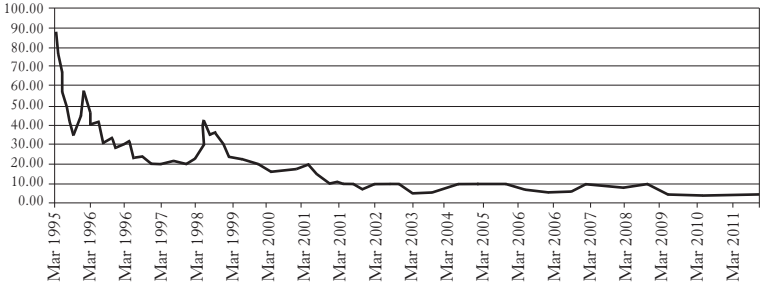
El crédito y la tasa de interés

En la lógica del pensamiento económico la ausencia de algo responde en primera instancia a que su precio es demasiado alto. Partiendo de que el precio del crédito es la tasa de interés que los bancos cobran por el dinero que prestan, veamos qué ocurre con el principal indicador del costo del dinero.

En la Gráfica 4 se aprecia que la tasa de referencia, la TIIE a 28 días, muestra una tendencia de largo plazo, de 1995 a 2010, descendente, aunque con altas y bajas de corto plazo. En estas condiciones difícilmente podría decirse que la escasez de crédito sea consecuencia de la prevalencia de niveles altos de las tasas de interés. No obstante, el bajo nivel del crédito en proporción al PIB se mantiene aun cuando los niveles absolutos de las tasas se han reducido continuamente desde el 90% de mediados de 1990 al 4.5% de mediados de 2011.

GRÁFICA 4

Tendencias de la TIIE a 28 días (*promedio mensual*)



Podría argumentarse que el bajo nivel de crédito otorgado puede encontrarse en que la reducción de las tasas de interés no han beneficiado al usuario de crédito bancario. De hecho, el costo del financiamiento bancario se mantiene alto ya que la diferencia entre tasas activas (las que se cobran) y pasivas (las que se pagan al ahorrador) se ha mantenido a pesar de la caída permanente de la tasa de interés interbancario de equilibrio.

En 2005 las tasas activas oscilan alrededor del 20% en la banca comercial, mientras que las tasas pasivas fluctuaban alrededor de 3.5% en términos anuales. Además, las instituciones financieras cobraban tasas de interés que oscilaban entre 25 y 68% en créditos personales. La tasa más baja no siempre es la opción más barata según la Condusef, debido a que cada banco tiene su propia forma de calcular los intereses a pagar. Por ejemplo un crédito de 10 mil pesos a un plazo de 12 meses en Santander tiene una tasa de interés de 25% anual, no cobra comisión y el pago mensual oscila alrededor de $968 con lo que el pago total será de 11 616 pesos. Financiera Alcanza cobra una tasa de 68%, una comisión de 15% por apertura de cuenta y por administración y ofrece 52 pagos mensuales de $398. El pago al final es de $20 696. La Sofol más barata es Crédito Progreso con una tasa de 50%, una comisión de 75% por administración y pagos mensuales de $1 208 lo que lleva el pago total a $14 496. Elektra, con tasa de 60%, ofrece 53 pagos semanales de $312 con un pago total de $16 536 pesos.

No obstante, Manuel Medina Mora, director de Banamex, defendió la posición de que se ha dado una reducción en el costo de los servicios financieros y en la tasa

de riesgo que se incorpora al crédito como consecuencia de la estabilidad económica, de los flujos globales de financiamiento, del mayor ahorro y de la modernización del marco regulatorio y de supervisión. Sin embargo, argumentó que la regulación tiene un fuerte peso en los costos y que ello se transmite al consumidor. A la gran cantidad de requerimientos hay que añadir la cuota del seguro de depósito y factores de carácter fiscal y contable. Las grandes corporaciones financieras globales, además, tienen que homogeneizar y consolidar esquemas contables distintos y las diferencias fiscales se manifiestan en tratos diferenciados; por ejemplo, en México no se reconocen como pérdidas las reservas que se constituyen para prever riesgos de operación, de crédito y de mercado, que son cercanos al 2.5% de lo registrado por año. Tampoco es deducible la inversión en sistemas (Salgado, 2005:6).

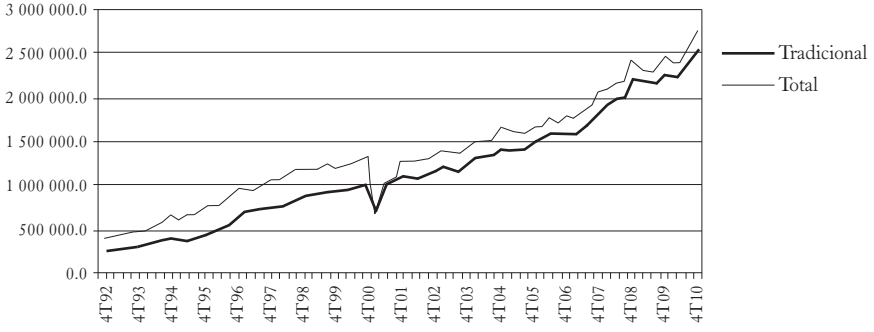
En la Convención Bancaria de 2007, Guillermo Ortiz –entonces gobernador del Banco de México– argumentó que los ingresos de la banca comercial son consecuencia de elevados diferenciales entre las tasas activas y las pasivas. De tal forma que los ingresos como proporción de los activos son muy elevados en México, superiores a los ingresos que se tienen en otros países, especialmente Estados Unidos. La escasez del crédito existe, a pesar de que la banca obtiene recursos baratos. Por ejemplo, los pagarés bancarios apenas pagan el 2%, mientras que las tarjetas de débito apenas alcanzan el 0.6%. El dato relevante es que el costo de la intermediación bancaria es alto al fluctuar entre 7 y 25 puntos porcentuales. Esto es factible como resultado de la insuficiente competencia, el mayor riesgo crediticio en que incurre la banca mexicana y lo onerosos que son los costos de ejecución de contratos.

Captación bancaria

La captación bancaria es un factor que debe ser determinante del volumen de crédito que otorga la banca. La Gráfica 5 muestra que la captación tradicional, como la total, han aumentado constantemente desde 1992 hasta 2011, aunque con altibajos menores, el mayor de los cuales ocurre durante el primer semestre de 2001. Esta tendencia es similar a la que presenta el crédito en términos absolutos. Pero igual que el crédito, cuando se examina la captación como proporción del PIB, su tendencia cae significativamente del 43.9% de 1994 hasta 18.9% del primer trimestre de 2007.

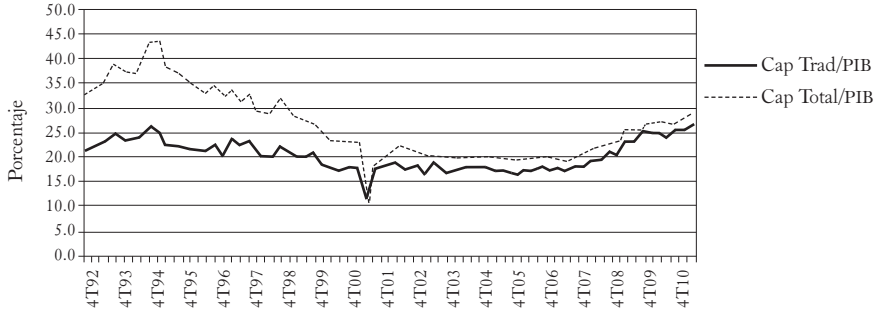
GRÁFICA 5

Tendencia de la captación bancaria 1992-2011



GRÁFICA 6

Captación como proporción del PIB 1992-2011



La captación a plazos en la banca ha caído por varias razones:

1. El costo del seguro de depósito.
2. La elevada liquidez relativa a la escasa colocación de crédito.
3. La competencia de las sociedades de inversión, en las cuales los requerimientos de reserva por posiciones de mercado son menores a los bancarios.
4. El uso de la contabilidad fuera de balance como actividad de las tesorerías a fin de mejorar el rendimiento.
5. Baja rentabilidad que pagan los bancos a los depositantes.

Impedimentos a la bancarización

Los obstáculos a la bancarización son múltiples. Existen factores responsabilidad de la banca pero también hay otros que están fuera de su control al responder a condiciones macroeconómicas y determinadas por la política económica y otros que dependen de la relación entre el ingreso y el ahorro de los consumidores.

Existen factores tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Por el de la oferta, este resultado es consecuencia de la estrategia bancaria relativa a costos y localización, lo cual puede responder a condiciones como las siguientes:

1. El hecho de que la banca prefiere mantener un alto porcentaje de sus activos en operaciones sintéticas como futuros, reportos, etcétera, lo que implica que los recursos se utilizan en forma especulativa.
2. La dificultad en la recuperación de colaterales constituye un factor determinante para enfrentar el problema de cartera morosa. La Ley de Garantías de Crédito que hace más fácil el cobro a los deudores morosos debe resolver esta deficiencia.
3. Los márgenes de intermediación bancaria, determinado por el diferencial entre la tasa de captación y la de préstamos bancarios, tiene poca posibilidad de bajar debido a que el costo del crédito ha encontrado su piso. De acuerdo con datos del Banco Mundial, en México el margen de intermediación se situó en 5.1% durante 2009.
4. La dificultad para que el margen de intermediación se reduzca a los niveles de los socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Ello podrá tomar un periodo largo, de varios años, debido a que son muchos los factores que lo determinan, como el riesgo de otorgar el préstamo, la previsión de ajustes en las tasas de interés y aumentos en los costos administrativos y las comisiones que los bancos cargan por otorgar crédito.
5. La consolidación del buró de crédito es un factor que impide que los bancos otorguen crédito suficiente a las Pymes y a la vivienda en segmentos de la población de ingresos medios y bajos.
6. La parametrización en la evaluación del riesgo que han introducido las casas matrices extranjeras.
7. El hecho de que 95% de las empresas sean familiares hace que no tengan estructuras de administraciones formales y que las instituciones de crédito

incurran en un alto nivel de riesgo al facilitarles financiamiento muy caro (Banco Mundial, Survey).
8. Debido a la mala distribución del ingreso los bancos ya han saturado los estratos superiores de la población, lo que requeriría moverse hacia sectores de ingresos inferiores, lo cual incrementa el riesgo al no ser éstos sujetos de crédito.
9. El agudo deterioro en la capacidad de obligar al cumplimiento de los contratos aparece como un factor determinante de la reticencia de la banca a otorgar crédito (Tornell *et al*., 2004).

El bajo nivel de crédito también responde a factores que pueden provenir del lado de la demanda, debido a:

1. La baja tasa de crecimiento del producto.
2. El costo del endeudamiento.
3. El bajo nivel de inversión.
4. La incertidumbre económica.
5. Problemas de reestructuración financiera de las empresas.
6. Las empresas no requieren crédito.
7. Las empresas no han modernizado sus prácticas administrativas y financieras, lo que hace difícil evaluar el desempeño de su capacidad de pago.
8. La ausencia de un sistema eficiente de registros públicos de la propiedad y del comercio, lo cual dificulta la asignación de financiamiento.
9. La postergación de reformas estructurales, laboral, fiscal y energética, que crean incertidumbre en la rentabilidad futura de las empresas.

Los costos de apertura y mantenimiento de cuentas

En México, una razón para el alto nivel de desbancarizados es el costo de mantener una cuenta abierta sobre la base de un elevado balance mínimo.[1] Ello apunta a una relación positiva entre los niveles de ingreso y de desbancarización: este último nivel baja conforme se eleva el primero. Sin embargo, dicha relación no se puede considerar

[1] Cantidad mínima en una cuenta para no generar interés o comisión.

lineal, ya que México tiene un mayor ingreso por habitante que Brasil y Colombia, por ejemplo, pero registra un mayor grado de desbancarización. Las restricciones de entrada y mantenimiento de una cuenta bancaria parecen ser más importantes, lo que debería llevar a las entidades financieras a considerar las necesidades de ajustar sus costos a los niveles de ingreso de la población. Estos son costos demasiado elevados para incentivar a que la población de bajos ingresos abra y mantenga una cuenta bancaria. La insuficiencia de los ingresos personales limita, entonces, la bancarización. Es, entonces, un problema de distribución del ingreso.

Los altos costos se deben en parte al bajo nivel de competencia, a la estructura relativamente monopólica de la banca mexicana. El bajo número de bancos y banqueros nacionales se pretendió resolver permitiendo la entrada de bancos extranjeros, pero la forma en que se hizo no resolvió el problema. Los bancos extranjeros no llegaron a establecerse en México para competir con los bancos nacionales, sino que llegaron a comprar los bancos que ya existían. Entonces, se pasó de monopolios nacionales a monopolios extranjeros, pero con un predominio total de bancos extranjeros. México presenta el mayor grado de concentración en América Latina. Los diez principales bancos cuentan con 96.11% de las cuentas de disposición inmediata (incluidas cuentas de ahorro y cheques), 91.17% de los depósitos de largo plazo y 99.25% de las tarjetas de crédito. Tales grados de concentración permiten que los banqueros fijen el precio de entrada por arriba del que ofrecen las casas matrices en el país de origen, lo que provoca una forma de selección de la clientela por la vía del costo de apertura y mantenimiento de la cuenta. Sin la presión de una competencia real, los bancos fijan sus costos con mayor libertad. Además han optado por concentrarse en nichos de mercado,[2] lo que reduce aún más la competencia. El resultado de estas políticas de altos costos de apertura y mantenimiento ha sido la baja cobertura.

Las comisiones que cobran los bancos por sus servicios tampoco los hacen atractivos a la mayor parte de la población. Estas comisiones son altísimas y además muy variadas, lo cual incrementa el costo al usuario, aunque hay que reconocer que desde agosto de 2009 entraron en vigor disposiciones que reducen o eliminan algunas de estas comisiones.

[2] Proporción de un segmento de mercado en la que los individuos poseen características y necesidades homogéneas que no están del todo cubiertas por la oferta general del mercado.

No obstante, los ingresos por comisiones crecieron en los dos últimos años de 18 mil millones a $36 mil millones. Naturalmente, esto ha llevado a la demanda ciudadana de que los bancos sean limitados en el cobro de comisiones, al tiempo que los banqueros se han opuesto a tal pretensión. Fernando Nieto, presidente de Visa Internacional, ha considerado tal pretensión como nociva para el mercado y la Asociación de Bancos de México ha sido crítica de la pretensión de eliminar las tarifas interbancarias y decretar el establecimiento de comisiones únicas en los servicios bancarios. Ello "propiciará una parálisis de los medios de pago en el país", afirmaron sus representantes. No se podrá esperar menos.

Desarticulación entre el ahorro y la inversión

En la primera encuesta Mitofski (2004) sobre el ahorro en México se encontró que 43% de los mexicanos viven en hogares que ahorran. Pero la mayoría de los mexicanos no ahorran debido a que tienen bajos salarios y bajos ingresos, por los bajos intereses pagados por las instituciones financieras, así como por la desigualdad en la distribución del ingreso, el alto crecimiento de personas mayores de 50 años y el bajo grado de estudios. Adicionalmente se encontró que 3% de las viviendas urbanas son nivel de "A/B", comúnmente llamadas de clase alta, pero que ellas controlan más de la mitad de la riqueza. Sólo en cuatro entidades, Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Baja California, se concentra el 50% de estas casas. Sólo 20% de las familias mexicanas tenían cuenta bancaria y muchas de ellas las tienen obligados por el sistema de pago de nómina.

El flujo de ahorro interno representó 20.6% del PIB en la primera mitad de 2007, lo que manifiesta que en la última década el ahorro se ha deteriorado, ya que en 1977 equivale a 24% del producto. Entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México es el país con el menor nivel de ahorro entre países que tienen un nivel medio del ahorro de 34.5%. En México las familias de extractos medios y bajos de ingreso tienen una marcada propensión hacia el consumo en detrimento del ahorro.

Estos son fenómenos que afectan la capacidad de inversión del país. El menor flujo de ahorro afecta la inversión en actividades productivas, por lo que las empresas acortan los planes de expansión. Se da así una mayor obsolescencia productiva,

lo cual hace que la inversión fija bruta sea menor en la presente década que en la de 1990. La competitividad depende, entonces, de la flexibilidad y el bajo costo de los insumos, por lo cual las industrias prefieren abastecerse en el exterior, con consecuencias graves para las cadenas de producción nacional.

Teóricamente, la banca es un pilar básico para el crecimiento del ahorro, siempre y cuando los bancos sean dinámicos y otorguen crédito a costos y maduración razonables. En la práctica se está lejos de este funcionamiento al prevalecer una cultura de aversión al riesgo que se manifiesta en la preferencia que se da a las grandes corporaciones en detrimento de las empresas más pequeñas.

Economía informal

Otra barrera a la bancarización, como lo plantea Ruiz Gómez (2005), es la magnitud de la economía informal en el país. La informalidad no permite potencializar el crédito por la incertidumbre que generaría en el otorgamiento de créditos formales. En estas condiciones, otorgar crédito a una pequeña empresa es poco viable. La bancarización de las clases medias y medias-bajas es poco viable cuando el patrón de distribución de la renta y las características estructurales de sus sistemas de integración social hacen que alrededor de un tercio de la economía y un 40% del empleo estén al margen de la economía formal.

Aversión al riesgo

El sistema bancario difícilmente puede expandir sus servicios cuando funciona bajo el manto de una cultura de aversión al riesgo. Esto no sólo es resultado de un comportamiento oligopólico del sistema en el que la competencia se minimiza y se da preferencia a las corporaciones y empresas más grandes. También deviene esta actitud hacia el riesgo por la falta de confianza de los bancos en las condiciones de estabilidad económica como de inestabilidad política.

Contribuyen a ello factores de orden legal y de supervisión: largo tiempo para recuperar activos de un préstamo hipotecario; una legislación fuertemente sesgada hacia una mayor defensa del deudor, permisibilidad de la “filosofía del no pago”,

ya que los bancos aunque demanden fuertes garantías no tienen la seguridad de apropiarlas en caso de no pago. Estos factores pueden ser consecuencia de una estructura legal poco flexible y no actualizada a las condiciones contemporáneas. En consecuencia, se argumenta que los costos han sido altos porque los bancos tienen que pagar un premio de riesgo debido a las expectativas de inflación, de ausencia de información crediticia estandarizada y de dificultades legales para colectar. Así, estos son factores que crean aversión al riesgo.

La pobreza

El Estado mexicano no ha logrado establecer las instituciones que coadyuven, incentiven u obliguen a la banca a cumplir con el objetivo de generalizar sus servicios a toda la población debido a los altos niveles de pobreza y de desigualdad de los mexicanos. El dilema es que las reformas al sistema financiero no han sido correctamente orientadas al no coadyuvar a facilitar el acceso de los pobres al crédito y a activos que mejoren su productividad. Las reformas, al estar orientadas a mejorar la eficiencia bancaria, no han creado mecanismos para que las personas sin colateral se vean posibilitadas para obtener préstamos, aunque el rendimiento del uso de estos recursos pudiera ser alto. Es necesario asegurar mecanismos para que los pobres tengan acceso al financiamiento de los mercados. En realidad, la liberalización del sistema financiero no ha ayudado a los pobres, sino a quienes ya tienen activos, educación, tierra y capital físico como colateral. Esto no significa facilitar préstamos subsidiados por instituciones públicas, ya que este método lo que ha generado son incentivos perversos de búsqueda de renta, desperdicio y corrupción. Lo que se requiere son mecanismos institucionales que faciliten cambios legales que hagan que los activos corrientes puedan ser colateralizados y que permitan el arrendamiento y el factoraje. Además, se requieren arreglos para que el buró de crédito sea un facilitador para la integración de los pobres al uso de los servicios financieros. Igualmente se requieren cambios institucionales e incentivos fiscales que promuevan préstamos colectivos para incrementar la cantidad de créditos convencionales a los pobres.

Propuestas para profundizar la bancarización y la inclusión

Un consenso en la literatura financiera es que no puede haber crecimiento vigoroso y dinámico de la producción sin niveles altos de crédito. De la misma manera, para progresar socialmente el financiamiento debe ser para todos y abundante para actividades fundamentales como secundarias. Estos objetivos no se cumplen en México ni en general en América Latina, no obstante haber implementado reformas orientadas a incrementar el acceso de la población a los servicios financieros. Se perfila así una gran deficiencia de estas economías; pero visto en la perspectiva de la crisis global, esta situación da cuenta de un potencial de mercado muy amplio que podría ser aprovechado. Este potencial parece ahora mayor cuando, como consecuencia de las reformas a los sistemas financieros en los países industriales, se perfilan costos bancarios mayores con efectos sensibles sobre las ganancias de los bancos, lo que forzará a sus clientes a buscar fuentes de crédito menos onerosas. La crisis parece convertirse en una oportunidad que pueda propiciar una mayor bancarización, como lo plantea *The Economist* (2011:17-18), al argumentar que los mercados emergentes pueden convertirse en laboratorios para formas creativas de bancarización por el uso de teléfonos móviles, ATMs portátiles y la internet.

La necesidad de tener un sistema bancario incluyente debe enfocarse desde una perspectiva institucional, que respete las reglas del juego para dar más certidumbre a los usuarios.

El punto de partida de una reforma tiene que enfocarse en minimizar la inherente inestabilidad de la actividad bancaria como consecuencia del riesgo en que se incurre en las transacciones financieras, debido a varios factores:

1. La incertidumbre por deficiencias o asimetrías de información.
2. El hecho de que los bancos funcionan con pasivos muy líquidos, como los depósitos, a la vez que dependen de activos poco líquidos, como los préstamos.
3. La naturaleza de largo plazo de las transacciones financieras.

Estos son factores que producen y abonan incertidumbre sobre el futuro y sobre el nivel de riesgo permanente. Estos factores, al introducir desconfianza en el comportamiento de los bancos, agudizan la fragilidad y volatilidad del sistema; al resultar en dificultades de selección adversa y de riesgo moral, propician

inestabilidad en el sistema, lo que hace necesaria la mejora de las instituciones que dan mayor certidumbre a inversionistas y ahorradores. Esta es la forma para asegurar que se cumplan los contratos y las regulaciones que rijan las relaciones entre bancos y usuarios.

Es necesario, entonces, aceptar que el rápido crecimiento y la diseminación de la computación y de las tecnologías de la comunicación pueden convertir a los mercados en países en desarrollo en dinámicos laboratorios de creación de crédito para promover la productividad, la flexibilidad y la innovación.

Como un requisito inicial a este fin se puede plantear que se requieren condiciones apropiadas de recuperación de la economía, de aumento del empleo formal y, en particular, de relativa estabilidad de los mercados financieros para que el sistema financiero nacional sea reestructurado hacia el propósito de desarrollar productos mejor enfocados y con mejores análisis de riesgo y de aprovechamiento de la tecnología de la información.

Es en este propósito que Shiller (2003) aboga para que los países puedan alcanzar un alto grado de democratización de las finanzas y de estabilización de la vida económica a partir de innovaciones financieras radicales. México es un caso ejemplar en la dificultad para avanzar en esa dirección, no obstante el alto grado de inversión extranjera en el sistema bancario. En consecuencia, la tarea inaplazable es la de lograr un sistema bancario que mejore las opciones de acceso al capital financiero y contribuya así a un mayor grado de inclusión financiera. Dos factores son determinantes en el logro de esta tarea: uno es el relativo a lo que cuestan los servicios en el sistema bancario; el otro es el relativo a la disponibilidad de fondos prestables, que está intrínsecamente relacionado con la capacidad de ahorro nacional. Ha habido adelantos en ambas direcciones, pero no son suficientes. No se logra aún reducir suficientemente los costos de transacción ni hacer crecer el ahorro a pesar de que se han puesto en marcha las estrategias más comunes para lograr la profundización bancaria, como cambios en la estructura de la banca, consolidación entre bancos, entrada de capital bancario extranjero, capitalización del sistema, mejores prácticas de gobernanza corporativa y aumentos en la competencia.

Para profundizar la bancarización y la inclusión, la política pública requiere partir de la premisa de que la función fundamental de los bancos es la de administrar y controlar el riesgo. En consecuencia, la política pública –en particular la monetaria– debe orientarse en la dirección de favorecer iniciativas que faciliten la

implementación y el uso de tecnologías disponibles que coadyuven a este objetivo. En primer término debe partirse del principio de que el riesgo sistémico debe ser gestionado por las autoridades monetarias, para lo cual deben disponer de la información necesaria proporcionada por todos los agentes participantes, incluyendo los fondos de inversión, los fondos de cobertura de alto riesgo y las organizaciones no reguladas. Esto presupone que la creación de crédito debe ser una actividad regulada y que las autoridades monetarias son responsables no sólo del control de la oferta monetaria sino igualmente de la creación de crédito. En consecuencia, debe estar en su jurisdicción no sólo el control de la inflación salarial sino también evitar las burbujas de activos, como claramente lo postula Soros: "el precio de los activos depende no sólo de la disponibilidad de dinero sino también de la voluntad para prestar dinero" (2008:146). No se puede olvidar en ningún momento que el juego de las autoridades monetarias es el del manejo de expectativas, ya sea de inversionistas o de consumidores, en función de que el mercado financiero, como apunta Soros, "no es una acción pasiva que surge de las condiciones que lo sostienen sino una fuerza activa capaz de cambiar el curso de la historia" (2008:148). Para lograr un mayor grado de bancarización las autoridades monetarias deben asegurar la disponibilidad de liquidez al igual que la disponibilidad para dar crédito.

La tecnología es determinante en facilitar la tarea de la banca para ser más eficiente en sus operaciones y en consecuencia reducir los precios de sus servicios. Para su crecimiento, México requiere de una banca más grande que invierta en infraestructura para una red bancaria mayor, sobre todo en el aspecto transaccional. Pero no es suficiente utilizar nuevas tecnologías si las reducciones de costos que ellas permiten no se traducen en reducciones en precios. Los avances en el uso de la internet y de la telefonía móvil son significativos pero no suficientes. Parecería que estos avances han beneficiado a los que ya están bancarizados, pero no necesariamente han llevado al crecimiento de esta porción de la sociedad. Para moverse en esta dirección se requiere apoyar el crecimiento de otros sectores como el de las telecomunicaciones y el de la informática. En esta línea de acción todavía falta por hacer, empezando por la capacidad de las autoridades para regular.[3]

[3] En este sentido, sólo hay que ver lo que pasó con la Comisión Federal de Telecomunicaciones y con la Comisión Federal de Competencia entre 2008 y 2010.

En una lógica de buscar un mayor grado de crecimiento, una estrategia correcta y de largo plazo es la de actuar para reducir una parte del negocio financiero; de la misma manera que hay otra parte que necesita crecer: la financiarización de actividades que generen mayor valor agregado. Esta distinción debe contribuir a mejorar la capitalización de las entidades financieras y a sentar condiciones adecuadas para no infravalorar el riesgo. Lo que se requiere es lograr mayor eficiencia empresarial en tanto se tienen condiciones macro como la de un mercado más competitivo. En el corto plazo ello implica una serie de medidas relativas a:

1. Lograr el saneamiento de los activos.
2. Mejorar e incrementar la transparencia informativa para los usuarios como para los inversionistas.
3. Establecer esquemas de protección de los activos que resguarden a las instituciones contra pérdidas superiores a cierto umbral.
4. Alcanzar un alto nivel de profesionalización de la gestión financiera.
5. Minimizar decisiones cortoplacistas que imponen mayores costos a mediano plazo.
6. Conciliar la confianza solicitada de los inversores con las expectativas oficiales de pérdidas que pueda tener el sistema.

Otro tipo de estrategias son las orientadas a establecer y mantener actividades que facilitan la inclusión y que evitan el dilema de quienes no tienen acceso a los servicios bancarios de recurrir a intermediarios fuera del sistema y a mecanismos de endeudamiento que se suponían superados con la aparición de la banca comercial. Para quienes prestan estos servicios alternativos el negocio es muy rentable pero, consecuentemente, es muy costoso para el que lo contrata. El dilema central es que estos mecanismos no resuelven el problema central que es el de reducir los costos del financiamiento, como tampoco resuelven el de una mayor inclusión a la banca tradicional.

Una variación de estas alternativas para llegar a más clientes es la figura del corresponsal, con la que instituciones bancarias llegan a localidades en las que no tienen instalaciones propias. Banamex y Bancomer han recurrido a esta opción con algún éxito pero aun es punto para evaluar su potencial.

Una opción parecida para lograr mayor profundización de los servicios bancarios es la de bancos-supermercados y bancos-tienda que utilizan sus cajas para ofrecer servicios bancarios. Esto es lo que se ha denominado como la changarrización del sistema bancario. Brasil ha recurrido a esta alternativa de utilizar corresponsales bancarios en tiendas, farmacias, oficinas postales, ferreterías, supermercados y hasta puestos de lotería para impulsar el crecimiento del crédito como del ahorro. La política fue exitosa al lograr la apertura de seis millones de cuentas e incrementar en 30% los puntos de operación. No obstante, la experiencia en la changarrización bancaria no ha sido considerada como un éxito hacia la bancarización que se pretende. Sin duda fue un éxito en la expansión del sistema de pagos al ser los retiros superiores a los depósitos pero en realidad no se ha logrado un grado superior de intermediación financiera y mucho menos se logró inducir y aumentar el nivel de ahorro nacional. En Estados Unidos y en Europa estas opciones han sido rechazadas por las autoridades monetarias. El dilema es que esta opción de organización de negocios integra en un solo agente los riesgos comercial y bancario, lo cual naturalmente aumenta los riesgos de operación. El argumento central es que el riesgo de captación se convierte en riesgo bancario en el momento en que el cliente deposita su dinero en alguno de estos intermediarios.

Otros argumentos señalados pueden afectar a países que, como México, tienen serios problemas de crimen organizado. El uso de esta amplia variedad de intermediarios puede llevar a la posibilidad de que aparezcan riesgos como el del lavado de dinero y el del fraude pitufo,[4] lo cual pone en entredicho y vulnera cualquier intento de lucha contra el crimen organizado.

Una opción similar a la anterior para expandir el crédito a los no bancarizados ha sido el uso de las tiendas comerciales, las cuales ofrecen crédito para la compra de todo tipo de bienes. Por esta razón, en varios países de América Latina algunos banqueros decidieron comprar cadenas comerciales que, al ligarlas a sus bancos, les han dado mayor participación de mercado. Las autoridades lo vieron como una opción positiva de bancarización. En México el proceso funcionó a la inversa cuando la familia Salinas decidió hacer de su sistema de tiendas de electrodomésticos, Elektra, un banco comercial. La validez de esta práctica reside en la capacidad que tenga la red comercial para abatir costos de intermediación.

[4] Estos son retiros menores pero que al darse en cascada por medio de redes comerciales pueden crear serios problemas de estabilidad bancaria como ocurrió en Portugal.

De acuerdo con Shiller (2003) las posibilidades de las finanzas han sido aplicadas en una limitada gama de posibilidades cuando en realidad el sistema financiero puede enfocar distintas contrariedades y sufrimientos económicos como riesgos a los cuales se les puede calcular probabilidades. Las finanzas pueden hacer previsiones sobre estas tragedias para hacer menos fuerte su impacto y dispersarlo sobre un gran número de personas. En particular, las finanzas no se han utilizado para proteger la riqueza ordinaria, las actividades profesionales, más específicamente para proteger nuestras propias habilidades para ser creativos como profesionales. Argumenta Shiller (2003:1) que estos son campos en los cuales hay grandes posibilidades de aplicación de instrumentos financieros de tal forma que "necesitamos democratizar el financiamiento y proporcionar los beneficios que han disfrutado los clientes de Wall Street a los clientes de Wall Mart". Lo que se requiere es crear formas masivas de compartir el riesgo, lo cual puede traer grandes beneficios más allá de reducir la pobreza y de disminuir la desigualdad del ingreso. La reducción de los riesgos a gran escala podrían proveer ímpetu substancial al progreso humano y económico (Shiller, 2003).

Esta lógica lleva a la necesidad de que los bancos diversifiquen su gama de productos. En México, el principal destino potencial del crédito ha sido ampliar la inversión en el propio negocio; el segundo destino es la adquisición de bienes para el hogar, lo cual reitera la conveniencia de que los bancos se asocien con tiendas comerciales; y el tercer destino potencial es la compra o la renovación de la vivienda, asociado con los créditos hipotecarios y con los distribuidores de materiales de construcción.

Una opción que ha contribuido al aumento de los ahorros en el país ha sido mediante las "tandas", que existen en las poblaciones rurales como en las grandes ciudades. Sin embargo, sólo el Banco Nacional de Servicios Financieros (Bansefi) las ha desarrollado como producto comercial, pero la banca comercial podría ofrecerlo como parte de sus opciones de ahorro. Esta es una opción para ampliar los servicios financieros a quien normalmente no tiene acceso a los sistemas bancarios. Adicionalmente están las cajas de ahorro, una opción poco desarrollada en otros países.

Conclusiones

Pasar de un grado de desbancarización como el de México a uno de bancarización como el de los países industrializados requiere un gran esfuerzo por parte de todos los agentes, pero no es imposible. Se debe presionar al sistema bancario para que mediante la competencia reduzca sus costos de transacción y con ello permita que un número mayor de personas tenga acceso a sus servicios, pero además se requiere de la formulación de políticas que incentiven la bancarización.

Existen diversas alternativas de apertura a la bancarización tales como la utilización de nuevas tecnologías, la conexión de redes electrónicas entre los agentes del sistema financiero y la apertura de establecimientos bancarios corresponsales. Es necesario activar un sistema de innovación financiera basado en la competencia y en el que los empresarios nacionales desempeñen un papel más protagónico.

Cuando se cuenta con un sistema bancario sólido respaldado por un contexto macro de estabilidad, la bancarización es un movimiento paretiano: nadie pierde, todos ganan. Los bancos, porque la expansión del balance diversifica y compensa la caída de tipos de interés; los clientes, porque tienen acceso a una oferta mayor de servicios y a mejores precios; y la economía, porque mejora la eficiencia en la asignación de los recursos y reduce la vulnerabilidad a choques financieros externos. Para agotar el potencial de bancarización hace falta un pacto público-privado que permita superar la barrera que significa la existencia de una sociedad desigual con un patrón de distribución de la renta altamente inequitativo. Hay una gran oportunidad de profundizar la bancarización en México, creada por el sólido entorno macroeconómico actual del país y por la fortaleza y mayor eficiencia que ha traído al sistema el capital extranjero.

México necesita una banca más ágil y productiva que participe en el crecimiento económico; sin embargo, aún no se cuenta con una arquitectura adecuada del sistema financiero y sus reguladores (IPAB, Banxico, y Consar) no están dotados con lo que se requiere para incentivar y proteger el sistema. La gran y aparente contradicción es la de impulsar un proceso de bancarización que favorezca el crecimiento del crédito en el contexto de un débil crecimiento del producto interno bruto.

Bibliografía

Banco Mundial, "World Business Enviroment Survey".

Banxico (s/f), "Agregados monetarios y actividad financiera".

—— (2011), Servicios Financieros, agosto.

Banco Interamericano de Desarrollo (2005), *Desencadenar el crédito: como ampliar y estabilizar la banca. Progreso económico y social en América Latina*, Washington, DC.

Cacho López, Yalin (2003), "Seguros de crédito, medido para mitigar el riesgo de no pago: Euler Hermes", *El Financiero*, 26 de noviembre, p. 10.

Carbó Valverde, Santiago y Joaquín Maudos Villarroga (2011), "En torno a la reestructuración del sector bancario", *El País*, Negocios, 8 de mayo, p. 8.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2011), *Tercer Reporte de Inclusión Financiera*, agosto.

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (2011).

Federal Reserve Bank of Chicago (2001), *Chicago Fed Letter*, núm. 162, febrero.

INEGI (2011), *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas* (DENUE03/2011), septiembre.

International Monetary Fund (2011), *Financial Access Survey*, fecha de consulta: 15 de agosto.

Lapavitzas, Costas (2009), *El capitalismo financiarizado. Expansión y crisis*, Maia Ediciones, Madrid.

Leyva Reus, Jeannette (2011), "Bancarización y crédito, retos hacia el futuro", entrevista a Ignacio Deschamps, presidente saliente de la Asociación de Bancos de México (ABM), *El Financiero*, 7 de abril, p. 5.

—— (2011), "PwC: urge definir el sistema financiero que requiere México", entrevista a Juán Antonio Quesada, *El Financiero*, Finanzas, México, lunes 23 de mayo, p. 9.

Mitofski (2004), "La cultura del ahorro y de la deuda en México", encuesta Mitofski, levantada entre el 16 y el 19 julio.

Piz, Victor F. (2011), "Cartens: hay condiciones para un círculo virtuoso de crédito", entrevista a Agustín Cartens, *El Financiero*, Finanzas, México, 7 de abril, p. 4.

Rodríguez, Eleazar (2003), "Las bajas tasas aún no se traducen en beneficios para los usuarios del crédito bancario", *El Financiero*, 25 de septiembre, p. 3a.

Rozo, Carlos A. (2006), "The Extranjerization of the Mexican Banking Sector: Expectations and Results", en Volbert Alexander y Hans Helmut Kotz, *Global Divergence in Trade, Money and Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Reino Unido.

Ruiz Durán, Clemente (2004), "Los desbancarizados: el problema de los mercados financieros segmentados", *Comercio Exterior*, vol. 54, núm. 7, julio, pp. 566-574.

Ruiz Gómez, José Juan (2005), "Sistema Bancario Mexicano: regreso al futuro", *Revista ICE*, núm. 821, marzo-abril, pp. 191-212.

Salgado, Alicia (2004), "Mayor penetración, principal desafío del sistema bancario", *El Financiero*, 13 de agosto, p. 4.

—— (2005), "Plena expansión del sistema financiero", El Financiero, 2 de marzo, México, p. 6.

—— (2007), "Va en serio la changarización del sistema bancario", *El Financiero*, 12 de noviembre, p. 12.

Shiller, Robert J. (2003), *The New Financial Order*, Princeton University Press.

Soros, George (2008), *The Crash of 2008 and What it Means*, Public Affairs, Nueva York.

The Economist (2011), "Chained but untamed", Special Report, International Banking, 14 de mayo.

Tornell, Aaron; Frank Westermann y Lorenza Martinez (2004), "Nafta and Mexico's less than-stellar performance", *NBER Working Paper*, núm. 10289, febrero.

Perspectivas de política monetaria y salarios en México

*Abigail Rodríguez Nava**
*Jorge Ruiz Moreno***
*Salvador Ferrer Ramírez****
*Agustín Raymundo Vázquez García*****

Resumen

El propósito de esta investigación es presentar un análisis de la vinculación entre la política monetaria y la evolución salarial en México en los años recientes. La dinámica del salario real tiene como base el objetivo del control de la inflación por parte del Banco de México, por lo que funge de hecho como un instrumento ancla para la política monetaria; el argumento oficial subraya que el salario real propicia incrementos inflacionarios cuando su variación es superior al aumento de la productividad, debido a que se incrementan los costos unitarios de la mano de obra y éstos son trasladados a los precios de los bienes finales. Esta investigación muestra la evidencia empírica asociada con esa hipótesis y discute las propuestas actuales de reforma laboral concernientes a la determinación de los salarios.

* Profesora-investigadora, Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco [arnava@correo.xoc.uam.mx]. La autora agradece el apoyo proporcionado para la realización de esta investigación por parte de la Academia Mexicana de Ciencias, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República.

** Profesor-investigador, Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco [jruiz@correo.xoc.uam.mx].

*** Profesor-investigador, Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco [sferrer@correo.xoc.uam.mx].

**** Estudiante del Doctorado en Ciencias Económicas, Universidad Autónoma Metropolitana [anegorz@yahoo.com.mx].

Introducción

Las acciones de política monetaria están íntimamente vinculadas con el desarrollo productivo y del sistema financiero. En México, este último ha tenido sus principales transformaciones desde la década de 1990, debido principalmente a los siguientes hechos: la autonomía del Banco de México, la privatización de la banca múltiple, la desregulación de las instituciones financieras, la crisis económica y bancaria de 1994 y 1995, y la aparición de múltiples instrumentos en los mercados de deuda, de capitales y de derivados.

En agosto de 1993 se modificó el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar autonomía al Banco de México, en diciembre del mismo año se aprobó la Ley del Banco de México para especificar sus funciones y estructura de organización. En particular, la nueva legislación restringió el crédito que el Banco de México otorgaba directamente al gobierno federal, y estableció desde entonces que este crédito no podría exceder del 1.5% del Presupuesto de la Federación para el año en curso. La desregulación de las instituciones financieras contempló varios aspectos entre los que destacan: la aceptación paulatina de capital extranjero en las instituciones financieras, la eliminación de controles para la composición de los activos, y la eliminación del encaje legal.

El Banco de México ha tenido como objetivo de política monetaria el control de la inflación; para ello, oficialmente ha utilizado como instrumentos los saldos monetarios de las cuentas que mantienen con los bancos comerciales (entre 1995 y 2007), y la tasa de interés interbancaria (desde 2008); estas acciones están sustentadas, notoriamente, en una visión ortodoxa de la política monetaria. Sin embargo, de forma discrecional, también se han ejercido controles sobre otros precios relevantes: el tipo de cambio y el salario.

El propósito de esta investigación es realizar un análisis de la vinculación entre la política monetaria y la evolución salarial en México en los años recientes. El argumento oficial subraya que el salario real propicia incrementos inflacionarios cuando su variación es superior al aumento de la productividad, debido a que se incrementan los costos unitarios de la mano de obra, y éstos son trasladados a los precios de los bienes finales.

El examen de esta relación es una tarea sumamente relevante en la actualidad, por un lado porque contribuye al debate generado respecto de cuáles deben ser los

objetivos de la autoridad monetaria –si sólo el control de precios o si también la promoción del crecimiento económico y la generación de empleos–; además, porque brinda elementos para revisar la conveniencia de los instrumentos utilizados por el banco central; por otra parte, aporta elementos para la discusión de las propuestas de reforma laboral, en lo concerniente a la determinación de los salarios.

La estructura de este documento es la siguiente: en la segunda sección se muestran brevemente los antecedentes teóricos respecto de la vinculación entre política monetaria y la dinámica salarial; en la tercera, se examina la evolución reciente de la política monetaria y de los salarios en México; en la cuarta, se discuten las diferentes propuestas de reforma laboral para determinar la magnitud de la remuneración a los trabajadores; y en la quinta se exponen las conclusiones.

Antecedentes teóricos de la vinculación entre política monetaria y salarios

La teoría económica ortodoxa en su estado actual incluye tres versiones analíticas de política monetaria: la nueva macroeconomía clásica, la nueva economía keynesiana y el nuevo monetarismo, representadas por autores como Woodford (2003), Galí (2008) y Williamson y Wright (2010). Los tres enfoques comparten como objetivo primordial de política monetaria el control de precios; sin embargo, existen algunos elementos distintivos entre ellos.[1]

La *nueva macroeconomía clásica* tiende a promover la ausencia de regulaciones y fricciones en la economía, la flexibilidad de precios y la eficiencia de los mercados (entendida como la reacción inmediata de los precios a la nueva información disponible). En términos de política monetaria, asume que solamente existen manifestaciones aisladas de la curva de Phillips, pero que no existe una relación de largo plazo entre inflación y desempleo; además, la política monetaria se considera neutral, en el sentido de que las variables reales (empleo, producción, tasa de interés real y salario real) se definen con independencia de los criterios de política monetaria; el instrumento de la autoridad monetaria es el control de la tasa de interés, cuya magnitud

[1] Las diferencias teóricas entre las escuelas del marco ortodoxo se exponen con detalle en Rodríguez, Vázquez y Venegas (2011).

se establece en función de la inflación esperada. En este contexto, los salarios reales deberían determinarse de acuerdo con la productividad marginal del trabajo.

Para la *nueva economía keynesiana*, el escenario de base en el que los agentes económicos formulan sus decisiones es el de la competencia imperfecta, esto implica que la información imperfecta (incompleta y asimétrica), la rigidez de precios, y la presencia de agentes con poder de mercado (oligopolios) son características comunes de la economía. La prescripción de política monetaria también subraya el uso de la tasa interés como instrumento para el control de la inflación, pero se supone que las variables reales (en especial el producto) están determinadas por las expectativas de inflación futura y, por ende, de las decisiones de política monetaria. Se supone que los salarios reales son determinados por las empresas, también atendiendo a criterios de productividad y eficiencia, en este caso los salarios son rígidos pero con topes inferiores –a las empresas no les conviene pagar salarios inferiores porque reconocen que esto perjudica la calidad del trabajo y en consecuencia reduce sus beneficios.[2]

El enfoque del *nuevo monetarismo* considera la presencia de condiciones de competencia imperfecta en los mercados, mediante empresas oligopólicas y procesos de intercambio rígidos; las fricciones no radican en los precios, sino más bien en las relaciones contractuales que dificultan los intercambios. Desde este marco analítico, la orientación de la política monetaria puede ejercerse igualmente a partir del control del dinero, de la inflación o de la tasa de interés; se asume la existencia de una relación inversa entre la tasa de desempleo y la tasa de inflación anticipada; y se considera relevante la influencia de la política monetaria en la actividad real, principalmente porque la tasa de interés mantiene una relación inversa con el consumo –y por tanto con el nivel de producto.

El modelo ortodoxo de política monetaria está orientado esencialmente a las economías desarrolladas, pero difícilmente permite una aplicación simétrica en los países menos avanzados, debido a que en éstos hay una vinculación más estrecha con

[2] Una de las teorías más conocida de la *nueva economía keynesiana* es la hipótesis de salarios de eficiencia, donde se establece que el salario real es determinado libremente por las empresas, pero atendiendo a criterios de productividad; las empresas pagan salarios reales superiores a los del mercado para asegurarse la máxima productividad por parte de los trabajadores (véanse Rodríguez y Venegas, 2005 y Venegas y Rodríguez, 2009).

otras variables macroeconómicas como el tipo de cambio real, la balanza comercial, o la productividad.[3]

Desde el enfoque poskeynesiano, otros autores como Rochon (1999), Davidson (2002), Arestis y Sawyer (2002) y Ortiz (2007) han mostrado que el vector de precios base que controla la autoridad monetaria incluye el salario, el tipo de cambio y la tasa de interés; a partir de estos precios, los agentes toman sus decisiones sobre inversión y producción (y por tanto empleo), considerando la expectativa de la demanda efectiva, entre mayor sea ésta, se generarán mayores efectos positivos sobre el sector real.

Política monetaria y evolución salarial en México

Siguiendo el modelo ortodoxo de política monetaria, en México el objetivo del banco central es el control de la inflación. Hasta 1994, el Banco de México utilizó múltiples mecanismos para evitar el crecimiento de precios, entre éstos destacan el control de la base monetaria, la intervención en el mercado cambiario, la intervención en el mercado de dinero (para controlar las tasas de interés de referencia) y la participación en las negociaciones salariales.

Durante 1995, ante la crisis económica y bancaria, se adoptaron nuevas medidas de política monetaria. En primer lugar se adoptó un régimen cambiario de libre flotación, con el argumento de que al ser éste determinado por el mercado, la autoridad monetaria se concentraría en el control discrecional de la base monetaria y del crédito interno neto, y a partir de aquí podría influir en la trayectoria de los precios. En el Cuadro 1 se muestran los cambios recientes en el régimen del tipo de cambio.[4] Con la intención de disminuir la volatilidad del tipo de cambio peso-dólar estadounidense, se impulsó el desarrollo del mercado de futuros y opciones financieras sobre el peso, se asumió

[3] Algunos elementos sobre las diferencias en la ejecución de la política monetaria entre países avanzados y economías emergentes se exponen en Mishkin (2007).

[4] El crédito interno neto se define como la diferencia entre la base monetaria y los activos internacionales del Banco de México. La base monetaria se constituye por la suma de los billetes y monedas en circulación y el saldo neto de las cuentas corrientes de las instituciones de crédito en el Banco de México.

como pauta que la expansión del mercado de derivados propicia la disminución de presiones cambiarias, dada la posibilidad de establecer *ex ante* contratos específicos de compra y venta sobre el tipo de cambio.

La tercera medida relevante fue la adopción de objetivos cuantitativos de política monetaria, consistentes en el control de la base monetaria y del crédito interno neto, por medio del régimen de saldos acumulados. El funcionamiento de este sistema se basó en el cómputo de los saldos diarios positivos o negativos que cada banco comercial mantiene con el banco central, y en la exigencia de que al final de cada mes, el saldo acumulado debía ser cero; cuando el saldo acumulado resultaba negativo el banco comercial pagaba una penalidad equivalente a dos veces el rendimiento de los Certificados de la Tesorería de la Federación al plazo de 28 días, y en el caso en que el saldo resultara positivo, la penalidad era la pérdida del rendimiento que se obtendría al invertir los recursos excedentes (Banxico, 1996:65 y ss). En este régimen, la política monetaria restrictiva (de la demanda agregada) consistía en inducir al sobregiro de las cuentas corrientes de los bancos (aumentar el "corto"), es decir, propiciar un saldo negativo, esto conducía a que los bancos buscaran incrementar su liquidez aumentando los depósitos, disminuyendo el crédito que otorgan y vendiendo títulos financieros; en conjunto estas acciones conducían también al incremento de las tasas de interés. El efecto contrario sobre las tasas de interés se lograba cuando se propiciaban saldos positivos de las cuentas corrientes.

A partir del 2001, el Banco de México conduce la política monetaria con el esquema de objetivos de inflación, de mediano y de largo plazos; en este sistema, el Banco de México establece una meta de inflación de mediano plazo y permite una ligera variación por encima o por debajo de esa meta en el largo plazo, se supone que al establecer la meta de inflación se facilitan la determinación de los precios y del salario, así como las decisiones de ahorro e inversión.[5]

Desde el 10 de abril de 2003 el instrumento de política monetaria cambió del control de los saldos acumulados (mensuales) al de saldos diarios, pero se mantuvo un esquema de funcionamiento similar (evidentemente, el objetivo se concentró en los saldos positivos o negativos diarios de las cuentas corrientes de los bancos comerciales con el banco central). En la Gráfica 1 se muestran los efectos de estas

[5] Desde la adopción del esquema de objetivos de inflación, la meta de mediano plazo se estableció en 3% anual de inflación (Banxico, 2002:15).

CUADRO 1
Tipo de cambio en México

Fecha	Régimen	Tipo de cambio
19-04-1954 al 31-08-1976	Paridad fija	Fijo
01-09-1976 al 05-08-1982	Sistema de flotación controlada	Operaciones en billetes y doctos.
06-08-1982 al 31-08-1982	Sistema cambiario múltiple	General, preferencial y Mex-dólar
01-09-1982 al 19-12-1982	Control generalizado de cambios	Preferencial y ordinario
20-12-1982 al 04-08-1985	Control de cambios	Controlado, especial y libre
05-08-1985 al 10-11-1991	Flotación regulada	Controlado de equilibrio y libre
11-11-1991 al 21-12-1994	Bandas cambiarias con desliz controlado	Fix
22-12-1994 al presente	Libre flotación	Fix

Fuente: Banco de México (2009), "Regímenes cambiarios en México a partir de 1954", Banxico.

medidas sobre la evolución del crédito interno neto, la base monetaria y los activos internacionales.

Aun con el esquema de objetivos de inflación, a partir del 21 de enero de 2008 se adoptó como principal instrumento de política monetaria el control de la tasa de interés interbancaria a 1 día (o tasa de fondeo bancario) en sustitución del control de los saldos diarios.

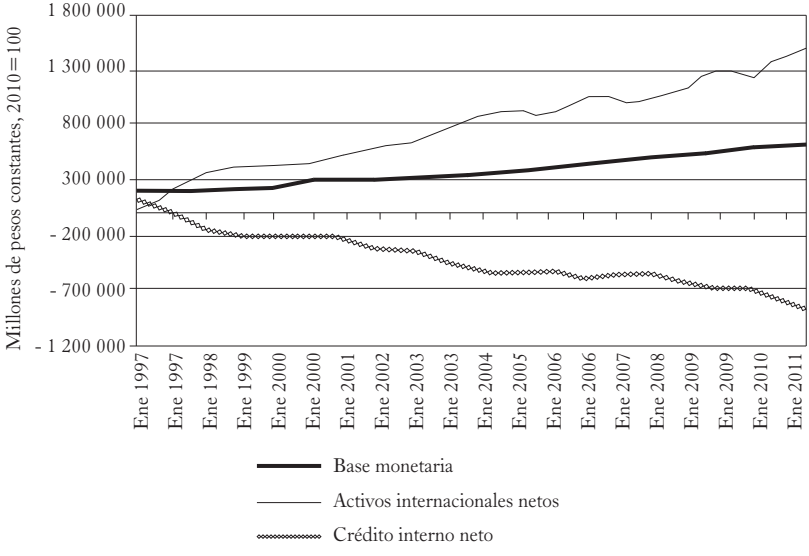
El Banco de México ha señalado en reiteradas ocasiones, cuáles son los factores que contribuyen al incremento de precios, estos factores son:

a) *Precios internacionales de materias primas* (alimentos, metales y energéticos). México es dependiente de insumos extranjeros, al incrementar su precio, aumentan los costos de producción y en consecuencia el precio de los bienes finales.

b) *Brecha del producto*. A partir de la estimación del producto potencial, se calcula la diferencia existente entre éste y la tasa de crecimiento observada del producto interno bruto (PIB) o el Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE). Una brecha negativa, resultante del crecimiento económico, significa escasas o nulas presiones hacia el incremento de precios. Además de observar la evolución de la producción, la dinámica de la demanda agregada cuando es excesiva genera presiones hacia la alza de precios.

GRÁFICA 1

Evolución de la base monetaria, activos internacionales netos y crédito interno neto en México. Series desestacionalizadas



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México.

c) *Variaciones del tipo de cambio*. La depreciación del tipo de cambio real propicia el incremento de los precios relativos de los bienes demandados. A este efecto se suman la pérdida en la valoración de los activos nacionales y el incremento de las deudas de las empresas (si están denominadas en moneda extranjera).

Las medidas adoptadas por el Banco de México en los años recientes están orientadas a propiciar la estabilidad del tipo de cambio, entre estas medidas destacan:

1. El incremento de las reservas internacionales de dólares, lo que se ha conseguido mediante las subastas de opciones de venta de dólares, sólo las instituciones de crédito están facultadas para adquirir opciones de venta de dólares (al Banco de México) al tipo de cambio fix reciente.

2. La colocación de dólares en el mercado cambiario nacional (para mejorar la liquidez y disminuir la volatilidad), por medio de los mecanismos de subastas de dólares y líneas swap con la Reserva Federal de Estados Unidos.[6]

d) *Modificaciones tributarias*. El alza de tasas impositivas sobre algunos productos específicos o la revisión de la tasa de algunos gravámenes como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) o el Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS) ocasiona el incremento en el precio final de los bienes, lo que incide en la magnitud de la inflación.

e) *Expectativas de inflación*. La variación esperada de los precios tiene efectos recursivos, es decir, ante la expectativa de creciente inflación, los precios tienden a aumentar (a lo que también contribuye la ampliación de la demanda agregada); ante esto, el Banco de México ha buscado la convergencia de las expectativas de precios con la meta de inflación establecida, a partir de mecanismos que mejoren la comunicación con el público.[7]

f) *Evolución salarial*. La hipótesis del Banco de México señala que el incremento del salario real propicia el incremento de la inflación en el caso en que la variación del salario real es mayor que el aumento en la productividad del trabajo, debido a que

[6] Las subastas de opciones de venta de dólares se usaron entre agosto de 1996 y junio de 2001 y, recientemente, a partir de febrero de 2010. Las subastas de dólares se realizan mediante diferentes procedimientos: con oferta fija, entre febrero de 1997 y junio de 2001 se ofrecieron en subasta diariamente 200 millones de dólares; con oferta variable trimestralmente, entre mayo de 2003 y julio de 2008; extraordinarias, celebradas en cinco ocasiones durante octubre de 2008; y sin precio mínimo, entre el 9 de marzo y el 30 de septiembre de 2009. Mediante las líneas swap con la Reserva Federal estadounidense se convino en el intercambio de hasta 30 mil millones de dólares con el fin de otorgar liquidez a las instituciones financieras en México, los recursos se utilizaron para ofrecer subastas de créditos en dólares utilizando como referencia la tasa *Overnight Index Swap* (OIS) más un diferencial de 50 puntos base. El esquema estuvo vigente entre el 29 de octubre de 2008 y el 30 de octubre de 2009. Durante el periodo en una sola ocasión (el 21 de abril de 2009) se otorgaron créditos en dólares a 10 instituciones por un total de 3 221.00 millones de dólares que fueron pagados en su totalidad el 12 de enero de 2010. Al respecto pueden consultarse los comunicados del Banco de México del 29 de octubre de 2008, del 3 de abril de 2009 y del 27 de enero de 2010.

[7] Las decisiones de política monetaria se divulgan principalmente por medio de los Informes Anuales, los Programas Monetarios, los Informes de Inflación, boletines de prensa, comunicados y, desde 2011, las Minutas de reuniones de la Junta de Gobierno del Banco de México.

se elevan los costos unitarios de la mano de obra; este engrosamiento de los costos de producción se traslada a los precios finales de los bienes generando inflación. Aunado a esta explicación se añade la presunción de que el incremento del salario real disminuye las posibilidades para la generación de nuevos empleos.[8]

Las decisiones de política monetaria orientadas al control de la inflación ha propiciado un conjunto de relaciones entre las variables macroeconómicas y ha orientado la dinámica de varias de éstas; los principales hechos que pueden observarse, son los siguientes:

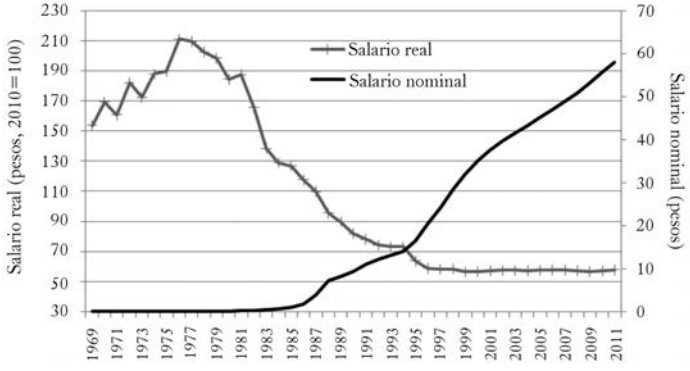
1. *Convergencia de la inflación y del salario.* En México, a partir del 1 de enero de 1987, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami), establece el salario mínimo general, por área geográfica y por tipo de profesión.[9] En las resoluciones que cada año publica la Conasami sobre la fijación o revisión del salario mínimo, destacan dos criterios básicos que se esgrimen como base: la perspectiva del Banco de México sobre la magnitud de la inflación para el año siguiente, y la necesidad de la creación de empleos.
   En la Gráfica 2 se observa la evolución del salario mínimo nominal y real, en particular, destaca la contracción progresiva del salario real desde 1977. En la Gráfica 3 se muestra la convergencia entre la dinámica de la inflación y la del salario real, sobre todo a partir de 1996; para cada año, la variación del salario refleja la expectativa de precios futuros, porque los salarios se determinan de forma *ex ante* a la inflación.

[8] La explicación teórica de la relación inversa entre salario real y demanda de trabajo (vacantes disponibles) puede encontrarse en Rodríguez y Venegas (2009) y Venegas y Rodríguez (2009).

[9] En la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se atribuye a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) la fijación del salario mínimo, como una comisión integrada por representantes de los patrones, de los trabajadores y del gobierno; y en los capítulos V, VI, VII y VIII del Título XI de la Ley Federal del Trabajo se establece la integración de la Conasami, y el procedimiento administrativo para la fijación o revisión de los salarios mínimos.

GRÁFICA 2

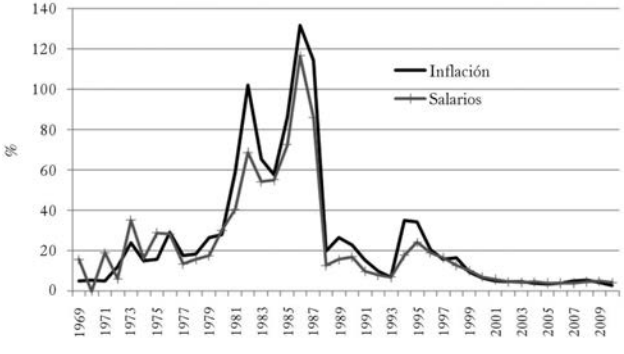
Evolución del salario mínimo nominal y real en México



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México.

GRÁFICA 3

Tasa de inflación y crecimiento del salario mínimo real en México

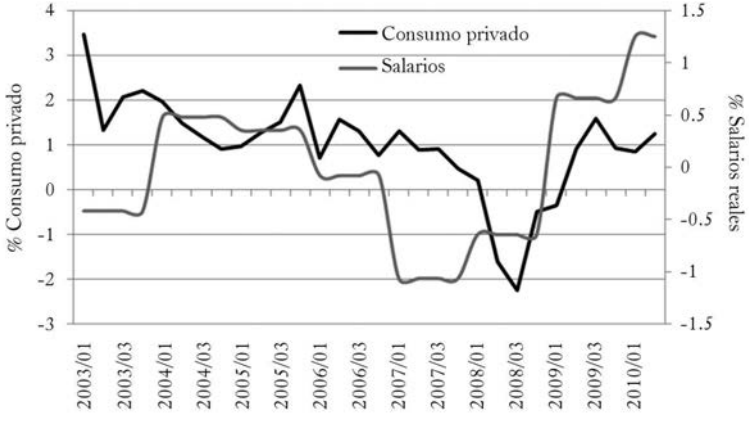


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

2. *Contracción salarial y contracción de la demanda interna.* Junto con el deterioro del salario real, se ha observado en los años recientes la contracción del consumo privado. En la Gráfica 4 se observa que mientras en el año 2003 el consumo crecía a tasas de entre el 2 y 3%, en los años 2010 y 2011 sólo ha alcanzado un crecimiento del 1%; en la gráfica también se aprecia la convergencia en la dinámica de ambas variables, en los años de mayor contracción salarial, también es más notoria la reducción del consumo. Esta situación evidencia un problema serio para la actividad económica nacional; se pretende crecer sin que exista un mercado nacional propio de salida a la producción nacional, si no hay fortaleza del mercado interno debido a la caída del poder adquisitivo de las familias, la única salida posible es el mercado externo, pero esta alternativa es incierta porque requiere ofrecer al exterior productos altamente competitivos de elevada calidad y precios razonables.

GRÁFICA 4

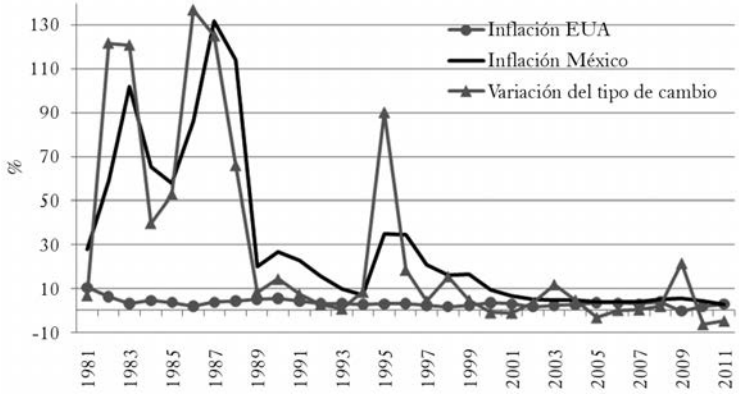
Variación del consumo privado y del salario real en México



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

3. *Sobrevaluación cambiaria y contracción de salarios y empleo.* La estabilidad pretendida del tipo de cambio se ha traducido más bien en una sobrevaluación de nuestra moneda (respecto de la estadounidense), esto se hace evidente en la Gráfica 5, la sobrevaluación se observa en los periodos en que la inflación en México es mayor a la variación del tipo de cambio nominal, esto ha sucedido entre 1988 y 1995, de 1997 a 2002, entre 2005 y 2008 y nuevamente entre 2010 y 2011.

GRÁFICA 5
Evolución del tipo de cambio nominal y de la inflación en México y en Estados Unidos

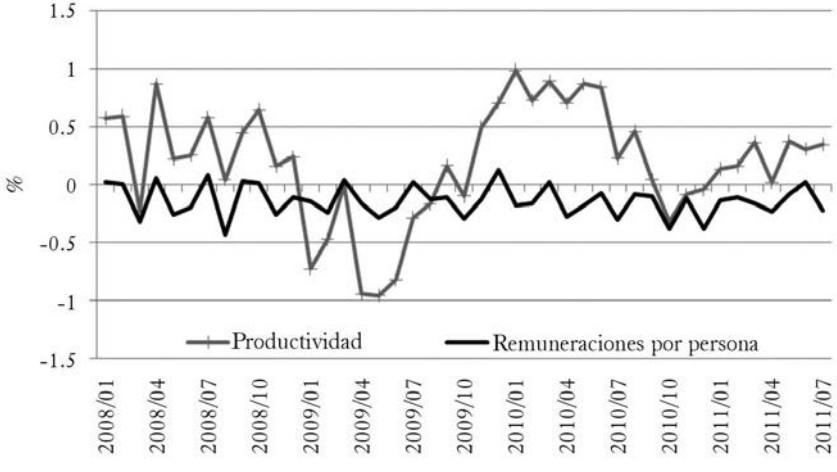


Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México y de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos.

Al evitar la depreciación del tipo de cambio, se intenta controlar la inflación, pero también propiciar la entrada de capitales extranjeros. La sobrevaluación cambiaria es dañina para las empresas nacionales porque son incapaces de competir con los bienes importados de bajo precio, y buscan por tanto aminorar el problema disminuyendo el salario real (Ortiz, 2007:166 y ss.).

4. *Contracción del salario real y descenso de productividad*. Considerando los datos de la industria manufacturera (que representa el del producto interno bruto), no se observa la relación entre la remuneración por trabajador y la productividad del trabajo (la correlación entre ambas variables es de 0.4180), de hecho, excepto en periodos excepcionales, la variación de las remuneraciones ha sido frecuentemente negativa, mientras que la productividad ha sido mayor en 2008 y 2010, aunque en estos años sólo creció en poco más del 0.5 por ciento.

GRÁFICA 6
Tasas de crecimiento de la productividad del trabajo y de las remuneraciones por persona de la industria manufacturera en México



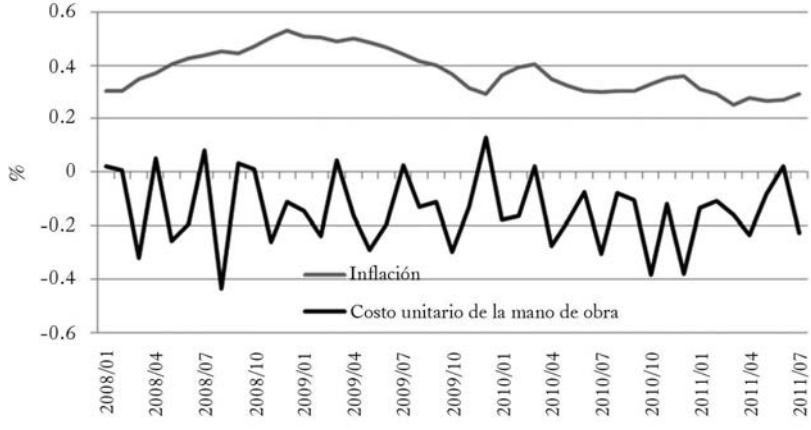
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Es importante notar la contracción en la productividad respecto de los niveles que se alcanzaron en la década en que la tasa se incrementaba a más del 5%, o en la década de 1970, cuando casi alcanzaba 3% (Ortiz, 2007:81 y ss.).

5. *Disociación de la inflación y el costo unitario de la mano de obra.* Como se explicó anteriormente, la hipótesis del banco central subraya que el incremento de la inflación es propiciado por el aumento en el costo unitario de la mano de obra; no hay evidencia de que esta relación se aplique para el caso mexicano; en Mantey (2009) se muestra la disociación de ambas variables en el periodo 1981-2006, y en la Gráfica 7 se observa el periodo 2008-2011 (donde la correlación entre las variables es de -0.05608).

GRÁFICA 7

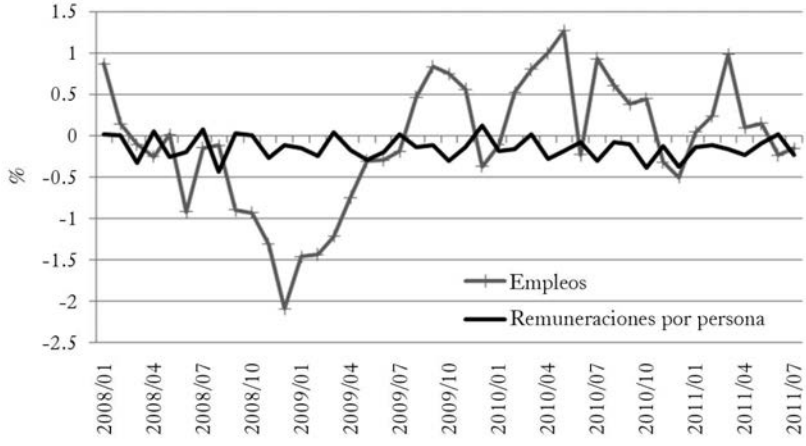
Tasas de crecimiento mensuales de la inflación y del costo unitario real de la mano de obra de la industria manufacturera en México



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

6. *Contracción del salario real y del empleo*. Finalmente, otra de las premisas recurrentes para la rigidez del salario real (o el establecimiento de topes a su incremento) es la hipótesis de que existe una relación inversa entre la magnitud del salario real y el nivel de empleo, de esta forma, la necesidad de generación de empleos justifica el control de los salarios. En la Gráfica 8 se exhibe la ausencia de relación entre ambas variables en el periodo 2008-2011 (su correlación es de -0.09846).

GRÁFICA 8
Tasas de crecimiento mensuales del empleo y de la remuneración por persona de la industria manufacturera en México



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Determinación del salario en las propuestas de reforma laboral

La discusión actual sobre la reforma laboral se centra en las modificaciones necesarias a la Ley Federal del Trabajo que permitan: mejorar la productividad del trabajo, mejorar la eficiencia del mercado laboral, favorecer la contratación de jóvenes (ingreso al primer empleo) y armonizar al mercado laboral mexicano con el contexto global de competitividad (STPS, 2010). Oficialmente se reconoce que México ocupa los últimos lugares (la posición 26 de 34) en el comparativo de productividad laboral con países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el lugar 120 (de 139 países) del Índice de Eficiencia del Mercado Laboral del Foro Económico Mundial (FEM), que presenta una tasa general de desocupación del 5.2%

y en jóvenes de más del 9%, y que más del 54.7% de los trabajadores se hallan en el sector informal (STPS, 2010).[10]

Sobre la reforma laboral destacan en particular los siguientes aspectos:

1. *Determinación del salario*. La propuesta oficial de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) sólo contempla la posibilidad de acordar el salario por hora entre el trabajador y el patrón (iniciativa de modificación a la LFT, artículo 83), y la eliminación de la posibilidad de deducir el pago de cuotas sindicales al salario del trabajador (iniciativa para la derogación de la LFT, fracción VI del artículo 110), pero deja sin cambio el procedimiento de fijación o revisión del salario mínimo por la Conasami; esto implica que se mantienen los criterios respecto del uso del salario como ancla inflacionaria.
   Las propuestas presentadas por otros partidos políticos sólo introducen modificaciones en el procedimiento administrativo para la determinación del salario o precisiones respecto de la igualdad de género en las percepciones de los trabajadores (Cuadro A1); solamente en la propuesta del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se menciona la necesidad de la correspondencia entre la productividad y el salario real, y la necesidad de mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores (iniciativa reforma a la LFT, artículo 94).
2. *Duración de las relaciones de trabajo* (contratos laborales). Respecto del periodo mínimo de contratación y del tipo de contrato, la propuesta de la STPS incorpora la figura de "contratación por capacitación inicial" con límites máximos de duración de la relación laboral de tres o seis meses (iniciativa de reforma a la LFT, artículo 35 e introducción de los artículos 39A y 39F); al parecer, con la misma intención de favorecer la flexibilidad laboral, en la propuesta del Partido de la Revolución Institucional (PRI) se introduce la contratación por "tiempo de trabajo indeterminado continuo o discontinuo" (iniciativa para la introducción del artículo 35 bis), sólo se precisa la correspondencia del salario en proporción al tiempo laborado (Cuadro A2).

[10] El Índice de Eficiencia del Mercado Laboral, elaborado por el Foro Económico Mundial, incluye la medición de los siguientes factores: cooperación en las relaciones trabajador-empleador, flexibilidad en la determinación del salario, rigidez del empleo, prácticas de contratación y despido, costos de despido, efectos de grabación y exención impositiva, confianza en la gestión profesional, fuga de cerebros y participación de la mujer en la fuerza de trabajo (WEF, 2011).

3. *Productividad*. En la propuesta oficial se introducen varias modificaciones importantes; en primer lugar se pretende reformar el artículo 3 de la LFT para señalar que es de interés nacional "la productividad y la calidad en el trabajo"; en el artículo 153-A, que hasta ahora establece el derecho de los trabajadores de recibir capacitación y adiestramiento, la iniciativa intenta introducir la obligatoriedad de la capacitación (de proporcionarla en el caso de los patrones y de recibirla por los trabajadores).
   La propuesta de la STPS también señala otros cambios a los artículos 153-A al 153-X del capítulo III bis (Título IV de la LFT), entre lo más notorio se encuentra la intención de vincular la productividad del trabajo con la retribución salarial y la distribución equitativa (entre patrones y trabajadores) de los beneficios que conlleve el incremento de la productividad (Cuadro A3); no obstante, el alcance de estas metas es incierto si no se realiza una modificación al procedimiento técnico de determinación del salario, como se indicó anteriormente, la propuesta oficial conserva la metodología actual que toma como base la expectativa de inflación futura.

Conclusiones

Actualmente, dos de los temas de discusión relevantes en México son los criterios e instrumentos de la política monetaria y la reforma laboral; en forma poco visible (y difundida) hay, entre ambos, elementos de convergencia: la *determinación del salario real*, la *generación de empleos* y el *crecimiento económico*.

Como se expuso en este documento, el objetivo primordial del Banco de México ha sido el control de precios, bajo el supuesto de que la estabilidad de precios conduce naturalmente al crecimiento económico y a la creación de empleos; aunque en los últimos años ha sido evidente la convergencia hacia la meta inflacionaria, existen rasgos en el ejercicio de la política monetaria que dificultan el alcance de los objetivos subyacentes de crecimiento y empleo porque generan condiciones adversas en la economía, estos factores son: *a*) los procesos de revisión y fijación del salario mínimo real que se fundamentan en las expectativas de inflación futura, en lugar de atender criterios de productividad; *b*) la pérdida del poder adquisitivo de los salarios que ocasiona la contracción de la demanda interna y la necesidad de buscar mercados

externos para salida a la producción nacional; *c*) la pérdida de competitividad de los productos nacionales respecto de los extranjeros debido al control discrecional del tipo de cambio; *d*) la escasa competitividad de la industria nacional respecto de la extranjera porque se sustenta en la reducción de costos (mínima retribución al trabajo), antes que en la calidad e innovación; *e*) la creencia errónea en la relación inversa entre salarios reales y nivel de empleo, la fijación de topes máximos al salario mínimo y la contracción del salario real no han propiciado la creación de empleos, al contrario, sólo han coadyuvado al deterioro del mercado interno y por ende ante la escasa demanda se inhibe la generación de empleos.

Es fundamental que las propuestas actuales de reforma laboral no se orienten exclusivamente a modificar los procedimientos administrativos y operacionales en las relaciones de trabajo, sino que deben realizarse cambios sustantivos que realmente generen impactos positivos en el poder adquisitivo, en la productividad y competitividad de la industria nacional, en el crecimiento económico y en la creación de empleos; esto será posible sólo si se atiende la cadena de relaciones entre las variables macroeconómicas ya señaladas.

CUADRO A1

Propuestas de reforma a la Ley Federal del Trabajo

Tema: salarios, salario mínimo y normas protectoras y privilegios del salario

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Federal del Trabajo (LFT)
• "El salario puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquier otra manera" (LFT, artículo 83). • "El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo" (LFT, artículo 84). • "El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. Para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y calidad del trabajo. En el salario por unidad de obra, la retribución que se pague será tal, que para un trabajo normal, en una jornada de ocho horas, dé por resultado el monto del salario mínimo, por lo menos" (LFT, artículo 85). • "A trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual" (LFT, artículo 86).

continúa…

CUADRO A1
(continuación)

- "Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del día veinte de diciembre, equivalente a quince días de salario, por lo menos (LFT, artículo 87).
- "Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores" (LFT, artículo 90).
- "Los salarios mínimos podrán ser generales para una o varias áreas geográficas de aplicación, que pueden extenderse a una o más entidades federativas o profesionales, para una rama determinada de la actividad económica o para profesiones, oficios o trabajos especiales, dentro de una o varias áreas geográficas" (LFT, artículo 91).
- "Los salarios mínimos generales regirán para todos los trabajadores del área o áreas geográficas de aplicación que se determinen, independientemente de las ramas de la actividad económica, profesiones, oficios o trabajos especiales" (LFT, artículo 92).
- "Los salarios mínimos profesionales regirán para todos los trabajadores de las ramas de actividad económica, profesiones, oficios o trabajos especiales que se determinen dentro de una o varias áreas geográficas de aplicación" (LFT, artículo 93).
- "Los salarios mínimos se fijarán por una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la cual podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones" (LFT, artículo 94 y artículo 123, fracción VI constitucional).
- "La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y las Comisiones Consultivas se integrarán en forma tripartita, de acuerdo a lo establecido por el capítulo II del Título Trece de esta Ley" (LFT, artículo 95).
- "La Comisión Nacional determinará la división de la República en áreas geográficas, las que estarán constituidas por uno o más municipios en los que deba regir un mismo salario mínimo general, sin que necesariamente exista continuidad territorial entre dichos municipios" (LFT, artículo 96).
- "Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción, salvo en los casos siguientes: I. Pensiones alimenticias decretadas por la autoridad competente en favor de las personas mencionadas en artículo 110 fracción V; II. Pago de rentas a que se refiere el artículo 151. Este descuento no podrá exceder del diez por ciento del salario. III. Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores destinados a la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Asimismo, a aquellos trabajadores que se les haya otorgado un crédito para la adquisición de viviendas ubicadas en

continúa…

CUADRO A1
(continuación)

conjuntos habitacionales financiados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se les descontará el 1% del salario a que se refiere el artículo 143 de esta Ley, que se destinará a cubrir los gastos que se eroguen por concepto de administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional de que se trate. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder el 20% del salario. IV. Pago de abonos para cubrir créditos otorgados o garantizados por el Fondo a que se refiere el artículo 103 Bis de esta Ley, destinados a la adquisición de bienes de consumo duradero o al pago de servicios. Estos descuentos estarán precedidos de la aceptación que libremente haya hecho el trabajador y no podrán exceder del 10% del salario (LFT, artículo 97).

- "El salario en efectivo deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo en mercancías, vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda" (LFT, artículo 101).
- "Los descuentos en los salarios de los trabajadores, están prohibidos salvo en los casos y con los requisitos siguientes: [...] V. Pago de pensiones alimenticias en favor de la esposa, hijos, ascendientes y nietos, decretado por la autoridad competente; y VI. Pago de las cuotas sindicales ordinarias previstas en los estatutos de los sindicatos" (LFT, artículo 110).

STPS (PAN)

- "Tratándose de salario por unidad de tiempo, *el trabajador y el patrón podrán convenir el pago por cada hora de prestación del servicio*, siempre y cuando no se exceda la jornada máxima legal en esta Ley" (LFT, propuesta de reforma artículo 83).
- "Previo consentimiento del trabajador, el pago del salario podrá efectuarse por medio de depósito en cuenta bancaria, tarjeta de débito, transferencias o cualquier otro medio electrónico. Los gastos o costos que originen estos medios alternativos de pago serán cubiertos por el patrón" (LFT, propuesta de reforma al artículo 101).
- [...] "V. Pago de pensiones alimenticias en favor de la esposa, hijos, ascendientes y nietos, decretado por la autoridad competente. En caso de que el trabajador deje de prestar sus servicios en el centro de trabajo, el patrón deberá informar a la autoridad jurisdiccional competente y los acreedores alimentarios tal circunstancia, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la terminación de la relación laboral; VI. Se deroga" (LFT, propuesta de reforma al artículo 110).

PRI (propuesta del 25 de marzo de 2010)

- "El salario del trabajador deberá pagarse en el lugar donde presta sus servicios al finalizar la jornada, en moneda de curso legal o mediante el sistema de transferencia bancaria electrónica, para el caso de que se eligiera por las partes la segunda modalidad, el patrón se obliga a la apertura de la cuenta que siempre deberá ser de nómina a nombre del trabajador, asimismo, se obliga

continúa...

a instalar un cajero electrónico en el establecimiento siempre que el número de asalariados sea superior a los 150 y para el caso de que el número de asalariados fuera inferior a esta cantidad el patrón se obliga a contratar el servicio con la institución bancaria que no exceda la distancia de un kilómetro alrededor del lugar de la prestación de servicios. Cualquier costo, cargo o comisión que se genere por la adopción de este sistema, correrá a cargo del patrón" (LFT, propuesta de reforma al artículo 101).

PRI (propuesta del 20 de abril de 2010)

- "El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, bonos, incentivos u otras *compensaciones por productividad, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie* y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo" (LFT, propuesta de reforma al artículo 84).
- "El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. *Para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y calidad del trabajo. En el salario por unidad de obra, la retribución que se pague será tal, que para un trabajo normal, en una jornada semanal de cuarenta horas, de por resultado el monto de siete veces el salario mínimo, por lo menos*" (LFT, propuesta de reforma al artículo 85).
- [...] "Corresponderá salario igual a trabajos de igual valor en los trabajos desempeñados por mujeres que sean de naturaleza semejante al realizado por hombres, con similares características en cuanto a funciones, tareas, conocimientos, habilidades y destrezas aunque la labor o su denominación sean diferentes. *Para la tipificación de los trabajos de igual valor, se adoptarán sistemas de evaluación del trabajo con base en criterios objetivos en cuanto al sexo y género que faciliten la comparación del valor de los trabajos de distinta índole en que actualmente predominan las mujeres con los trabajos que actualmente predominen los hombres*. Cualquier diferencia salarial entre trabajos de igual valor, aplicada sin sustento objetivo demostrable se considerará discriminación indirecta. En todos los casos en que sea necesario aplicar ponderaciones para evaluaciones o clasificaciones laborales y/o profesionales a las trabajadoras o a las candidatas al empleo, ya sea para el otorgamiento de un puesto, incremento u homologación salarial, premio, ascenso, capacitación o cualquier otra circunstancias o condición de trabajo, deberán aplicarse criterios objetivos y predeterminados, absteniéndose de evaluar de forma adversa por razones de sexo y género" (LFT, propuesta de reforma al artículo 86).

PRI (propuesta del 28 de abril de 2010)

- "Con tal propósito, el salario mínimo deberá aumentarse anualmente, con base en la evolución del índice nacional de precios al consumidor de la canasta básica, y podrá revisarse e incrementarse antes de ese periodo de tiempo, en función del deterioro salarial observado durante su vigencia,

continúa...

CUADRO A1
(continuación)

como lo determine la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, según sea el caso, a propuesta de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Asimismo, se deberá actualizar trimestralmente con el propósito de establecer un aumento real que retribuya el incremento de la productividad media de la economía en ese periodo, con base en el porcentaje que determine la Cámara de Diputados, tomando en cuenta la recomendación que al efecto emita dicha comisión" (LFT, propuesta de reforma al artículo 90).

- "Los salarios mínimos que se fijen anualmente serán propuestos por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la cual podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo y del Congreso de la Unión que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones. El *Banco de México y la Procuraduría Federal del Consumidor, deberán proveer de información actualizada y precisa* de los nuevos bienes y servicios que se incluyen en la canasta básica, así como las variaciones en los precios de los productos contendidos en ella; de manera que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos someta a consideración el salario mínimo en base a los productos calificados como básicos" (LFT, propuesta de reforma al artículo 94).

PRD (propuesta del 3 de diciembre de 2009)

- "*Los salarios mínimos se fijarán por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión* en forma anual y podrá revisarse e incrementarse en cualquier momento en el curso de su vigencias, de conformidad con la ley, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, que será un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios" (LFT, propuesta de reforma al artículo 123 constitucional).
- [...] "Con tal propósito, el *salario mínimo deberá aumentarse anualmente, con base en la evolución del índice nacional de precios al consumidor*, y podrá revisarse e incrementarse antes de ese periodo de tiempo, en función del deterioro salarial observado durante su vigencia, como lo determine la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, según sea el caso, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. Asimismo, *se deberá revisar anualmente con el propósito de establecer un aumento real que retribuya el incremento de la productividad media de la economía en ese periodo*, con base en el porcentaje que determine la Cámara de Diputados, tomando en cuenta la recomendación que al efecto emita dicho instituto [...] Los salarios mínimos se fijarán en diciembre de cada año y comenzarán a regir el primero de enero siguiente" (LFT, propuesta de reforma al artículo 90).
- "El salario mínimo podrá ser general o profesional y se aplicará en todo el territorio nacional" (LFT, propuesta de reforma al artículo 91).

continúa...

CUADRO A1
(continuación)

- "El salario mínimo general regirá para todos los trabajadores del país, independientemente de las ramas de actividad económica en que se encuentren, profesionales, oficios o trabajos especiales" (LFT, propuesta de reforma al artículo 92).
- "El salario mínimo profesional regirá para una determinada rama de actividad económica, profesiones, oficios o trabajos especiales" (LFT, propuesta de reforma al artículo 93).
- "Corresponde a los comités nacionales previstos en el artículo 153 K la facultad de elaborar y enviar al Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, las recomendaciones relativas a los porcentajes de incremento de los salarios mínimos profesionales en la rama de actividad de su competencia, *para lo cual deberá tomar en cuenta la evolución de la productividad en dichas ramas, así como la necesidad de resarcir la pérdida del poder adquisitivo en el periodo previo, de darse el caso*. El instituto valorará esas recomendaciones y, con las respectivas observaciones, a su vez, las turnará a la Cámara de Diputados" (LFT, propuesta de reforma al artículo 94).
- Artículos 95 a 97. "Se derogan" (LFT, propuesta de reforma a artículo 95-97).

Fuente: elaboración propia.

CUADRO A2
Propuestas de reforma a la Ley Federal del Trabajo
Tema: duración de las relaciones de trabajo

Ley Federal del Trabajo
• "Las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado" (LFT, artículo 35).
• "Si vencido el término que se hubiese fijado subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por todo el tiempo que perdure dicha circunstancia" (LFT, artículo 39).
• "La substitución de patrón no afectará las relaciones de trabajo de la empresa o establecimiento. El patrón substituido será solidariamente responsable con el nuevo por las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la Ley, nacidas antes de la fecha de la substitución, hasta por el término de seis meses; concluido éste, subsistirá únicamente la responsabilidad del nuevo patrón. El término de seis meses a que se refiere el párrafo anterior, se contará a partir de la fecha en que se hubiese dado aviso de la substitución al sindicato o a los trabajadores" (LFT, artículo 41).

continúa…

CUADRO A2
(continuación)

STPS (PAN)
• "Las relaciones de trabajo pueden ser para obra o tiempo determinado, *por temporada, de capacitación inicial* o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado" (LFT, propuesta de reforma artícullo 35).

Artículo 39-A (*nuevo*) "En las relaciones de trabajo por tiempo indeterminado o cuando excedan de ciento ochenta días, podrá establecerse un periodo a prueba, el cual no podrá exceder de treinta días, con el único fin de verificar que el trabajador cumple con los requisitos y conocimientos necesarios para desarrollar el trabajo que se solicita.
El periodo de prueba a que se refiere el párrafo anterior, podrá extenderse hasta ciento ochenta días, cuando se trate de trabajadores para puestos de dirección, gerenciales y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento de carácter general o para desempeñar labores técnicas o profesionales especializadas. Durante ese tiempo el trabajador disfrutará del salario de la categoría opuesto que desempeñe. Al término del periodo de prueba, de no acreditar competencia el trabajador, a juicio del patrón, se dará por terminada la relación de trabajo, sin responsabilidad para éste".

Artículo 39-B (*nuevo*) "Se entiende por relación o contrato de trabajo para capacitación inicial, aquél por virtud del cual un trabajador se obliga a prestar sus servicios subordinados, durante un periodo determinado bajo la dirección y mando del patrón, con el fin de que adquiera los conocimientos o habilidades necesarios para la actividad para la que vaya a ser contratado. La vigencia del contrato a que se refiere el párrafo anterior, tendrá una duración hasta de tres meses o hasta de seis meses cuando se trate de trabajadores para puestos de dirección, gerenciales y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento de carácter general o para desempeñar labores técnicas o profesionales especializadas. Durante ese tiempo el trabajador disfrutará del salario de la categoría o puesto que desempeñe. Al término de la capacitación inicial, de no acreditar competencia el trabajador, a juicio del patrón, se dará por terminada la relación de trabajo, sin responsabilidad para éste".

Artículo 39-C (*nuevo*) La relación de trabajo con periodo a prueba o de capacitación inicial, se hará constar por escrito; en caso contrario se entenderá que es por tiempo indeterminado.

Artículo 39-D (*nuevo*) "Los periodos a prueba y de capacitación inicial son improrrogables. Dentro de una misma empresa o establecimiento, no podrán aplicarse al mismo trabajador en forma simultánea o sucesiva periodos de prueba o de capacitación inicial, ni en más de una ocasión, ni tratándose de puestos de trabajo distintos, o de ascensos, aun cuando concluida la relación de trabajo surja otra con el mismo patrón".

continúa…

CUADRO A2
(continuación)

Artículo 39-E (*nuevo*) "Cuando concluyan los periodos a prueba o de capacitación inicial y subsista la relación de trabajo, ésta se considerará por tiempo indeterminado y el tiempo de vigencia de aquellos se computará para efectos del cálculo de la antigüedad".

Artículo 39-F (*nuevo*) "Las relaciones de trabajo por tiempo indeterminado serán continuas por regla general, pero podrán pactarse para labores discontinuas cuando los servicios requeridos sean para labores fijas y periódicas de carácter discontinuo, en los casos de actividades de temporada o que no exijan la prestación de servicios toda la semana, el mes o el año. Los trabajadores que presten servicios bajo esta modalidad tienen los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores por tiempo indeterminado, en proporción al tiempo trabajado en cada periodo".

PRI (propuesta del 20 de abril de 2010)

Artículo 35 Bis (*nuevo*) "El trabajo por tiempo indeterminado puede ser continuo o discontinuo. Por trabajo por tiempo indeterminado discontinuo, debe entenderse aquel que se desarrolle de manera permanente por temporadas en ciertos periodos del año, mes, semana o por días, en atención de la naturaleza de los trabajos o actividades. Los trabajadores que presten sus servicios bajo esta modalidad, tienen los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores por tiempo indeterminado, en proporción del tiempo trabajado".

- "Se entiende que hay sustitución patronal cuando por cualquier vía se trasmitan, sea de manera total o parcial, los bienes esenciales afectos a la explotación, con el ánimo de continuarla. La sustitución del patrón [...]
- El término de seis meses a que se refiere el párrafo anterior, se contará a partir de la fecha en que se hubiere dado aviso de la sustitución al sindicato y a los trabajadores. Este término se elevará a dos años cuando la transmisión de los bienes provoque a la empresa una considerable pérdida patrimonial que pueda causar un perjuicio a los trabajadores en sus condiciones de trabajo o el incumplimiento de las obligaciones del nuevo patrón. En tal caso la responsabilidad del patrón sustituido abarcará las obligaciones laborales previas y posteriores a la sustitución, hasta por un monto igual a las ventajas económicas que hubiere obtenido con motivo de la transmisión de los bienes" (LFT, propuesta de reforma al artículo 41).

Fuente: elaboración propia.

CUADRO A3

Propuestas de reforma a la Ley Federal del Trabajo

Tema: productividad

Ley Federal del Trabajo
• "[...] Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores" (LFT, artículo 3). • "Todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad [...] (LFT, artículo 153-A). • "La capacitación y el adiestramiento deberán tener por objeto: I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella; II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación; III. Prevenir riesgos de trabajo; IV. Incrementar la productividad; y, V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador" (LFT, artículo 153-F). • "Durante el tiempo en que un trabajador de nuevo ingreso que requiera capacitación inicial para el empleo que va a desempeñar, reciba ésta, prestará sus servicios conforme a las condiciones generales de trabajo que rijan en la empresa o a lo que se estipule respecto a ella en los contratos colectivos" (LFT, artículo 153-G). • "En cada empresa se constituirán Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, las cuales vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerirán las medidas tendientes a perfeccionarlos; todo esto conforme a las necesidades de los trabajadores y de las empresas" (LFT, artículo 153-I). • "Las autoridades laborales cuidarán que las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento se integren y funcionen oportuna y normalmente, vigilando el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y adiestrar a los trabajadores" (LFT, artículo 153-J). • "La Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrá convocar a los Patrones, Sindicatos y Trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas industriales o actividades, para constituir Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento de tales ramas Industriales o actividades, los cuales tendrán el carácter de órganos auxiliares de la propia Secretaría. Estos Comités tendrán facultades para: I. Participar en la determinación de los requerimientos de capacitación y adiestramiento de las ramas o actividades respectivas; II. Colaborar en la elaboración del Catálogo Nacional de Ocupaciones y en la de estudios sobre las características de la maquinaria y equipo en existencia y uso en las ramas o actividades correspondientes; III. Proponer sistemas de capacitación y adiestramiento para y en el trabajo, en relación con las ramas industriales o actividades correspondientes; IV. Formular recomendaciones específicas de planes y programas de capacitación y adiestramiento; V. Evaluar los efectos de las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad dentro de las ramas industriales o actividades

continúa…

específicas de que se trate; y, VI. Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las constancias relativas a conocimientos o habilidades de los trabajadores que hayan satisfecho los requisitos legales exigidos para tal efecto.

- "La Secretaría del Trabajo y Previsión Social fijará las bases para determinar la forma de designación de los miembros de los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, así como las relativas a su organización y funcionamiento" (LFT, artículo 153-L).

STPS (PAN)

- "Es de interés social promover y vigilar la capacitación, el adiestramiento, *la formación para y en el trabajo, la certificación de competencias laborales, la productividad y la calidad en el trabajo, así como los beneficios que éstas deban generar tanto a los trabajadores como a los patrones*" (LFT, Propuesta de reforma artículo 3).
- "*Los patrones tienen la obligación de proporcionar a todos los trabajadores, y éstos a recibir, la capacitación el adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida, su competencia laboral y su productividad* (LFT, propuesta de reforma artículo 153-A).
- "*La capacitación tendrá por objeto preparar a los trabajadores de nueva contratación y a los demás interesados en ocupar las vacantes o puestos de nueva creación. Podrá formar parte de los programas de capacitación el apoyo que el patrón preste a los trabajadores para iniciar, continuar o completar ciclos escolares de los niveles básico, medio o superior*" (LFT, propuesta de reforma artículo 153-F).
- *Artículo 153-F bis* (*nuevo*). "*El adiestramiento tendrá por objeto: I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades de los trabajadores y proporcionarles información para que puedan aplicar nuevas tecnologías en sus actividades; II. Hacer del conocimiento de los trabajadores sobre los riesgos y peligros a que están expuestos durante el desempeño de sus labores, así como las disposiciones contenidas en el reglamento y las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad, salud y medio ambiente de trabajo que les son aplicables, para prevenir riesgos de trabajo; III. Incrementar la productividad; y IV. En general mejorar el nivel educativo, la competencia laboral y las habilidades de los trabajadores*".
- "*Se entiende por productividad, para efectos de esta ley, el resultado de optimizar los factores humanos, materiales, financieros y tecnológicos que concurren en la empresa, para la elaboración de bienes o la prestación de servicios, con el fin de promover su competitividad y sustentabilidad, e incrementar los ingresos y el bienestar de los trabajadores. Corresponde a los patrones y a los trabajadores, el establecimiento de los acuerdos y sistemas para medir e incrementar la productividad, así como la forma de distribuir equitativamente sus beneficios. El derecho de los trabajadores a participar en los acuerdos y sistemas de productividad no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas o establecimientos*" (LFT, propuesta de reforma al artículo 153-G).
- "*En las empresas que tengan más de 50 trabajadores se constituirán Comisiones Mixtas de Productividad, Capacitación y Adiestramiento integradas por igual número de representantes de los trabajadores y de*

continúa…

CUADRO A3
(continuación)

los patrones, y serán las encargadas de: I. *Vigilar, instrumentar, operar y mejorar los sistemas y los programas de capacitación y adiestramiento;* II. *Proponer los cambios necesarios en la maquinaria, los equipos, la organización del trabajo y las relaciones laborales, de conformidad con las necesidades de los trabajadores y de los patrones;* III. *Proponer las medidas acordadas por los Comités Nacionales a que se refiere el artículo 153-K, con el propósito de impulsar la capacitación, medir y elevar la productividad, así como garantizar el reparto equitativo de sus beneficios;* IV. *Vigilar el cumplimiento de los acuerdos de productividad; y* V. *Resolver las objeciones que, en su caso, presenten los trabajadores con motivo de la distribución de los beneficios de la productividad*" (LFT, propuesta de reforma al artículo 135-I).

- *Artículo 153-J. Se deroga* (LFT, propuesta de reforma al artículo 135-J).
- "La Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrá convocar a los patrones, sindicatos y trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas industriales o actividades, para que constituyan *Comités Nacionales de Productividad y Capacitación* de esas ramas industriales o actividades, los cuales tendrán el carácter de órganos auxiliares de la propia Secretaría. Estos Comités tendrán facultades en las respectivas ramas de industria o actividades para: I. *Realizar el diagnóstico nacional e internacional de los requerimientos necesarios para elevar la productividad y la competitividad, impulsar la capacitación y el adiestramiento, proponiendo planes por rama, y vincular los salarios a la calificación y competencias adquiridas, así como a la evolución de la productividad de la empresa;* II. *Colaborar en la elaboración y actualización permanente del Catálogo Nacional de Ocupaciones y en los estudios sobre las características de la tecnología, maquinaria y equipo en existencia y uso, así como de las competencias laborales requeridas en las actividades correspondientes a las ramas industriales o de servicios;* III. *Sugerir alternativas tecnológicas y de organización del trabajo para elevar la productividad;* IV. *Formular recomendaciones de planes y programas de capacitación y adiestramiento que permitan elevar la productividad;* V. *Estudiar mecanismos y nuevas formas de remuneración que vinculen los salarios y, en general el ingreso de los trabajadores, a los beneficios de la productividad;* VI. *Evaluar los efectos de las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad dentro de las ramas industriales o actividades específicas de que se trate;* VII. *Proponer a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la expedición de normas técnicas de competencia laboral y, en su caso, los procedimientos para su evaluación, acreditación y certificación, respecto de aquellas actividades productivas en las que no exista una norma determinada; y* VIII. *Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las constancias relativas a conocimientos o habilidades de los trabajadores que hayan satisfecho los requisitos legales exigidos para tal efecto*" (LFT, propuesta de reforma al artículo 153-K).
- "La Secretaría del Trabajo y Previsión Social fijará las bases para determinar la forma de designación de los miembros de los *Comités Nacionales de Productividad y Capacitación*, así como las relativas a su organización y funcionamiento" (LFT, propuesta de reforma al artículo 153-L).

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

Arestis, Philip y Malcolm Sawyer (2002), "Can Monetary Policy Affect the Real Economy?", documento de trabajo, núm. 355, The Levy Institute, Estados Unidos.

Banco de México (1996), *Informe anual 1995*, Banxico, México.

—— (2002), *Política monetaria. Informe sobre el primer semestre de 2002*, Banxico, México.

—— (2006), *Informe anual 2005*, Banxico, México.

—— (2009), "Regímenes cambiarios en México a partir de 1954", documento de difusión, Banxico, México.

Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos (2006), "Ley Federal del Trabajo", *Diario Oficial de la Federación*, 1 de abril de 1970 (última reforma en DOF, 17 de enero de 2006), México.

—— (2006), "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917 (última reforma en DOF, 26 de septiembre de 2008), México.

Davidson, Paul (2002), *Financial Markets, Money, and the Real Economy*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido.

Galí, Jordi (2008), *Monetary Policy, Inflation, and the Business Cycle. An Introduction to the New Keynesian Framework*, Princenton University Press, Estados Unidos.

Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (2010), "Proyecto de reforma laboral", documento de trabajo, PAN, México [http://www.stps.gob.mx/bp/index.html].

Mantey de Anguiano, Guadalupe (2009), "Intervención esterilizada en el mercado de cambios en un régimen de metas de inflación: la experiencia de México", *Investigación económica*, vol. 68, número especial, pp. 47-78.

Mishkin, Frederic S. (2007), *Monetary Policy Strategy*, The MIT Press, Estados Unidos.

Ortiz Cruz, Etelberto (2007), *Políticas de cambio estructural en la economía mexicana*, UAM-Xochimilco, México.

Rochon, Louis Phillipe (1999), *Credit, Money and Production*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido.

Rodríguez Nava, Abigail (2005), "Desempleo involuntario en equilibrio general competitivo", tesis para obtener el grado de doctora en ciencias económicas, Universidad Autónoma Metropolitana, premio a la mejor tesis de Doctorado en Ciencias Sociales 2005, otorgado por la Academia Mexicana de Ciencias, México.

Rodríguez Nava, Abigail y Francisco Venegas Martínez (2009), "El concepto de desempleo involuntario. Contraste entre la teoría neoclásica y la teoría general de la ocupación, el interés y el dinero", *Denarius*, núm. 18, UAM-Iztapalapa, México, pp. 161–181.

Rodríguez Nava, Abigail; Agustín Raymundo Vázquez García y Francisco Venegas Martínez (2011), "Rigideces de precios en modelos de política monetaria: nueva macroeconomía clásica, nueva economía Keynesiana y nuevo monetarismo", México (en prensa).

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2010), "Iniciativa de reforma laboral, diagnóstico y propuestas", documento de trabajo, STPS, México, [http://www.stps.gob.mx/bp/index.html].

Venegas Martínez, Francisco y Abigail Rodríguez Nava (2009), "Exogeneidad de la rigidez salarial en la nueva economía Keynesiana", *Análisis Económico*, vol. XXIV, núm. 55, UAM-Azcapotzalco, México, pp. 303-326.

Williamson, Stephen y Randall Wright (2010), "New Monetarist Economics: Methods", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 92, núm. 4, pp. 265-302.

Woodford, Michael (2003), *Interest and Prices. Foundations of a Theory of Monetary Policy*, Princenton University Press, Estados Unidos.

World Economic Forum (WEF) (2011), *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Suiza.

Páginas electrónicas

Banco de México [http://www.banxico.gob.mx].

Cámara de Diputados. Iniciativas sobre reformas laborales [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/integrantes_de_comisionlxi.php?comt=44].

La Reforma Laboral en México 2011 [http://reforma-laboral-2011.blogspot.com/].

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [http://www.oecd.org].

La reforma fiscal necesaria en México

*José Luis Hernández Mota**

El presente trabajo ofrece algunas lecciones útiles en el debate sobre la reforma fiscal y hacendaria en México. Se asume la hipótesis de que una reforma fiscal no debe estar ligada a la necesidad de cubrir la insuficiencia de los ingresos recurrentes (tributarios) del sector público respecto de su gasto, por lo cual la discusión no se centra exclusivamente en qué impuestos o tasas aumentar, sino que se intenta modificar esta miopía conceptual considerando dos cuestiones fundamentales: la realidad de los contribuyentes y el gasto improductivo insostenible. Bajo el panorama de la hacienda pública y el contexto macroeconómico en México, se desarrolla un marco basado en la sustentabilidad fiscal o equilibrio temporal que deben guardar los ingresos y gastos, donde la esencia de la reforma hacendaria que se propone está ligada a una recomposición del gasto y, con base en la estructura de generación de ingresos aportados por el gasto, a la utilización óptima de los impuestos directos e indirectos que hacen viable el incremento de los ingresos tributarios.

Palabras clave: reforma fiscal, política macroeconómica, balance estructural.

Clasificación JEL: B40, C61, E22, O40.

Presentación

La reciente crisis económica mundial ha puesto de relieve las deficiencias estructurales de la economía mexicana, cuya principal manifestación se reflejó en

* Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco, Área de Política Económica y Desarrollo [jlhernandez@correo.xoc.uam.mx].

los efectos negativos sobre la actividad económica: caída fuerte de la producción donde el producto interno bruto (PIB) real se contrajo a una tasa de -6% en 2009. La explicación de dicha caída se le atribuye a factores externos e internos. Entre los externos destaca la estrecha relación entre la economía mexicana y la estadounidense, principalmente por medio de las exportaciones del sector manufacturero de la primera hacia la segunda. Mientras los internos van desde el impacto negativo de la crisis sanitaria derivado del brote de influenza (AH1N1) (Banxico, 2010), hasta la disminución del flujo de remesas provenientes de Estados Unidos y la caída en la plataforma de producción y exportación de petróleo, con el consecuente impacto sobre las finanzas públicas, pasando por la ola de inseguridad derivada del combate a los cárteles de la droga que, entre otros efectos, ha ejercido una mayor presión de gasto público en materia de seguridad pública, por sobre otros rubros del presupuesto público.

Para enfrentar esta situación, a fines de 2008 el gobierno de México anunció la puesta en marcha de medidas fiscales contracíclicas mediante el Programa de Apoyo a la Economía y al Empleo (marzo de 2008), el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (octubre de 2008) y el Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo (enero de 2009), cuyos ejes rectores estaban dados por el gasto en infraestructura con la finalidad de mitigar los efectos recesivos del contagio de la crisis económica mundial.

Sin embargo, a pesar de la implementación de esta política fiscal expansiva, esta crisis reciente ilustra el riesgo de la volatilidad e inestabilidad macroeconómica del proceso de crecimiento de la economía mexicana. A pesar de este hecho, debe reconocerse que la problemática del crecimiento de la economía mexicana no es un hecho reciente, sino que ha sido una constante prevaleciente desde el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones a finales de la década de 1960. Esto se agudizó con la crisis de la deuda en 1982. Por principio de cuentas, esta crisis propició un viraje de la política macroeconómica, donde el objetivo del desarrollo se cambió por el de estabilidad, lo cual generó una serie de reformas estructurales de primera generación consistentes en un proceso de apertura comercial, corrección fiscal, desregulación, estabilización y privatización, principalmente.

Esta nueva práctica económica se fundamentó en extender la libertad de los mercados para que al crear un ambiente favorable permitieran generar oportunidades de inversión. Ello desde la perspectiva del diseño de políticas públicas acordes con

el mantenimiento e incremento de la productividad que llevaran a la cohesión de un crecimiento económico sostenido con un *shock* productivo sin efectos recesivos sobre la economía. Sin embargo, los hechos recientes muestran que aun cuando la apertura creciente y la liberalización económica ha permitido tener grandes entradas de capital a la economía mexicana para financiar el posible crecimiento, este optimismo se ha frenado con las irrupciones de las crisis financieras de 1994-1995 y 2008, cuyos costos han sido considerables en ambos casos: disminuciones del producto y desperdicio fiscal para restaurar el frágil y altamente especulativo sistema financiero mexicano, así como para incentivar la recuperación económica.

No obstante, el uso de los instrumentos fiscales como herramienta de política económica para responder a la situación de crisis e incentivar el crecimiento ha estado limitado por las deficiencias del sistema tributario mexicano. Esta es la primera lección que se deduce, y de cuya lectura surge la interrogante ¿cómo puede una reforma fiscal ser eficaz en sus objetivos de recaudar más para cubrir los gastos requeridos? La respuesta preliminar es que no se puede incrementar el ingreso tributario cuando sus fuentes están deprimidas, y si a ello se añade el hecho de que el gasto generado por el sector público es insostenible en tanto no genera crecimiento por ser gasto improductivo,[1] entonces es de esperar que se requiera recaudar más para cubrir los balances.

En esta perspectiva, el objetivo del trabajo es poner a debate sobre cuáles deben ser los factores críticos de éxito de una reforma fiscal y hacendaria en México, considerando que en los últimos 30 años, éstas han estado ligadas a la necesidad de cubrir la insuficiencia de los ingresos recurrentes (tributarios) del sector público respecto de su gasto, por lo cual la discusión se ha centrado en qué impuestos o tasas aumentar. Esto es producto de la concepción teórica ortodoxa de que el Estado tiene un nivel de gasto y, por lo tanto, se tienen que recaudar impuestos suficientes para cubrirlo, por lo que el gasto es una variable exógena que sólo responde a los movimientos de las variables ingreso y deuda. Se intenta modificar esta miopía conceptual considerando dos cuestiones fundamentales: la realidad de los contribuyentes y el gasto improductivo insostenible, desarrollando un marco basado en la sustentabilidad fiscal o equilibrio temporal que deben guardar los ingresos y gastos, con un análisis del cómo se está

[1] Simplemente hay que notar que el gasto corriente del sector público tiene una participación del 13% del PIB mientras los ingresos se sitúan en 9.4% para los años 2000-2008.

gastando y para qué, para considerar los efectos sobre los ingresos de las familias y sobre la disponibilidad de recursos para la demanda efectiva necesaria para un impulso económico. Por tanto, la esencia de la reforma hacendaria sustentable que se propone está ligada, en primer término, a una recomposición del gasto estrictamente necesario para impulsar y promover las capacidades productivas de las empresas y las familias y con efectos directos sobre el crecimiento económico. En segundo término, con base en la estructura de generación de ingresos aportados por el gasto, el aumento de los impuestos directos e indirectos hace viable el incremento de los ingresos tributarios para sustituir las reducciones que ocurran en los ingresos no tributarios derivados de la caída de la producción petrolera.

La estructura del trabajo es la siguiente. En la primera sección se presenta una breve revisión de la discusión teórica respecto a si la reforma fiscal y hacendaria debe considerarse como un problema coyuntural o estructural. En la segunda sección se presenta una breve historia de las reformas fiscales emprendidas en México en los últimos 30 años, así como el contexto fiscal y macroeconómico de la economía mexicana prevalecientes en estos años. La evaluación de los elementos para una reforma fiscal y hacendaria necesaria se presenta en la tercera sección. Por ultimo, se engloban algunas consideraciones generales que se ponen en la mesa del debate nacional.

Consideraciones teórico-conceptuales sobre política fiscal

En la búsqueda de la explicación de las crisis y de las medidas de política económica implementadas para enfrentarlas, la concepción del papel del Estado en la economía y el manejo de las finanzas públicas cobra especial relevancia. Por consecuencia, las reformas tributarias necesariamente también están ligadas con la concepción del papel del Estado en la economía, con efectos permanentes sobre las finanzas públicas. No obstante, se debe destacar que los ingresos tributarios son la fuente económicamente sana para financiar el gasto público, el cual es un complejo entorno de necesidades, demandas y restricciones, con efectos económicos y sociales generados por la provisión de bienes públicos. Por tanto, las condiciones para lograr una reforma fiscal que permita la sustentabilidad de los objetivos públicos, necesariamente requiere de la suficiencia tributaria en donde los impuestos deben generar los ingresos apropiados a los requerimientos del gasto público. Obtenida

ésta, no cabría duda para afirmar que las finanzas públicas constituyen el principal instrumento del gobierno para influir en la actividad económica y diseñar la orientación de su política económica: se puede alentar el crecimiento económico, combatir la pobreza, mejorar la distribución del ingreso, etcétera.

La perspectiva ortodoxa: una posición coyuntural

La conceptualización de las finanzas públicas en el enfoque ortodoxo se basa en el principio racional del individuo, el cual sólo gasta lo que tiene. Esto implica que la política fiscal debe cumplir con los principios individualistas y cuyo principal objetivo es conservar un déficit intertemporal equilibrado a lo largo de todos los periodos, donde las decisiones de política pública están determinadas por el ingreso en forma endógena con gasto dado. Así, los presupuestos públicos se deben mantener equilibrados, cuya base proviene de un ejercicio de maximización de los ingresos tributarios o minimización de los costos de recaudación. Este es el fundamento del concepto de política fiscal óptima, la cual debe suavizar los *shocks* inesperados ajustando las tasas de recaudación. Así, la reforma fiscal se convierte en sólo una cuestión de ajustar tasas impositivas para maximizar la recaudación tributaria.

Por lo anterior, conforme los principios de la ortodoxia fiscal, los déficits públicos son perjudiciales y, por esa razón, hay que evitarlos. El auge de la ortodoxia fiscal inicia desde finales de la década de 1960 y principios de la década de 1970, en donde muchas de las más desarrolladas economías capitalistas empezaron a sufrir un nivel de inestabilidad y una reducción sostenida de sus ritmos de crecimiento económico, cuestiones que se manifestaron principalmente en las recesiones de 1974-1975, la de principios de la década de 1980 y 1990 y la reciente crisis financiera de 2008. Asimismo, también se argumenta que los déficits son la principal causa de la inflación porque cuando los gobiernos son obligados a monetizar sus deudas, se emite más dinero creando así más inflación. Además, los déficits públicos reproducen y agrandan la baja de competitividad y de exportaciones netas, conduciendo a déficits de cuenta corriente y a una elevada deuda externa que condiciona el nivel de vida de las generaciones futuras.

Estos argumentos se basan en la doctrina clásica de que los gastos (privados o públicos, sobre el consumo o la inversión) solamente pueden ser financiados por el

stock existente de los ahorros acumulados. Así, si los ahorros son bajos, los gastos deben ser ajustados, donde todos (incluidos los gubernamentales) no deberían ser mayores a lo que se tiene. Esto obviamente limita la puesta en práctica de una política contracíclica pero es consistente con la idea de una menor intervención pública, privatización, desregulación y desmantelamiento de todas las formas de control administrativo.

Aunque estas ideas fueron planteadas hace más de un siglo, desde la década de 1980 fueron la moda económica. En éstas, el balance presupuestario y la reducción de la deuda fueron concebidos como fines más que medios para generar un ambiente de estabilidad que propiciara un crecimiento económico. Por consecuencia, se convirtieron en las principales prioridades de las políticas macroeconómicas tanto de los países desarrollados como de los países emergentes y obligados a tomarlas por los países pobres que requieren de asistencia financiera internacional. Este consenso internacional[2] ha conducido a la aceptación tácita de la austeridad económica y la mayor parte de los gobiernos han ajustado sus políticas monetaria y fiscal con ese fin implícito y explícito. Ello ha significado una erosión gradual del gasto público sobre los programas sociales y un menor involucramiento del sector público sobre la actividad económica (reducción de la inversión pública) que ha provocado efectos reales sobre la misma actividad económica (Parguez, 2000).

El esquema ortodoxo de la política fiscal tiene su sostén en el desarrollo de Barro (1974), que ejemplifica con claridad el carácter neutral del déficit público sobre la asignación de recursos. El esquema dicta que si el gobierno incrementa su *stock* de bonos, la gente invertirá en menos capital (flujo de inversión) debido al incremento de la tasa de interés. Retomando a Diamond (1969), podemos considerar un horizonte de planeación de los planes de consumo y suponer una economía cerrada que funciona bajo el esquema de un modelo de elección intertemporal,[3] en el cual se tiene un agente representativo que vive dos periodos: joven y viejo; posee, asimismo, una dotación de bienes que consume de joven y de viejo, $C_{i,t}$ y $C_{2,t}$, respectivamente. Además, se dispone de dos activos para ahorrar: bonos gubernamentales y capital;

[2] Denominado comúnmente como Consenso de Washington.

[3] Sobre el desarrollo de los modelos intertemporales en la macroeconomía, véanse Azariadis (1993), Blanchard y Fisher (1990), Turnovsky (1995) y Romer (2003).

estos pagan interés por cada periodo. El gobierno fija, en el tiempo t, impuestos *lump-sum* (neutrales): $T_{1,t}$ de joven y $T_{2,t}$ de viejo. Se supone, también, que tanto el crecimiento económico como el crecimiento poblacional son constantes, es decir $n = \check{y} = 1$. Bajo estos supuestos, la restricción presupuestal intertemporal a lo largo de la vida de los agentes puede representarse como:

$$1) \qquad C_{1,t} + \frac{C_{2,t+i}}{r} < (Y_{1,t} - T_{1,t}) + \frac{(Y_{2,t+\mathrm{i}} - T_{2,t+i})}{r} = W_t$$

donde r es la tasa de interés, $Y_{1,t}$ la dotación de joven, $Y_{2,t+i}$ la dotación de viejo, y W_t la riqueza total del individuo en el periodo t. El lado izquierdo de la desigualdad representa el plan de consumo factible del individuo y el lado derecho el monto de los ingresos disponibles para realizar dicho plan. Mientras la restricción presupuestal gubernamental es

$$2) \qquad g_t + rb_{t-1} = T_{1,t} + T_{2,t} + b_t$$

donde g_t son los gastos gubernamentales en el periodo t, b_t son el monto de los bonos emitidos por el gobierno para financiar su déficit y rb_{t-1} son los intereses pagados por el gobierno por la deuda contratada en periodos pasados. Con estas dos restricciones es suficiente para observar los efectos de la deuda nacional sobre las decisiones de ahorro e inversión que pudiesen afectar al producto cuando las autoridades gubernamentales implementan una política fiscal expansionista a fin de expandir el producto.

Suponiendo que ocurre un aumento en el gasto público que afecta directamente a la generación joven en el periodo t sin cambio alguno en los impuestos, por lo cual, dada la restricción presupuestal (2), se incurre en un déficit que las autoridades deciden financiar con la emisión de bonos que son comprados por la generación joven, con ello la deuda gubernamental por persona joven aumenta; es decir, b_t se incrementa.

Sin embargo, supongamos también que la deuda contratada por el gobierno será pagada en alguna fecha futura por otra generación. Si $C_{1,t}$ y $C_{2,t}$ son bienes normales (es decir, bienes que responden a la demanda), el consumo de cada uno subirá con dicho incremento de la riqueza. Es decir, hay un efecto positivo sobre el consumo por

lo que ocurre un incremento de la demanda agregada. Pero, para que un individuo tenga un consumo igual o mayor de viejo, su ahorro debe subir. Aquí cabe aclarar que aunque el consumo de joven aumenta, debido a que se incrementa su riqueza por el aumento del gasto, dicho incremento no es absorbido en su totalidad sino que una parte se ahorra. Ahora bien, dado que existen sólo dos activos en los cuales pueden ahorrar los individuos en esta economía, capital y bonos gubernamentales, entonces tenemos que la distribución del ahorro es igual a

$$3) \qquad S_t = K_t + b_t$$

donde S_t es el ahorro y K_t el capital. Por tanto, el incremento del ahorro está dado por

$$4) \qquad \Delta S_t = \Delta K_t + \Delta b_t$$

Para financiar el aumento del gasto público, el gobierno puede hacerlo mediante el incremento en la venta de bonos de deuda pública (Δb_t), y aun cuando hay un incremento de la riqueza (ΔW_t) también hay un incremento del consumo presente ($\Delta C_{1,t}$); pero, como el incremento de este último es menor que el incremento de la riqueza ($\Delta C_{1,t} < \Delta W_t = \Delta b_t$), entonces tenemos que ocurre un incremento del ahorro (ΔS_t) –equivalente por cierto al incremento del consumo futuro. Por consiguiente, de la condición de equilibrio (4) se deduce:

$$\Delta S_t < \Delta W_t = \Delta b_t \quad \Rightarrow \quad \Delta S_t < \Delta \mathrm{b}_t$$

En consecuencia, para que el *equilibrio* permanezca, por necesidad tenemos que

$$\Delta S_t = -\Delta K_t + \Delta b_t$$

donde la diferencia entre el incremento del ahorro y el incremento de los bonos representa el decremento del capital ($\Delta b_t - \Delta S_t = -\Delta K_t$); es decir, para mantener el equilibrio el capital debe de bajar. Esta reducción del capital, debido al incremento de la deuda del gobierno para financiar el incremento del gasto público, se ha

denominado como el *desplazamiento del capital*, porque los bonos son sustitutos del capital en el ahorro personal.

Asimismo, por la condición de maximización de beneficios sabemos que la tasa de interés es igual al producto marginal del capital, que por simplicidad suponemos fijo. Si además suponemos un producto marginal decreciente, entonces esto implica que hay una relación inversa entre el *stock* de capital, K_t, y la tasa de interés. Por tanto, si un incremento en la deuda gubernamental reduce el *stock* de capital, ello incrementará el producto marginal del capital y, por ende, la tasa de interés. En otras palabras, un incremento de la deuda nacional (b_t) incrementa los ahorros deseados pero menos que el incremento en los bonos. Es decir, para cualquier tasa de interés dada, la oferta de ahorros se ha elevado, pero por debajo de la demanda de los ahorros de los capitalistas y del gobierno.

En un mercado libre, la oferta no puede exceder la demanda, por lo que el gobierno sólo puede inducir al público a demandar sus bonos si ofrece una tasa de interés más alta, pero esto atraerá a los ahorradores, quienes retirarán el capital con un producto marginal más bajo que la tasa de interés, entrando así en operación el desplazamiento del capital. Pero ¿qué sucede si la deuda creada en t, generación joven, el gobierno decide que debe ser pagada en t + 1, cuando la generación es vieja? Bajo este supuesto, el impuesto para pagar la deuda recae en la misma generación que goza del incremento del gasto público. En este sentido, si suponemos que la generación cuando es joven no paga impuestos y el gasto gubernamental se financia con la emisión de deuda gubernamental en forma de bonos, entonces esta deuda, además de pagar un interés a lo largo de un periodo, debe ser liquidada en t+l, cuando la generación envejeció, por medio de los impuestos. Esto implica que la generación en t+l debe pagar un impuesto, $T_{2,\,t+i}$, equivalente a $rb_t + b_t$.

De lo anterior, tenemos que –en primer instancia– el gobierno entra en un déficit financiado por bonos ($T_{1,t} = 0, \quad b_t = g_t$). Sin embargo, como el público *sabe* que va a pagar la deuda en un periodo posterior mediante impuestos ($T_{2,t} = rb_t + b_t$), esto hace que *no haya cambios en la riqueza* de la generación porque el incremento en el ingreso de la generación, cuando es joven, es exactamente compensado a valor presente por el decremento en el ingreso por los impuestos que pagarán cuando sean viejos para cubrir la deuda.

El resultado obtenido es conocido comúnmente como el *teorema de equivalencia ricardiana*, el cual señala que una política fiscal expansionista tiene efectos negativos

sobre la generación de riqueza al desplazar al capital privado por los incrementos que ocurran en el gasto público sin ningún efecto sobre las variables reales tales como el consumo o el capital. Por tanto, de acuerdo con la ortodoxia fiscal, el sentido de una reforma fiscal debe ser recaudatoria. Ello permite el financiamiento del exceso de gasto, generado por políticas expansionistas, sin que la trayectoria de los impuestos afecte las decisiones individuales de consumo e inversión, para no afectar el equilibrio de la economía.

La sustentabilidad fiscal: una alternativa estructural

La sustentabilidad fiscal es un concepto dinámico de largo plazo que refleja la efectividad y el sentido de la política fiscal en la implementación de operadores de mecanismos de estabilización de las diversas etapas del ciclo económico. En éste, los déficits (superávits) públicos generados en tiempos de recesiones (auge) son cubiertos por los superávits (déficits) en tiempos de auge (recesión). Esto contrasta con una situación donde imperan restricciones estructurales de las finanzas públicas, que se reflejan por acciones de reducción del gasto público en plena crisis económica. Esto implica la implementación de una política fiscal pro cíclica, la cual es una característica distintiva de los países en desarrollo atribuible a dos factores principalmente: *i*) imperfecciones en los mercados internacionales de crédito que impiden a estos países emitir deuda en tiempos de crisis y; *ii*) en periodos de expansión, producto de debilidades institucionales, se genera un despilfarro de recursos y/o búsqueda de rentas.

De lo anterior se deduce que el equilibrio fiscal no es igual a la sustentabilidad fiscal y que las brechas fiscales que se han mantenido en el largo plazo deben verse como un problema estructural y no coyuntural, como en la perspectiva ortodoxa.

Por ello permite cuestionarse si los ingresos tributarios son la fuente sostenible del gasto público o es este último la fuente solvente para mantener la base tributaria. En este sentido, aunque es una regla común que el uso del presupuesto público se aplique conforme a sus funciones (Musgrave, 1992) –asignativa, redistributiva y de estabilización–, sin embargo, dadas las situaciones de quiebre en la economía, debe procurarse que éste sea anticíclico, de manera tal que tienda a elevar la inversión y estabilizar las expectativas para la inversión privada, elevar el consumo

de sectores sociales, otorgar un peso mínimo a la actividad económica mediante el mantenimiento de la demanda agregada y el consumo interno necesario para el desempeño de la micro, pequeña y mediana empresa. En consecuencia, el gasto público puede contribuir a generar la solvencia necesaria para mantener la base tributaria. Asimismo, el crédito interno y externo ejercido por el sector público, como fuentes alternas de financiamiento del gasto público, en condiciones óptimas, puede llevar a un incremento del gasto productivo capaz de incrementar la capacidad de inversión del sector privado.

Esto contrasta con la posición de la ortodoxia fiscal que, al considerar al gasto público como exógeno, la recaudación depende del balance público, con efectos directos e indirectos respecto del financiamiento y de la estructura financiera prevaleciente. Por tanto, es correcto considerar que el impacto de la crisis permanente ha evidenciado un problema fiscal-estructural, consistente en la insostenibilidad de los ingresos fiscales conjuntamente con desequilibrios productivos.

Por consiguiente, la sustentabilidad fiscal es una nueva concepción donde se concibe al equilibrio temporal del ingreso y gasto público desde la perspectiva del balance estructural.[4] Esto permite la transformación del flujo de inversión pública física efectiva en *stock* de capital público disponible en la economía, basado en una política fiscal cuyo objetivo es determinar los límites en la capacidad de fiscalización y el destino improductivo de los ingresos públicos para considerar los efectos sobre los ingresos de las familias y sobre la disponibilidad de recursos para la demanda efectiva necesaria para un impulso económico.

Así, la estrategia de reforma fiscal, desde la perspectiva de la sustentabilidad fiscal, está enfocada a la realidad macroeconómica y de los contribuyentes, con un rediseño de la política fiscal de largo alcance orientada a desarrollar los determinantes de la eficiencia de los factores productivos y no a la recaudación inmediata de recursos, como se desprende de la ortodoxia fiscal. Esto requiere redefinir los instrumentos de política fiscal de manera que se tengan efectos *complementarios* sobre la actividad económica que permitan el incremento del producto, basado en el gasto público

[4] El balance estructural es un concepto más amplio respecto al balance público. Está referido a los ingresos públicos que se podrían obtener con base en el producto potencial, lo cual también permite un mayor margen de gasto público para cerrar la brecha del producto y permite utilizarlo como herramienta contracíclica, sin que se generen déficit públicos *ex ante*.

directo e indirecto que contribuya al aumento de la productividad de los factores y el aumento del *stock* de capital público y privado per cápita, lo cual se genera mediante la clara definición y la provisión eficiente de bienes públicos para tener efectos permanentes en la productividad de los factores y un crecimiento sostenible del producto mediante la generación de ahorro e infraestructura.[5]

El análisis acerca de cómo la política fiscal puede afectar los factores esenciales de la economía como la productividad, por medio de la promoción de *shocks* productivos aún no ha sido plenamente desarrollado. Por ejemplo, para alcanzar la prosperidad por medio de los desbordamientos productivos generados por la inversión pública, la política económica puede promover un *shock* tecnológico, que incentive a las empresas a ser más productivas. Por tanto, el papel del gasto público debe dirigirse sobre este camino y no a gastar grandes sumas de dinero público para mantener instituciones que destinen recursos a usos improductivos de los factores productivos, generando incentivos distorsionados por problemas de riesgo moral sobre la inversión futura, creando ineficiencias y baja productividad en los mercados, a costa de creación de déficit públicos no autofinanciables.

En este sentido, si la relación entre el Producto Agregado y el Ingreso Nacional permite el análisis de las decisiones de consumo-inversión y de las relaciones tecnológicas, entonces se puede analizar tanto el comportamiento del ahorro y de la inversión como los *shocks*, externalidades o derramamientos productivos, generados por el gasto público productivo. En esto radica la necesidad de tener una autoridad fiscal que no sólo vea el cambio de una posición de equilibrio a otra de nivel superior, como en la macroeconomía tradicional, sino en la generación de un cambio estructural que modifique la flexibilidad económica de largo plazo.

[5] La definición y provisión de bienes públicos eficiente debe basarse en las necesidades socialmente reconocidas o productivamente preferentes, pues ello garantiza su uso con los fines previstos. De lo contrario, los efectos derivados del gasto público en la provisión de bienes públicos podría generar efectos sustitución sobre la actividad privada, desde el nivel del gasto en consumo, hasta el desplazamiento del capital privado por el público, donde la competencia por los fondos disponibles entre el sector privado y público, generarían efectos transitorios en la productividad y en el producto, como lo postula la ortodoxia fiscal, donde la insuficiencia de ahorro es el dilema clásico que impide el cierre de la brecha del producto.

Si consideramos que la relación entre el producto máximo y el ingreso nacional es

$$C_t + 1_t = Y_t = (A_t(\gamma^t)^{1-\theta})K_t^{\theta} H_t^{1-\theta}$$

donde C_t, I_t e Y_t es el consumo, la inversión y el producto agregado, respectivamente, K_t el *stock* de capital, H_t las horas trabajadas, $A_t\gamma^{(1-\theta)t}$ un parámetro de productividad o eficiencia de un país específico que varía en el tiempo y es exógeno para las empresas, pero es determinado por políticas económicas[6] y mide la eficiencia mediante la cual los insumos son usados en la producción (o productividad total de los factores).

Considerando, a su vez, que el acervo de capital se deprecia a lo largo del tiempo, tenemos

$$K_{t+1} = K_t - \delta K + I_t$$

En tanto, en términos per cápita y en logaritmos, el producto agregado es:

$$logy_t = \gamma t + \log At + \frac{\theta}{1-\theta} \log\left(\frac{k}{y}\right) + \log h$$

Por lo tanto, podemos descomponer el crecimiento del producto en una tendencia, γt, productividad, A, capital, $\frac{\theta}{1-\theta} \log\left(\frac{k}{y}\right)$, y trabajo, $\log h$.

Asimismo, dado que la inversión depende de las decisiones de consumo presente de los agentes, entonces las restricciones de demanda desempeñan un papel fundamental para el crecimiento del producto, aun considerando el caso de economías con bajo nivel de actividad económica e imperfectamente competitiva, pero manteniendo el

[6] Si a lo largo de la senda de crecimiento el producto por trabajador crece a la tasa tendencial y los otros factores permanecen constantes, entonces movimientos en la política económica cambian los valores constantes de estos factores y, por lo tanto, cambian el intercepto de la trayectoria.

supuesto de racionalidad de los agentes. Esto último nos permite plantear una función de utilidad para un agente representativo de la economía:

$$\sum_{t=0}^{\infty} \beta^t N_t^{\vartheta} \left[(c_t^{\lambda} v\ (h_t)^{1-\lambda})^{\rho} - 1 \right] / \rho$$

Donde N_t es la población económicamente activa, β es el factor de descuento sobre la utilidad futura, $c_t = \dfrac{C_t}{N_t}$, $h_t = \dfrac{H_t}{N_t}$

y la función $v(h_t)$ es una función de utilidad cóncava, creciente en c_t y decreciente en h_t. En el límite $\rho = 0$ y tomando logaritmos a la función de utilidad:

$$\sum_{t=0}^{\infty} \beta^t N_t^{\vartheta} \left[(\lambda \log c_t + (1-\lambda) \log v(h_t) \right]$$

Si la productividad total de los factores y la población económicamente activa crecen a una tasa constante, $A_t \gamma^{(1-\theta)t} = A_0 \gamma^{(1-\theta)t}$ y $N_t = N_0 \eta^t$, entonces la economía tiene una senda de crecimiento balanceado donde el producto por la población económicamente activa es γ, con excepción de lo producido por las horas trabajadas por persona h, que es constante, a menos que haya un *shock* externo que incremente su productividad.

Dadas estas relaciones, la restricción por el lado de la demanda para la inversión privada, adicional al desgaste natural del acervo de capital, es la restricción crediticia para ampliación tecnológica o adopción de una tecnología de producción más eficiente y se convierte en el canal por el cual se tienen efectos reales sobre el producto. Por consecuencia, una política fiscal, basada en la expansión de la inversión pública física, que propiciara el incremento del acervo de capital (formación de capital público a partir de creación y ampliación de infraestructura complementaria a la producción, por ejemplo) o que incidiera en el desarrollo tecnológico efectivo de los factores productivos (gasto público productivo en creación y apoyo permanente de centros de investigación, educación científica y tecnológica con objetivos claros, estímulos a la investigación, mejora de capacidades individuales por medio de gasto social

directo, etcétera), podría frenar el deterioro productivo de los factores y desplazar la trayectoria de crecimiento a una posición mayor incrementando, a su vez, la tasa de crecimiento del producto y utilizando la capacidad productiva ociosa.

Sin embargo, también hay que tomar en cuenta que para evitar que un cambio en la tasa impositiva que financie el gasto público haga del consumo más costoso en términos de ocio, al gravar los ingresos de los factores y que disminuya su utilización, es necesario imponer la restricción presupuestal:

$$G_t = \tau_{t-1} Y_t$$

donde el gasto público, G_t, esté restringido por la tasa impositiva prevaleciente en el periodo anterior, τ_{t-1}. Esto impone la condición de que la autoridad fiscal debe recomponer su estructura de gasto para evitar su desperdicio y ser más eficientes en sus objetivos.

En caso de que el gobierno de una economía con bajo nivel de actividad, imperfectamente competitiva y dependiente de los flujos externos (ahorro externo) para financiar gran parte de sus actividades productivas, decida no provocar *shocks* externos o implementar políticas que causen cambios en el crecimiento productivo de los factores, por no utilizar correctamente la herramienta fiscal, dadas las restricciones con que opera este tipo de economías, entonces tendremos el caso de una economía estancada, que no crece, y que está sujeta al buen funcionamiento de los mercados externos. Sin embargo, donde éstos llegaran a fallar, las consecuencias recesivas sobre el producto son naturales.[7]

[7] Pues de acuerdo con las relaciones y restricciones planteadas, la productividad de los factores es la clave para la prosperidad o la depresión. Además, si consideramos que las diferencias internacionales en el ingreso son en gran parte producto de las diferencias en productividad, entonces es necesario que se diseñen políticas públicas que generen *shocks* de oferta que afecten directamente a la producción con efectos permanentes y, de esta manera, se pueda crear prosperidad. Además, si se tienen imperfecciones competitivas en los mercados financieros, es necesario que la distribución centralizada de los recursos se modifique al menos para distribuir éstos a actividades productivas que generen tanto un incremento de la productividad como del producto. Para evitar así que los efectos negativos en el ámbito productivo, se debe evitar subsidiar a los productores ineficientes y especuladores en perjuicio de los productores eficientes, a quienes se les escatiman los recursos, por lo cual la productividad decrece conjuntamente con el empleo total de la economía.

Por tanto, la transformación rápida de la composición de la demanda final en situaciones de crisis, debe considerarse como una continuación de la transformación de una estructura económica que cuente con industrias de alta tecnología con diversificación de productos, donde la autoridad fiscal contribuya al aumento de la capacidad productiva por medio del gasto público productivo. Además, también debe servir como medio de reactivación en las áreas de la economía que no tienen dinamismo o que se han visto limitadas por situaciones de crisis económicas, provocadas por desequilibrios financieros. En cambio, si se programa la canalización de inversiones públicas específicas con objetivos de complementariedad productiva de la inversión privada, conjuntamente con regulaciones a las decisiones privadas de inversión financiera en particular, de manera tal que no se suprima la competencia en general, puede generarse la flexibilidad de largo plazo de la economía para incrementar su productividad en mayor medida que la simple inversión pública sin objetivos en infraestructura, educación o salud que no provoca ni efectos a escala ni derramamientos económicos sobre los sectores productivos, sino el simple desperdicio de recursos.

En esta perspectiva, los planes de rescate y estímulos productivos, en situaciones de crisis, aunque sustentados en déficits fiscales, pueden adicionar los recursos disponibles y mejorar los ingresos futuros, sin que se haga necesaria una reforma fiscal con objetivos recaudatorios. Esto contrasta con lo postulado por la ortodoxia fiscal, que postula que dichos planes no son una cura, pues éstos son financiados mediante la emisión de más deuda pública que absorbe ahorros que en otra circunstancia se destinarían a la inversión privada, por lo cual es necesaria una reforma fiscal recaudatoria. De aquí se deduce que la promoción del crecimiento mediante el gasto público no necesariamente produce déficit públicos que requieran la implementación de reformas fiscales políticamente difíciles de realizar.

El contexto fiscal y macroeconómico en México

Una constante de los últimos 30 años en materia de política fiscal en México ha sido la de llevar a cabo una reforma fiscal importante que permita la consecución de una recaudación suficiente para los requerimientos de gasto público. En este sentido, es reconocida la debilidad e insuficiencia de la recaudación tributaria para financiar

el gasto público. Prueba de ello es el endeudamiento público externo de la década de 1970 o el incremento acelerado de la deuda interna de los años recientes y la petrolización de las finanzas públicas llevada a cabo desde mediados de la década de 1980. Esto implica que las condiciones económicas prevalecientes en un momento determinan la necesidad de llevar a cabo o no una reforma fiscal.

Sin embargo, los factores críticos de éxito de las reformas fiscales presentadas, discutidas y aprobadas hasta ahora, generalmente han estado ligadas a la necesidad de cubrir la insuficiencia de los ingresos recurrentes (tributarios) del sector público respecto de su gasto, por lo cual la discusión se ha centrado en qué impuestos o tasas aumentar, sin considerar que las finanzas públicas están compuestas por el gasto público, los ingresos y el endeudamiento y cuya administración tiene un efecto directo en la hacienda pública, misma que se constituye por todos los activos, pasivos y patrimonio, incluidos los derechos y obligaciones contingentes. Esto es producto de la concepción teórica ortodoxa, predominante en los círculos de decisión de la política pública, de que el Estado tiene un nivel de gasto y, por lo tanto, se tiene que recaudar impuestos suficientes para cubrirlo, por lo que el gasto es una variable exógena que sólo responde a los movimientos de las variables ingreso y deuda.

La necesidad de una reforma fiscal y hacendaria comienza desde finales de la década de 1960, donde la primera transformación fuerte del sistema tributario tendió a la globalización del impuesto sobre la renta, se simplificaron los impuestos indirectos, mediante la consolidación en el impuesto a las ventas, concluyéndose este proceso con la aprobación en 1979 de las leyes del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de coordinación fiscal. Los objetivos de esta reforma estaban direccionados a conseguir una gran transformación del sistema tributario. Es decir, los objetivos eran de modernización y ampliación del sistema tributario más que recaudatorios *per se*.

La oportunidad de estos cambios fue posible por el ambiente de relativa estabilidad macroeconómica presente, por lo que los objetivos perseguidos en esta reforma fiscal eran la consecución de una mayor eficiencia y equidad del sistema tributario para la consolidación de las finanzas públicas. Sin embargo, también desde fines de la década de 1970, la petrolización de los ingresos públicos fue un factor de debilidad del sistema tributario, pues pasó de constituir el 12.6% en 1977 a 26.8% en 1980 y este hecho ha sido fundamental para sostener la capacidad de pago del sector público.

Aunado a lo anterior, producto de la crisis de la deuda de 1982, se generó un descenso mayor de la capacidad tributaria del sector público, teniendo un doble efecto: por un lado, la crisis deterioró el ingreso real de los individuos, afectando la disposición para cumplir con las obligaciones impositivas y, por otro, los ingresos públicos dependieron cada vez más de los ingresos petroleros.[8] Estos factores propiciaron adoptar la ortodoxia fiscal, que junto con las reformas estructurales de primera generación adoptadas,[9] hizo posible que durante el periodo de 1989 a 1993 se dieran reformas fiscales cuyo objetivo era estar en concordancia, en materia fiscal, con la apertura comercial antes que resolver el problema de la insuficiencia de recursos tributarios. Esta misma visión prevaleció en los años siguientes, donde el objetivo de recaudar más prevaleció, sobre todo por hacer frente al financiamiento de los planes de rescate del sistema financiero derivados de la crisis económica de 1994 y financiera de 1997.

Por su parte, con la nueva administración de la alternancia, dada la insuficiencia fiscal prevaleciente respecto de sus gastos, entre los objetivos que se planteó se encontraba el de aumentar la recaudación tributaria no petrolera del 10% en promedio prevaleciente en los últimos años anteriores al año 2000, a 15% hacia 2006. Una cuestión central en la propuesta de reforma fiscal era la eliminación de varias exenciones en el IVA, en particular alimentos y medicinas, intercambiable por un mecanismo de transferencias en efectivo que compensara los ingresos de las familias con un nivel de ingreso bajo, por medio de los programas sociales como Progresa-Oportunidades. Sin embargo, dado el ambiente político, la propuesta fue desechada, aprobándose en 2002 –en cambio– una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) y una serie de impuestos especiales cuyo objetivo era dotar al gobierno de un ingreso adicional, por lo que la situación fiscal no mejoró ni para el sistema tributario ni para los contribuyentes (Cuadro 1). En particular, para estos últimos, en ciertos aspectos, se hizo más complejo.

[8] Aunque esto significa un incremento de los fondos disponibles en los momentos de reducción de otras fuentes tributarias en condiciones de crisis, ello no necesariamente significa un incremento sustantivo de la disponibilidad de fondos para el gasto público del sector presupuestario.

[9] Reformas consistentes básicamente en el incremento de la apertura y liberalización económica y la reducción de la actividad gubernamental en la economía (privatización).

CUADRO 1
Ingresos del Gobierno Federal
(como proporción del PIB)

Concepto	Años									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	14.16	14.52	14.99	14.81	15.27	15.02	15.12	16.80	16.77	15.83
Petroleros	4.27	3.81	4.73	5.21	5.85	5.24	4.47	5.67	4.13	4.47
Hidrocarburos	2.83	2.06	3.32	4.13	5.07	5.57	4.85	7.42	4.09	4.88
Ieps-Gasolina	1.31	1.65	1.16	0.62	0.16	(0.41)	(0.43)	(178)	0.03	(0.43)
Aprov. Rendimientos Excedentes	0.12	0.11	0.24	0.46	0.59	0.06	0.01			
Impo. Rendimientos Petroleros			0.02	(0.01)	0.03	0.02	0.03	0.04	0.01	0.02
No petroleros	9.89	10.70	10.26	9.61	9.42	9.78	10.65	11.13	12.64	11.36
Tributarios	8.56	9.04	8.99	8.36	8.57	8.97	9.25	9.90	9.43	10.00
Renta	4.30	4.67	4.46	4.03	4.16	4.32	4.66	5.14	4.99	5.17
Valor agregado	3.14	3.21	3.37	3.32	3.44	3.67	3.61	3.75	3.42	3.84
Producción y servicios	0.35	0.35	0.40	0.37	0.37	0.36	0.37	0.40	0.40	0.46
Importación	0.44	0.40	0.36	0.34	0.29	0.31	0.28	0.29	0.25	0.19
Otros	0.32	0.41	0.40	0.29	0.31	0.32	0.33	0.32	0.38	0.34
No tributarios	1.33	1.66	1.28	1.25	0.85	0.81	1.40	1.23	3.21	1.36
Derechos	0.24	0.27	0.25	0.19	0.21	0.20	0.22	0.24	0.25	0.24
Productos	0.10	0.08	0.07	0.06	0.08	0.07	0.06	0.06	0.06	0.03
Aprovechamientos	0.99	1.31	0.95	0.99	0.55	0.55	1.12	0.93	2.90	1.08
Contribuciones de mejoras	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S	N.S

N.S. No significativo
Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.
Fuente: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000-2010.

La explicación de estos resultados tiene que analizarse en función de que en países con una profunda desigualdad en la distribución del ingreso, como es el caso de México conforme se muestra en el Cuadro 2, es difícil incrementar la recaudación de manera significativa mediante la imposición directa[10] o la imposición de tributos especiales (otros impuestos, Cuadro 1), pues la situación de la distribución del ingreso en México es un problema estructural de desigualdad económica prevaleciente. Esto se debe en gran medida a la permanencia de esquemas institucionales y prácticas económicas y sociales que dificultan la distribución equitativa entre los integrantes de la sociedad mexicana con respecto al acceso a servicios de alimentación, vivienda, educación, salud, laborales, financieros, entre otros. Además, si consideramos los constantes ciclos recesivos de la economía, ocurridos en los últimos 30 años, que han impedido mantener un ritmo de crecimiento sostenido y la incorporación acelerada a una economía global, se puede deducir que estos dos elementos han contribuido a ampliar la brecha existente entre los individuos en materia de ingreso.[11]

De acuerdo con el Cuadro 2, los datos de la *Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares* (ENIGH) muestran que para el año 2000, 10% de la población de menores ingresos concentró entre 0.70 y 2.60% del ingreso, mientras que el 10% con mayores ingresos concentró entre 44 y 53%. Tomando en cuenta sólo el ordenamiento por ingreso total en deciles de familias, una persona promedio ubicada en el décimo decil de ingreso percibía un ingreso 70 veces mayor al que recibía en promedio una persona ubicada en el primer decil de ingreso. Si se considera el tamaño de las

[10] Por ejemplo, Sobarzo (2004) encuentra que la estructura económica es una restricción seria para incrementar los niveles de recaudación por medio del impuesto al ingreso, donde incluso este impuesto se recauda de manera indirecta mediante las declaraciones de las empresas y no por medio de las declaraciones personales, como sucede en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

[11] Esto puede ser resultado del esquema de competencia implementado por el Estado que, con el afán de desarrollar el mercado, contribuyó al establecimiento estructural de la concentración del ingreso. En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su informe sobre el *Panorama Social de América Latina* del 2001, señala como factores explicativos del comportamiento de la distribución del ingreso la trayectoria del empleo y los ingresos laborales. En este sentido, individuos con mejores condiciones de alimentación, salud, educación (y todos los aspectos culturales, psicológicos y sociales que se derivan de la presencia o ausencia de lo anterior), tienen una probabilidad mayor respecto al resto de acceder a un empleo mejor remunerado.

CUADRO 2

Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar

Deciles de hogares[1]	Año de levantamiento					
	2000	2002	2004	2005	2006	2008
Ingreso corriente total	30 647	29 986	30 992	31 848	34 127	36 928
I	4 666	4 951	5 124	5 227	6 085	5 612
II	8 126	8 763	9 121	9 337	10 536	10 213
III	11 087	11 726	12 312	12 493	13 870	13 972
IV	14 142	14 796	15 420	15 645	17 296	17 601
V	17 546	18 379	18 699	19 021	21 110	21 735
VI	21 813	22 309	22 820	23 440	25 440	26 990
VII	27 194	27 707	28 303	29 097	31 495	33 810
VIII	34 510	35 487	36 045	37 119	39 628	43 120
IX	49 027	49 118	49 902	50 873	54 048	60 240
X	118 356	106 620	112 173	116 226	121 761	135 988
Coeficiente de GINI[2]	0.480	0.453	0.455	0.458	0.446	0.467

[1] Los hogares están ordenados en los deciles de acuerdo con su ingreso corriente trimestral.

[2] El coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso: toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno, indica que hay mayor concentración del ingreso; en cambio cuando el valor del Gini se acerca a cero la concentración del ingreso es menor.

Fuente: INEGI. Nueva construcción de variables de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008

familias y el bienestar de los individuos mediante el ingreso per cápita, se encuentra que una persona del 10% con mayores ingresos de la población tiene un ingreso per cápita que equivale a 47 veces el ingreso per cápita de una persona del 10% de la población de menores ingresos.

Por lo anterior, con excepción de la reforma de 1979, cuando se introdujo el IVA y se simplificó el sistema impositivo, el nivel de recaudación tributaria prácticamente ha permanecido estancado y las reformas o misceláneas fiscales implementadas a partir de 1979, conforme el Cuadro 3, no han modificado el estancamiento de los ingresos tributarios debido a que han descansado en el incremento sobre los gravámenes sobre el consumo (IVA e Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, IEPS) o sobre los ingresos (Impuestos Sobre la Renta, ISR), sin que se modifique la carga fiscal, la cual en sí misma es contradictoria: altas cargas para unos y exenciones y tasas muy bajas para otros.

En esto radica la debilidad del sistema tributario mexicano, pues los incrementos del IVA, por ejemplo, no han repercutido significativamente en el nivel de captación[12] y junto con las frecuentes crisis económicas ocurridas en los últimos 30 años, han tenido el doble efecto de bajar la recaudación fiscal e imponer límites en la capacidad de fiscalización y un destino improductivo de los ingresos públicos. Obviamente estas circunstancias imponen el establecimiento de un círculo vicioso donde una baja efectividad tributaria se explica por la limitada capacidad de generar ingresos, por lo cual se dispone de menores recursos para financiar políticas de desarrollo económico y social e inversiones necesarias para aumentar el potencial productivo de una economía. Adicionalmente, los bajos ingresos aumentan la fragilidad de las instituciones públicas, con efectos negativos para el crecimiento económico.

La insostenibilidad de los ingresos fiscales ha generado desequilibrios en el aparato productivo, tanto en términos tecnológicos como de productividad y competitividad, pues el financiamiento para estimular y fomentar el proceso de industrialización se encuentra limitado por el incumplimiento de las demandas sociales y por el financiamiento público de los rescates bancarios y carreteros, por ejemplo. En este sentido, el contexto macroeconómico desempeña un papel relevante tanto para los resultados que se pretendan obtener como para los objetivos

[12] Esto es lógico en tanto que una economía que destina su producción al consumo externo, entonces reduce su consumo interno y, por consecuencia, el ingreso tributario indirecto se reduce.

CUADRO 3

Composición de los ingresos públicos de México: 1990-2010

Millones de pesos

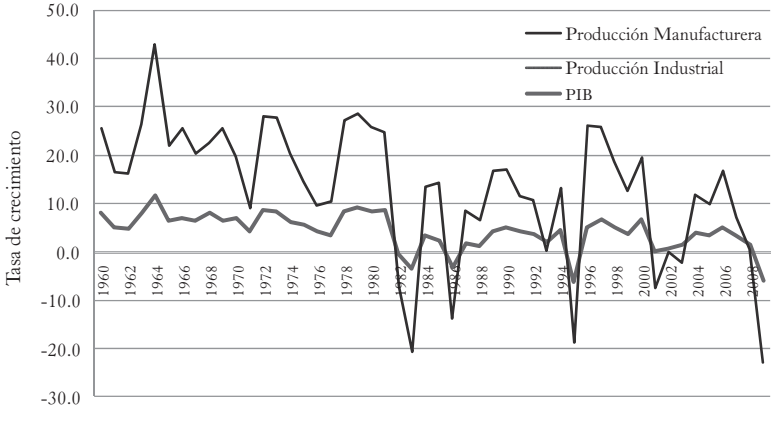
Concepto	Años								
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ingresos totales	187,701.6	418,375.5	1,178,813.1	1,947,816.2	2,263,602.5	2,485,785.0	2,860,926.3	2,817,185.5	2,960,268.2
Ingresos petroleros	55,591.7	138,905.1	385,498.2	726,536.6	861,279.2	880,698.1	1,054,626.1	874,163.9	972,973.2
Ingresos no petroleros	131,109	279.470.4	793,314.9	1,221,279.6	1,402,323.3	1,605,086.9	1,806,300.2	1,943,021.6	1,987,295.0
Tributarios	74,153.9	152,976.5	515,492.5	793,006.6	930,686.3	1,047,255.7	1,207,720.6	1,125,428.8	1,314,326.8
Otros no tributarios	56,956.0	126,493.9	277,822.4	428,273.0	471,637.0	557,831.2	528,579.6	817,592.8	672,968.2
	Estructura porcentual								
Ingresos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos petroleros	30.1	33.2	32.7	37.3	38.0	35.4	36.9	31.0	32.9
Ingresos no petroleros	69.9	66.8	67.3	62.7	62.0	64.6	63.1	69.0	67.1
Tributarios	39.6	36.6	43.7	40.7	4.11	42.1	42.2	39.9	44.4
Otros no tributarios	30.3	30.2	23.6	22.0	20.8	22.4	20.9	29.0	22.7

Fuente: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990-2010.

perseguidos, siendo estas circunstancias las que explican la introducción de las modificaciones fiscales. Mientras que los determinantes del ingreso tributario son de índole tanto económica como política.

Así, en los últimos 30 años la tasa media de crecimiento anual del PIB real a precios de 2005 de las décadas de 1980 y 1990, de 2.3% y 3.4%, respectivamente, son superiores a la presentada en la última década: 2.0%. Esta situación está en correspondencia con el ritmo de la producción industrial y manufacturera conforme a la Gráfica 1, donde se hace notorio un movimiento paralelo entre estos dos indicadores y el crecimiento económico. En consecuencia, para fortalecer el desempeño económico de una economía como la mexicana, que ha sufrido importantes desaceleraciones industriales acompañadas por un bajo ritmo en la acumulación de capital, es necesario entonces una política pública que exprese la necesidad de fortalecer las fuentes internas de crecimiento. Si bien es reconocido que el capital físico es un motor de crecimiento, para la economía mexicana éste ha sido insuficiente y una causa de ello se encuentra en el abandono de la política pública por complementar productivamente la acumulación de capital mediante la reducción de la inversión pública, sobre todo en infraestructura.

GRÁFICA 1
Evolución indicadores productivos
(*año base: 2005*)

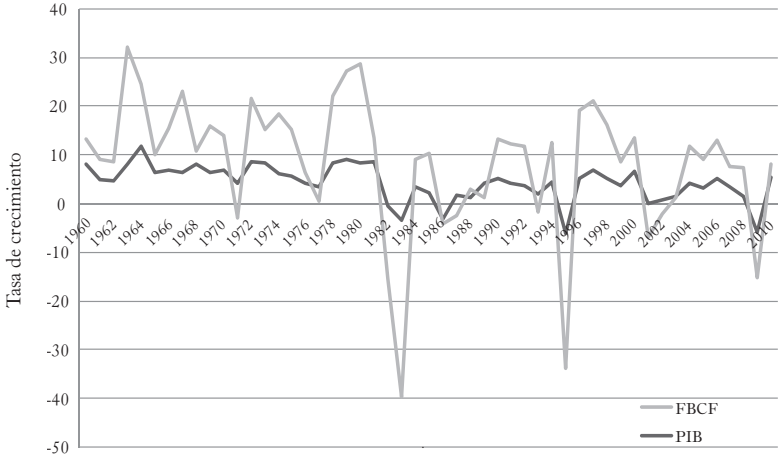


Fuente: International Monetary Fund (IMF), Internacional Financial Statistics.

Una explicación de esta insuficiencia productiva ha sido la de considerar que la falta de ahorro es la que provoca bajas tasas de inversión, al mantenerse en un rango de 20% como proporción del PIB. Sin embargo, ¿es el ahorro *per se* suficiente para generar capital?, la sola posesión de ahorro no puede generar un consumo futuro (crecimiento económico), para hacerlo es necesario disponer esos recursos en la producción de bienes que puedan generar más bienes en el futuro (bienes de capital). Esto significa que sólo cuando se comienza a producir capital con actividades productivas se inicia la formación de capital.

En este sentido, la evidencia empírica para la economía mexicana muestra que esto aplicó en las décadas de 1960 y 1970, no así durante los últimos 30 años, donde la formación de capital bajó los niveles del ritmo de crecimiento de 8.8% promedio anual en el periodo 1960-1980 a 0.9% para el periodo 1981-2009. Lo anterior a pesar de que la tasa de ahorro promedio anual de la economía, como proporción del PIB, en este último periodo fue de 18.97% (Hernández, 2010) (Cuadro 5).

GRÁFICA 2
*Evolución productiva PIB-*stock *de capital: 1960-2010*
(*año base: 2005*)



Fuente: International Monetary Fund (IMF), Internacional Financial Statistics.

Asimismo, la evidencia también muestra que si bien el gasto público ejercido por el sector público tuvo un ritmo de crecimiento alto durante los años previos al periodo de ajuste económico implantado en 1985, la tasa media anual de crecimiento real del gasto programable ejercido por el sector público fue de alrededor de 30%, con una participación respecto al PIB un poco superior a 20%, porcentajes elevados en comparación con los prevalecientes a partir de 1983, cuyas medias oscilan alrededor de 4% y 15% respectivamente. Entonces, se puede decir que un elemento adicional a la insuficiencia de la inversión que contribuyera a la reducción del ritmo de crecimiento de la economía mexicana durante los pasados 25 años, ha sido la recomposición del gasto público utilizado en actividades no productivas, conforme se muestra en el Cuadro 4.

En esta línea, Hernández (2010) realiza un análisis de correlación simple a precios corrientes, entre el PIB y la inversión pública, entre el PIB y la inversión privada y entre la inversión pública y la inversión privada para el periodo 1980-2009, identificando que existe una alta correlación entre la inversión pública y el crecimiento económico, situación similar entre está ultima variable y la inversión privada bruta pero, en el primer caso, el coeficiente de correlación simple es de 0.9078, mientras el coeficiente de correlación entre la inversión privada bruta y el PIB es cercano a uno (0.9934). Sin embargo, si el análisis es a precios constantes, la correlación entre el PIB y la inversión pública deja de ser significativa, no así con la inversión privada.[13]

Considerando lo anterior, es evidente que los incrementos en el *stock* del capital existentes en economías en crecimiento como la mexicana, están limitados por las condiciones de su formación inicial; es decir, si inicialmente una economía gasta todos sus recursos disponibles en la producción de bienes de consumo inmediato (o fase temprana de industrialización), no dejará de adquirir nuevo capital, sino también lo perderá conforme su uso cotidiano.[14] En estas condiciones, de 1925 a 1975, el crecimiento económico no requirió de grandes volúmenes de endeudamiento público para financiar la actividad productiva, debido a una estructura estable de fondeo de

[13] Es importante señalar que las cifras de inversión pública consideran sólo lo destinado a la creación de infraestructura física y no contemplan el gasto en infraestructura social (gasto en salud y educación, principalmente), lo cual permite una estimación acorde con el modelo desarrollado.

[14] Este argumento puede ayudar, en buena medida, a explicar el agotamiento temprano del proceso de industrialización de la economía mexicana y el descenso de la formación de capital ocurrido.

CUADRO 4

Demanda de gasto público en México: 1980-2009

Miles de millones de pesos a precios de mercado

Concepto	1980-1989[1]	1990-1999[1]	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto Neto total	48.39	488.80	1,243.13	1,327.19	1,484.26	1,670.80	1,802.61	1,979.81	2,270.56	2,498.98	2,894.81	3,008.88
Gasto programable	24.51	337.11	855.29	937.21	1,078.86	1,241.85	1,326.95	1,477.37	1,671.17	1,911.32	2,229.15	2,436,55
Gasto corriente	18.93	266.48	713.92	778.19	889.99	1,039.32	1,073.70	1,197.94	1,345.87	1,503.49	1,694.02	1,829.91
Gasto capital	5.30	70.63	141.37	159.02	188.87	202.54	253.26	279.42	325.30	407.83	535.13	606.64
Inversión Física	4.50	63.48	142.72	144.55	152.62	187.27	220.00	246.25	285.88	340.00	380.52	549.33
Gasto no programable	23.88	151.69	387.84	389.97	405.40	428.94	475.66	502.44	599.38	587.66	665.65	652.33
Tasa de crecimiento real												
Gasto neto total	7.55	(0.60)	9.86	0.83	4.56	2.69	(1.08)	5.06	7.24	5.36	8.62	2.32
Gasto programable	2.97	2.62	8.27	3.49	7.63	5.01	(2.03)	6.50	5.78	9.48	9.36	4.82
Gasto corriente	5.04	2.71	22.83	9.00	14.37	16.78	3.31	11.57	12.35	11.71	12.67	8.02
Gasto capital	(0.92)	3.32	(2.29)	6.24	11.05	(2.17)	14.64	5.54	8.86	20.01	23.04	8.71
Inversión Física	0.63	3.66	8.47	(4.34)	(1.29)	11.94	7.71	7.07	8.56	13.85	4.94	38.44
Gasto no programable	19.81	(4.46)	24.56	0.55	3.95	5.81	10.89	5.63	19.29	(1.96)	13.27	(2.00)

Fuente: Elaboración propia con base en: México: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000 a 2009; Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP, Base de Datos, 1980 a 1999.

la inversión basada en una política pública generadora de ahorro interno consistente en: gasto en inversión, cajones selectivos de crédito y creación y fortalecimiento de la Banca de Desarrollo. Sin embargo, el modelo de sustitución de importaciones (ISI) no logró institucionalizar las relaciones entre el Sistema Financiero y el sector productivo que fortaleciera la intermediación financiera, pues el gasto público asumió la función de financiamiento de la inversión de proyectos prioritarios de largo plazo (asumiendo los riesgos), evitando que los bancos asumieran directamente con la función de intermediación con todos los riesgos, generando, por el contrario, altos rendimientos y nulo riesgo.

En cambio, para enfrentar la crisis de la deuda, se implementó un nuevo modelo de crecimiento económico basado en las exportaciones y fomentado con la apertura comercial. Sin embargo, dadas las deficiencias productivas estructurales de la economía mexicana, el nuevo modelo continuó con la dependencia de importaciones para exportar, la provisión de ingresos petroleros, el subsidio salarial a la producción y la integración productiva en conglomerados, por lo cual se profundizó, en lugar de mejorar, el deterioro de la capacidad tributaria del gobierno. Así, la apertura y orientación externa de la economía ha conducido a la incapacidad de incrementar los recursos fiscales, donde la imposibilidad de implementar una reforma tributaria de largo alcance, ha venido erosionando gradualmente los ingresos públicos. Además, la provisión de liquidez derivada de la privatización tanto de empresas públicas como de la seguridad social llevadas a cabo a partir de la década de 1980, ha multiplicado la colocación de valores gubernamentales, lo que ha significado un incremento de la deuda interna, donde una parte importante de los recursos ejercidos se ha destinado a inversiones financieras e improductivas reduciendo, por contraparte, los rubros del gasto destinado al financiamiento del desarrollo: infraestructura pública, educación, investigación, salud, cultura, etcétera, lo cual condujo a tasas de crecimiento bajas e inestables en los últimos 30 años para la economía mexicana.

Por otro lado, en general los países en desarrollo se caracterizan por carecer tanto de la capacidad organizativa para elevar la recaudación tributaria en el corto plazo como de contar con mercados de capital internos desarrollados, necesarios para respaldar el financiamiento de una infraestructura económica y social requerida. Esto significa la existencia de una *fragilidad estructural de las finanzas públicas*, donde se observa un grado de incompatibilidad entre la minimización de las pérdidas de eficiencia tributaria y la garantía de suficiencia financiera del sector

público. Esa incompatibilidad es más profunda en países que se caracterizan por tener disparidades regionales, socioeconómicas y estructurales, como México. Sin embargo, también es de reconocerse que las situaciones de fragilidad financiera del sector público se deben al tipo de prácticas fiscales implementadas en periodos anteriores que haya llevado a la *irresponsabilidad* o al *ilusionismo fiscal*.

La falta de responsabilidad fiscal se expresa cuando se tiene una reducida preocupación por la elevación de los ingresos tributarios propios y la expansión del gasto público, justificado por el estímulo de transferir el financiamiento del déficit mediante el endeudamiento. Esta situación genera descontrol financiero para el sector público, por lo que sus gastos no programables se incrementan considerablemente absorbiendo gran parte de sus recursos presupuestales en detrimento de otros rubros. Este es el caso de la estructura fiscal mexicana en los últimos 20 años, como se muestra en el Cuadro 5. Donde se observa que existe un desequilibrio entre los ingresos públicos obtenidos por la tributación y explotación de recursos propiedad del Estado; por lo cual, la medida recurrente por el sector público para financiar el exceso de gasto es el endeudamiento público, que puede ser provisto mediante el crédito interno o externo. En el caso de México, la evolución de este financiamiento público, requerido para financiar los déficits públicos, ha sido un instrumento convencionalmente utilizado para evitar las presiones fiscales provocados por los excesos de los gastos respecto de los ingresos públicos y ha pasado de los requerimientos externos a los internos, como se muestra en la Gráfica 3.

El repunte de los requerimientos de financiamiento público interno ocurridos en los últimos años, ha presionado a que la tasa de interés interna de fondos privados se ha elevado por encima de la tasa de interés de fondos públicos. Por ejemplo, la brecha promedio entre la tasa de interés de valores privados y la tasa de interés de valores públicos (Certificados de la Tesorería, Cetes) en el periodo 1990 a 2010 ha sido de 2.27 puntos porcentuales, siendo el periodo de enero a abril de 1995 el momento en que la brecha fue la más amplia al llegar a ser de alrededor de 20 puntos porcentuales. No obstante, aun cuando en los últimos años la brecha ha tendido a ser mínima, pasando de 4.5 puntos porcentuales promedio en la década de 1990 a menos de 1 punto porcentual promedio (0.97%) en esta primer década del siglo XXI, la competencia de fondos, para el financiamiento público y privado, ha llevado a incrementar el costo de la inversión, producto de la disminución del crédito interno, cuya evolución se muestra en la Gráfica 4.

CUADRO 5

Estructura fiscal de México: 1990-2010

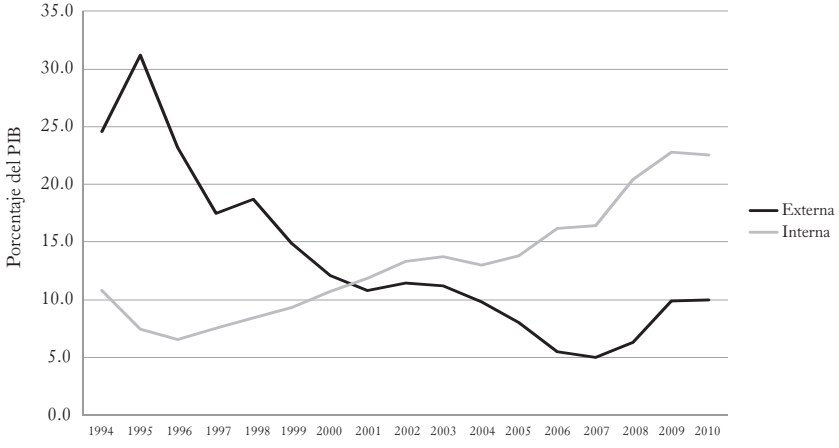
Millones de pesos

Concepto	Años								
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ingresos totales	187,701.6	418,375.4	1,178,813.2	1,947,816.2	2,263,602.6	2,485,785.1	2,860,926.4	2,817,185.4	2,960,268.2
Gobierno federal	118,665.3	280,144.4	868,267.7	1,412,504.9	1,558,808.1	1,711,220.6	2,049,936.3	2,000,446.0	2,080,064.3
Tributarios	79,317.3	170,305.6	581,703.4	810,510.9	890,078.2	1,002,670.1	994,552.3	1,129,552.5	1,260,458.7
Directos	32,972.1	73,705.4	258,254.2	384,521.8	448,009.8	527,183.6	626,508.6	594,796.2	679,739.2
Indirectos	44,219.6	87,640.0	304,011.5	397,197.5	408,670.3	438,147.1	329,147.0	489,479.5	535,697.7
Iva	26,635.6	51,785.1	189,606.0	318,432.0	380,576.1	409,012.5	457,248.3	407,795.1	504,433.6
Otros	2,125.6	8,960.2	18,937.7	28,791.6	33,308.1	37,339.4	38,896.7	45,276.8	45,021.8
No tributarios	39,348.0	109,838.8	286,564.3	601,994.0	668,729.9	708,550.5	1,055,384.0	870,895.5	819,605.6
Org. De control directo	69,036.3	138,231.0	310,564.3	535,311.3	704,794.5	774,564.5	810,990.1	816,737.4	880,203.9
Pemex	56,591.7	138,905.1	385,498.2	726,536.6	861,279.2	880,698.1	1,054,626	874,163.9	972,973.2
Gastos Totales	204,215.4	421,549.8	1,239,266.4	1,958,012.2	2,255,221.4	2,482,503.5	2,872,608.3	3,088,876.7	3,333,552.7
Gasto programable	112,676.3	282,107.5	852,029.3	1,458,540.1	1,656,938.1	1,894,952.9	2,210,196.9	2,436,548.8	2,618,500.1
Gastos corriente	85,293.2	223,085.2	705,484.9	1,185,625.0	1,338,428.5	1,489,975.8	1,678,214.8	1,829,908.8	1,972,392.3
Gasto capital	27,383.1	59,022.3	146,544.4	272,915.1	318,509.6	404,977.1	531,983.1	606,640.0	646,107.8
Gasto no programable	91,539.1	139,442.3	387,237.1	499,472.1	598,283.3	587,550.6	662,411.4	652,327.9	715,052.6
Costo financiero	67,118.0	69,769.0	140,499.5	182,731-3	211,465.0	210,943.0	197,070.0	231,736.0	242,039.8
Participaciones	20,717.4	49,158.9	178,136.2	278,892.4	329,337.3	332,757.7	423,454.9	375,717.3	437,334.5
Adefas	3,703.7	5,514.4	8,083.8	10,393.3	18,880.9	15,836.9	11,843.9	13,798.2	21,957.5
Balance presupuestario	-16,513.8	-3,174.4	-60,453.2	-10,196.0	8,381.2	3,281.6	-11,681.9	-271,691.3	-373,284.5
Balance finaciero	-2752.4	2973.7	-143.5	70.6	1552.4	1528.4	3736.5	-1794.7	2704.7
Balance público	-19,266.2	-200.7	-60,586.7	-10,125.4	9,933.6	4,810.0	-7,945.4	-273,286.0	-370,579.8
Financiamiento	19,266.2	200.7	60,596.6	10,125.2	-9,933.8	-4,809.9	7,945.6	273,486.0	370,579.8

Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 1990-2010.

GRÁFICA 3

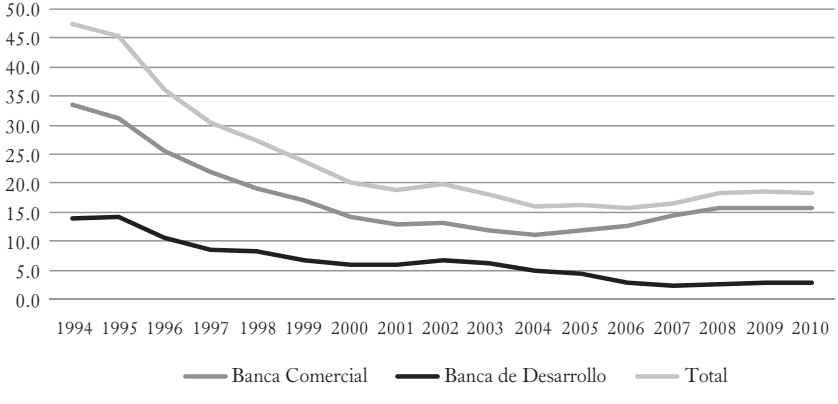
Deuda el Sector Público Presupuestario



Fuente: Banxico, indicadores de política monetaria e inflación.

GRÁFICA 4

Evolución del crédito interno (*porcentaje del PIB*)

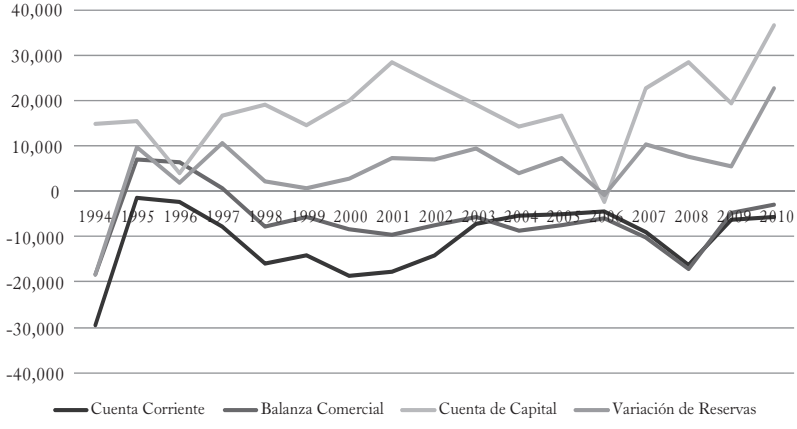


Fuente: Banxico, indicadores de política monetaria e inflación.

Ello puede explicar la razón del porqué el ritmo de la inversión fija bruta en esta última década sólo haya crecido 2% en promedio, con un descenso de 2.79% en el 2009, lo cual limita el potencial de crecimiento a largo plazo de la economía mexicana en ese mismo rango, cuando la tasa potencial de crecimiento oscila alrededor de cinco por ciento.

Cabe mencionar que después del proceso de renegociación de la deuda de 1989, se mostró una tendencia a disminuir tanto el financiamiento externo como la carga de la deuda para las finanzas públicas. En consecuencia, el costo financiero tuvo una tendencia creciente a lo largo de los años considerados que provocó el aumento de la tasa de interés, que en un contexto de movilidad internacional, propició una gran afluencia de capital para financiar el endeudamiento público mediante la adquisición de bonos gubernamentales que generó, en los últimos años, la sustitución del financiamiento externo por el financiamiento interno. Sin embargo, esto ha conllevado ha incrementar el riesgo cambiario que afecta la competitividad externa de la economía y, por tanto, su posición externa, generándose una situación permanente de desequilibrio de balanza de pagos, como se aprecia en la Gráfica 5.

GRÁFICA 5
Desequilibrio en balanza de pagos
(*millones de dólares*)



Fuente: Banxico, indicadores del sector externo.

Estas circunstancias, han agudizado los problemas de pobreza o inequidad tanto entre personas como entre regiones y han sido atacados con políticas sociales focalizadas y asistencialistas para los primeros y con participaciones federales a los segundos, con una inversión pública dispersa en objetivos y localización, que hacen que el esfuerzo del incremento del gasto social en los presupuestos públicos no generen los efectos esperados. Así, considerando la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) de 2002, 2004, 2006 y 2008, la situación en términos de distribución del ingreso en México presentó una mejoría en los primeros deciles, si se le agrega al ingreso permanente de los hogares todas aquellas transferencias producto de los programas sociales como el Subsidio Eléctrico, Educativo, Procampo, Oportunidades, Adultos Mayores, etcétera, aunque es importante señalar que la distribución de éstos programas sociales han pasado de ser ligeramente progresivos hasta 2006 a ser regresivos en 2008 para los deciles IV-IX.

Una explicación posible sobre la ineficacia de los programas sociales, puede deberse a que éstos han sido capturados por grupos de interés dada la definición laxa de los objetivos de los programas, por lo que la incidencia en la distribución del ingreso es regresiva en términos generales, pues quienes mayores aportes realizan a su financiamiento (deciles IV a VIII), en términos de la proporción de su ingreso percibido, reciben menos beneficios. Lo anterior a pesar de que, conforme los informes de la Cuenta Pública Federal emitidos por la SHCP, la evolución del gasto social creció 43.3% en términos reales entre 2002 y 2008, incrementando su participación en más de un punto porcentual como proporción del PIB (Cuadro 7). Los rubros de mayor crecimiento fueron los del subsidio eléctrico en tarifas residenciales, el gasto en pensiones y transferencias directas (Oportunidades). Sin embargo, conforme los cálculos de la SHCP, el Coeficiente de Gini pasó de 0.45 en el año 2000 a 0.465 en 2008, con lo que se confirma que los programas sociales no han tenido una incidencia redistributiva fuerte.

Asimismo, la distribución del gasto de los hogares muestra que, excepto en el último decil, la incidencia del ahorro per cápita es muy baja o nula, por lo cual esta situación incide completamente sobre la disponibilidad de fondos que tiene la economía mexicana y las necesidades de gasto que tiene la población, lo que contribuye a mantener una insuficiencia de ahorro que sólo puede ser cubierta con la provisión pública productiva.

CUADRO 6

Evolución de la distribución del ingreso-gasto de los hogares: México, 2000-2008

Decil	Porcentaje del Ingreso y Gasto Per Cápita de los hogares												
	2000		2002			2004			2006			2008	
			Ingreso			Ingreso			Ingreso			Ingreso	
	Permanente	Gasto	Permanente	Contrasfer	Gasto	Permanente	Contrasfer	Gasto	Permanente	Contrasfer	Gasto	Permanente	Contrasfer
I	1.6	1.0	1.4	1.8	0.9	1.5	1.5	3.2	1.7	2.0	3.0	1.8	2.7
II	3.0	2.7	3.2	3.5	2.4	3.5	3.5	4.7	3.5	3.7	4.6	2.9	3.6
III	4.1	3.9	4.3	4.6	3.6	4.3	4.3	5.5	4.6	4.7	5.5	3.4	4.0
IV	5.0	5.0	5.4	5.6	4.9	5.6	5.6	6.3	5.7	5.7	6.4	4.3	4.7
V	6.1	6.5	6.6	6.8	6.1	6.6	6.6	7.0	6.7	6.7	7.4	5.4	5.7
VI	7.6	8.3	7.8	7.8	7.6	8.1	8.1	8.3	8.0	7.9	8.3	6.0	6.3
VII	9.1	8.9	9.6	9.6	9.1	9.8	9.8	9.3	9.7	9.5	9.7	7.7	7.8
VIII	11.6	11.7	11.8	11.7	11.5	11.6	11.6	11.5	11.8	11.6	11.5	9.6	9.6
IX	15.7	16.2	16.8	16.6	18.3	15.7	15.7	15.5	15.7	15.7	15.2	12.8	12.5
X	36.2	35.7	33.1	32.1	35.6	33.4	33.4	28.6	32.7	32.5	28.4	46.0	43.1
Total	100.0	99.9	100.0	100.1	100.0	100.1	100.1	99.9	100.1	100.0	100.0	99.9	100.1

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los Hogares, 200, 2002, 2004, 2006 y 2008; SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas ordenados por nivel de ingreso. Resultado para años 2000, 2002, 2004, 2006 y 2008.

CUADRO 7

Evolución del gasto público (como proporción del PIB)

Concepto	Años									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	9.71	11.20	11.35	10.96	11.67	11.69	12.44	13.33	13.94	13.58
Gasto Corriente	8.20	9.31	9.56	8.84	9.00	8.97	9.48	9.80	11.25	10.87
Gasto directo	4.69	5.00	5.28	4.62	4.47	4.36	4.70	5.09	6.52	6.24
Servicios personales	1.41	1.50	1.66	1.36	1.22	1.18	1.20	1.50	2.14	2.05
Servicios generales	0.23	0.28	0.28	0.28	0.25	0.28	0.50	0.49	0.85	0.66
Aportaciones y gastroreasignado	2.80	2.95	2.97	2.72	2.73	2.51	2.62	2.69	2.88	2.77
Otros	0.24	0.27	0.36	0.25	0.27	0.39	0.37	0.42	0.66	0.77
Ayudas, subsidios y transferencias	3.51	4.32	4.28	4.22	4.53	4.61	4.79	4.71	4.74	4.63
A entidades de control presupuestario directo	1.31	1.45	1.61	1.54	1.69	1.70	1.91	1.94	2.24	2.18
A entidades de control presupuestario indirecto	2.20	2.86	2.68	2.69	2.84	2.91	2.88	2.76	2.49	2.45
Gasto de capital	1.50	1.88	1.79	2.12	2.57	2.72	2.96	3.53	2.69	2.71
Gasto directo	0.92	0.90	0.96	0.88	1.17	1.19	2.05	2.48	1.82	2.01
Obras públicas	0.50	0.55	0.59	0.47	0.71	0.65	0.62	0.76	0.90	0.94
Aportaciones fed. y gasto reasignado	0.25	0.27	0.23	0.21	0.22	0.21	0.38	0.42	0.45	0.42
Otros	0.17	0.08	0.14	0.19	0.24	0.33	1.05	1.30	0.47	0.65
Ayudas, subsidios y transferencias	0.58	0.98	0.83	1.25	1.39	1.53	0.91	1.05	0.87	0.71
A entidades de control presupuestario directo				0.38	0.48	0.44	0.10	0.35	0.03	
A entidades de control presupuestario indirecto	0.58	0.98	0.83	0.86	0.91	1.09	0.81	0.70	0.84	0.71

Nota: la suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.
Fuente: SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2001-2010.

Por tanto, a pesar del consenso acerca de considerar al gasto público como la principal herramienta redistributiva con que se cuenta, ello dependerá del nivel, tipo y eficiencia del gasto que se ejerza. Así, si se tiene un gasto social progresivo y focalizado basado en un esquema amplio de transferencias y protección social, ello hará más efectiva la acción redistribuidora del ingreso del gasto público.

Objetivos y propuestas para una reforma fiscal y hacendaria necesaria

Ampliar la capacidad de generación de ingresos

Un primer elemento que se debe considerar es que una reforma fiscal no debe tener por objetivo resolver problemas coyunturales inmediatos: aumentar la recaudación o implementar un incentivo para incrementar la inversión en áreas específicas, pues ello implica una falta de claridad sobre la naturaleza de los problemas y de políticas que lleva a un *enredo fiscal*. Por el contrario, una reforma fiscal óptima es aquella que cambia una vez y durante mucho tiempo tanto los tipos impositivos como los subsidios, pues un sistema impositivo con pocos impuestos de base amplia es más eficiente, desde la perspectiva económica, y más efectivo en cuanto a la recaudación, con certeza para los contribuyentes.

En los últimos años el sistema tributario ha sido objeto de diversas reformas. Sin embargo, los resultados obtenidos han sido o nulos o contrarios a los objetivos que deben perseguirse con cualquier reforma fiscal: promoción de la neutralidad fiscal, mayor eficiencia productiva y mayor competitividad de las empresas. Bajo el panorama de la hacienda pública en México ¿cómo puede una reforma fiscal ser eficaz en sus objetivos de recaudar más para cubrir los gastos? La respuesta es obvia: no se puede incrementar el ingreso tributario cuando sus fuentes están deprimidas,[15] y si a ello se añade el hecho de que el gasto generado por el sector

[15] Esto es de suma importancia para el contexto de las economías emergentes como la mexicana: aun cuando se imponga una alta tasa impositiva para mejorar la recaudación, si no se generan los ingresos familiares suficientes, dicha tasa no logrará obtener su cometido. Al respecto, basta señalar que mientras la tasa real de crecimiento de la economía mexicana fue de 2.89% promedio anual para el periodo 2000-2008, los ingresos tributarios lo hicieron a un ritmo de 0.36 por ciento.

público es insostenible en tanto no genera crecimiento por ser gasto improductivo,[16] entonces es de esperar que se requiera recaudar más para cubrir los balances, cuando la esencia de una reforma hacendaría debe estar ligada a una recomposición del gasto estrictamente necesario para impulsar y promover las capacidades productivas de las empresas y las familias, que lo haga eficiente y con efectos directos sobre el crecimiento económico, influyendo en el detalle de los gastos con efectos vinculantes en caso de incumplimiento de objetivos.

De esto último resulta esencialmente importante ubicar el sistema fiscal en el contexto de la distribución no sólo del ingreso sino también de los gastos, pues como Aguilar (2009) ha mostrado, cuando existe un mayor grado de desigualdad en la distribución del ingreso ello determina una disminución en la capacidad de obtención de recursos tributarios. Considerando así el problema fiscal, el mito acerca de que las deficiencias presupuestales son por impuestos insuficientes, deja de ser válido pues la base del presupuesto público está lleno de programas ineficaces que desvían recursos de los usos de mayor valor a los de escaso valor.[17] Ahora bien, hay que tener en cuenta que si bien, en conjunto, tanto los impuestos como el gasto público pueden redistribuir el ingreso, ello no implica que su efecto total sea la redistribución del ingreso de los grupos de ingresos altos a los bajos.

Al respecto, la explicación de que sólo la mitad de los ingresos tributarios provenga de la tributación directa no debe verse sólo como una incapacidad fiscal para recaudar impuestos o como el mantenimiento de una base cautiva de contribuyentes, sino que las causas deben buscarse en la estructura que da sustento a esta situación: la distribución del ingreso. Así, no es *posible* ampliar la base tributaria de ninguna economía con esas características: ¿cómo cobrar impuestos a quién no ha satisfecho sus necesidades alimentarias?, buscar la extracción de rentas por medio de

[16] Simplemente hay que notar que el gasto corriente del sector público tiene una participación del 13% del PIB mientras los ingresos se sitúan en 9.4% para los años 2000-2008.

[17] Por ejemplo, en lugar de tener programas sociales asistencialistas que tienen efectos de corto plazo, deberían procurarse programas de mejora de capacidades productivas de la población. En este sentido, los primeros, cuando ya están perfectamente establecidos como Oportunidades, generan efectos perversos en los incentivos para incrementar las capacidades y buena parte de sus beneficiarios adoptan la postura del *free rider*, por lo que se influye negativamente en el comportamiento productivo y el gasto social resulta sustitutivo del gasto privado, en los estratos a los que está dirigido.

los impuestos hacia estos grupos sociales sólo profundizaría la desigual estructura socioeconómica con consecuencias de posibles conflictos sociales.

Por tanto, cuando se piensa en una reforma fiscal en un contexto como el de México, antes de intentar recaudar debemos preguntarnos ¿para qué?, esta cuestión toma vida por los resultados obtenidos anteriormente, donde se muestra que la política de gasto público seguida en los últimos 30 años es productivamente ineficiente en sus objetivos.

De acuerdo con esta evidencia, la pregunta resultante es: ¿qué es lo que se necesita?, ¿una reforma o un ajuste fiscal? Frente a un escenario donde prive la imposibilidad de incrementar la presión tributaria sobre la base gravada, surge la necesidad de transformar las funciones *de gasto*, por lo que el ajuste fiscal debe ser una condición *ex ante* para la consecución de una reforma fiscal posterior. Entonces, en un sentido no convencional, el ajuste fiscal ocasiona que los gobiernos se enfrenten primero a elecciones difíciles en cuanto a la composición del gasto público que deban realizar para que la reforma fiscal implementada resulte eficaz. Tales elecciones incluyen cambios posibles en el gasto del gobierno destinado a seguridad, salud, educación, subsidios a las empresas e infraestructura pública en relación con el gasto corriente. Asimismo, está también latente la decisión entre destinar recursos a la formación de capital público y/o a la prestación de bienes y servicios. Obviamente la elección adecuada dependerá de las implicaciones que cada uno de estos tipos de gastos tienen sobre la productividad, el crecimiento y el bienestar de los agentes, así como de las necesidades, sociales y productivas, y preferencias manifestadas por la sociedad.

Esta descomposición del gasto público, también permite que a la hora de plantear alternativas de gasto en una reforma fiscal, se pueda tener una base más sólida para explicar los efectos que puede tener dicho gasto sobre la economía y formular propuestas de políticas de gasto público destinadas a estimular el crecimiento de una economía. En este sentido, el objetivo de la reforma fiscal, más que recaudatorio, debe procurar la igualación de las disparidades de capacidad fiscal en términos de eficiencia recaudatoria, abasto de bienes y servicios públicos productivos y socialmente preferidos, y eficacia de las transferencias destinadas al mejoramiento de la distribución del ingreso. En cambio, si quiere obtener fondos sin objetivos claros, definidos y sin esfuerzos fiscales previos, la experiencia ha mostrado resultados ineficaces. Por tanto, las propuestas resultantes son:

- Realizar una reforma presupuestaria donde se establezcan *reglas de decisión presupuestaria* o reglas de decisión entre objetivos alternos socialmente consensados en la selección de qué bienes y servicios deben ser provistos por el sector público y determinar las características y magnitud de su provisión. Esto permitiría dejar de elaborar presupuestos inerciales y sustituirlos por presupuestos por resultados.[18]
- Coordinar las reglas de decisión presupuestaria con las reglas monetarias a efecto de tener una mayor coordinación macroeconómica en la consecución de objetivos de bienestar.
- Ampliar la base gravable mediante la *reforma del sistema de gasto social* de manera que éste sea eficaz en su propósito de redistribución progresiva del ingreso.

Estas reformas deben ser dirigidas por el Congreso con base en sus facultades constitucionales y señalada claramente en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.

Reducir el gasto fiscal y la evasión: el IVA

La discusión en México respecto de las reformas fiscales presentadas en los últimos años, es la eliminación de la tasa cero, establecida en el artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), al consumo en alimentos y medicinas para incrementar la recaudación y disminuir la evasión fiscal, sin que se haya tenido el consenso social para lograrlo. Sin embargo, en materia impositiva, uno de los problemas de la baja recaudación fiscal es ocasionado por el elevado gasto fiscal[19] inherente del sistema tributario mexicano producto de los regímenes de excepciones enmarcados en los productos con tasa cero y en los exentos (Fuentes y Zamudio, 2010).

[18] Cabe destacar que los intentos de llevar a cabo este tipo de presupuestos lleva a grandes reticencias por parte de los funcionarios públicos y para vencerlas se necesitan órganos evaluadores externos y objetivos, no dependientes de los presupuestos públicos, como impera en la actualidad con organismos como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), así como efectos vinculantes por la no obtención de los resultados planteados presupuestalmente.

[19] El gasto fiscal es el monto que la autoridad tributaria deja de recaudar por tratamientos fiscales especiales del sistema impositivo.

Dentro del sistema tributario mexicano, los principales gastos fiscales provienen de la aplicación de la tasa cero a alimentos y medicinas y a las exportaciones (Fuentes y Zamudio, 2011). El motivo es que la tasa cero no incorpora el IVA en el precio final, pero sí en su producción, por lo cual existen devoluciones a los productores por el IVA pagado en la cadena productiva. Comparativamente con el régimen de exentos, los productos tampoco cobran IVA en la venta final al consumidor, pero sí incluye el IVA en su proceso de producción, como en el caso de los productos en tasa cero. La diferencia está en que mientras en tasa cero el IVA es devuelto a los productores finales, en los exentos no.

Ahora bien, no obstante que el gasto fiscal también puede ser considerado como un instrumento de política fiscal, comparable con los programas de apoyo directo a productores, diseñado para generar economías de escala y alcance, con menor probabilidad de fraudes y más sencillo de aplicar y popular, pues permite disminuir o anular un impuesto en lugar de crear un apoyo focalizado, éste por su propia naturaleza es inequitativo en tanto favorece a los grupos de mayor ingreso.[20]

Asimismo, una vez implementado, es más complicada la posibilidad de reducir, anular o reemplazarlo por su estatus de ley y por que afecta a grupos de interés, además de que es complejo y poco transparente, lo que afecta la eficiencia en la recaudación de los ingresos presupuestarios, limitando su control y predicción. En este sentido, de acuerdo con Fuentes y Zamudio (2011), la pérdida de recaudación por concepto de la aplicación del régimen de excepción tributario de la tasa cero a alimentos y medicinas es de 2.57% del PIB y, en cambio, ésta disminuiría a alrededor de 1% si cambiara al régimen de exentos. Es decir, si no hubieran devoluciones por tasa cero a alimentos y medicinas, la recaudación potencial aumentaría alrededor de 1.4%[21] del PIB. Esto implica que existe una contribución fiscal significativa entre los dos regímenes de excepción para alimentos y medicinas. Si esto aplica para estos bienes, la contribución de las exportaciones también debe ser significativa. Por tanto, en materia de recaudación, la propuesta es:

[20] En este sentido es considerado como *upside-down subsidy*.

[21] Se debe hacer notar que este cálculo tiene algunas deficiencias como el de considerar una tasa general de IVA y no diferencial, como en realidad existe, además de considerar que todos los productores solicitan las devoluciones con base en las cifras de contabilidad nacional.

- Cambiar alimentos y medicinas de tasa 0% a exentos (Fuentes y Zamudio, 2010, 2011), así como también para las exportaciones, esto mejoraría la recaudación, se reduce la evasión fiscal, se simplifica el sistema y es políticamente aceptable.

Vincular los ingresos y gastos corrientes

Si los ingresos recurrentes del sector público son insuficientes para cubrir el gasto de operación, como ha sido el caso en los últimos años, los recursos de las generaciones futuras se están dilapidando en el presente; por lo cual, la sustentabilidad fiscal está sujeta con alfileres y hace que los costos del ajuste fiscal que se impulsen exclusivamente por el aumento de la recaudación se magnifiquen ante situaciones de crisis económicas como las de 2008. Por lo tanto, toda reforma fiscal debe estar basada en la sustentabilidad fiscal o equilibrio temporal que deben guardar los ingresos y gastos, pero con un análisis exhaustivo del cómo se está gastando y para qué, básicos en los fundamentos económicos, y no sólo en la magnitud de los ingresos necesarios para cubrir el gasto, independientemente de su destino, pues hacerlo de esta manera, como se ha venido haciendo y mostrándose en los últimos años, afectan los ingresos de las familias y limitan la disponibilidad de recursos para la demanda efectiva necesaria para un impulso económico, conduciendo a una ineficacia de la reforma tributaria.

Además, cuando el objetivo de la reforma fiscal está centrado exclusivamente en el incremento de los impuestos bajo el argumento de que comparativamente éstos son bajos e insuficientes[22] para cubrir el nivel de gasto "necesario" que demanda la economía, no se tiene en cuenta dos cuestiones fundamentales para la eficacia de dichas reformas: *i*) la realidad de los contribuyentes y; *ii*) el gasto insostenible.

Esta miopía conceptual ha conducido a que los aumentos impositivos no han compensado ni el aumento del gasto[23] ni el ingreso no tributario derivado de la

[22] En el caso de la economía mexicana, conforme las estadísticas de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP, los ingresos tributarios del sector público en el periodo 2000-2008 constituyen un promedio anual de 9.4% respecto al PIB, con declinaciones de dos puntos porcentuales a partir de 2004, hasta situarse en 8.2 por ciento.

[23] En el periodo 2000-2008, el gasto neto total del sector público ha aumentado a un ritmo de 4.79% promedio anual real.

producción petrolera, pues mientras los ingresos tributarios muestran una tasa de crecimiento promedio anual real de 0.36% para el periodo 2000-2008, con una participación de los mismos respecto de los ingresos ordinarios del sector público de 45.53% promedio anual para el mismo periodo,[24] el gasto neto total del sector público creció a una tasa real de 4.79% promedio anual, y los ingresos no tributarios en 18.42 por ciento.

Esta debilidad fiscal, en el caso de México, se manifiesta en la participación de los ingresos fiscales corrientes frente a los ingresos fiscales no recurrentes (esencialmente ingresos petroleros) de los últimos 20 años que, como se observó en el Cuadro 3, han oscilado entre el 30 y 40% del total. Esto obviamente contrasta con la participación de los ingresos tributarios que oscila en 40% del total, pero que sólo la mitad de ellos proviene de una fuente constante como es el ingreso. En este sentido, no debe dejar de reconocerse que la mayor participación de los recursos tributarios directos en la estructura de financiamiento del sector público desempeña un papel fundamental para garantizar el abasto eficiente de servicios públicos, adaptado conforme las demandas sociales. Pero, si los impuestos indirectos constituyen una parte importante de los ingresos tributarios, ello genera distorsiones dentro del sistema de financiamiento público, ya que torna posible la transferencia del peso del financiamiento público hacia otras localidades a partir de la exportación de impuestos.

Por consecuencia, la propuesta para cumplir con este objetivo es que se debe:

- Conformar metas alineadas a las reglas de decisión presupuestarias a manera de determinar la permanencia de las políticas de gasto y sus responsables, limitando con ello la proliferación de sueldos y prestaciones de funcionarios.
- Adicionalmente, implementar una *regla de balance fiscal estructural* consistente en establecer un *déficit operacional nulo*, el cual se obtendría de limitar el gasto corriente a la recaudación de los ingresos tributarios.
- De la misma manera, con la finalidad de tener un mayor gasto público productivo y tener un tamaño óptimo del sector público, medido por su eficacia y no por el número de empleados, autofinanciables, es necesario replantear el concepto

[24] Sin embargo, hay que destacar que para 2008, los ingresos tributarios se situaron en 34.8% respecto de los ingresos ordinarios del sector público.

de *déficit económico* de manera tal que éste se obtenga de la igualdad entre la inversión (física, financiera y social) pública más el gasto corriente y los ingresos no tributarios más los ingresos tributarios, respectivamente. Esto implica hacer equivalente al gasto programable con los ingresos ordinarios, con lo que el gasto no programable se tendría que ajustar exclusivamente con deuda.

Reducir la dependencia financiera de entidades federativas: nuevo federalismo

Uno de los objetivos de toda reforma hacendaria es incrementar la responsabilidad fiscal de los estados y municipios en materia de los ingresos y gastos públicos. Esto implica la definición clara y precisa de las atribuciones y responsabilidades fiscales de las Haciendas Públicas locales. En la actualidad, los dos principales impuestos de largo alcance, el IVA y el ISR, son administrados por la Federación por intermedio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, conforme la Ley de Coordinación Fiscal, parte de ellos son devueltos a los estados y municipios por medio del esquema de Participaciones y Aportaciones Federales, así como por los Fondos Específicos establecidos, para financiar sus gastos de operación e inversión.

La máxima responsabilidad fiscal de los municipios es el cobro del predial y para los estados, los impuestos especiales como el de hospedaje y derechos de tenencia, principalmente. Sin embargo, dadas las características de este tipo de impuestos, su monto recaudado no alcanza a cubrir las necesidades de gasto de éstos.

En este sentido, una queja recurrente por estados y municipios es la insuficiencia de fondos para la operación de sus principales programas, por tanto, las propuestas para cambiar esta situación son:

- Ampliar la capacidad de recaudación de los estados, dejándoles la administración de un impuesto de largo alcance, en cuyo caso sería el ISR, estableciendo una regla de balance, donde los gastos de cada estado dependerían de lo que recauden por este concepto.
- Sustituir las Participaciones Federales por Fondos (Sempere y Sobrazo, 1996) que reduzcan las divergencias en el desarrollo de las regiones.

Conclusiones

Uno de los elementos centrales que debe contener una reforma fiscal y hacendaria es que deben ser realistas y políticamente viables. Es decir, los objetivos de una reforma fiscal no deben estar predeterminados sino que deben determinarse mediante el proceso político. Así, cuando se juzguen los méritos de un impuesto, directo o indirecto, es necesario establecer quién soportará *finalmente* la carga impositiva, lo cual depende de las respuestas de los grupos de presión al proceso fiscal y de cómo responden los legisladores a estas presiones y no a las preferencias fiscales de la sociedad en términos de equidad y justicia distributiva.

Asimismo, los principios que debe contener una reforma fiscal que permita superar la fragilidad estructural de las finanzas públicas, así como anclar la economía en un crecimiento sostenido con incrementos en los niveles de bienestar, en el contexto de la economía mexicana pueden resumirse en los siguientes puntos:

i) *Ser vinculante*. Esto significa que se deben establecer objetivos de gasto adecuados a los ingresos.

ii) No debe ser recaudatoria *per se*, lo cual implica que no debe limitarse a lo tributario, sino también debe explicitar los fines sociales y productivos del gasto para generar una combinación adecuada entre impuestos directos e indirectos que lo financie.

iii) Debe ser *integral* contemplando las relaciones fiscales entre los tres ordenes de gobierno y entre éstos y los contribuyentes potenciales, *progresiva* en la redistribución del ingreso utilizando adecuadamente el gasto social y *efectiva* en tanto limite o, en el mejor de los casos, elimine las exenciones y tratamientos especiales, así como disminuya el costo del cobro fiscal tanto para el recaudador como para el contribuyente.

iv) Debe procurar la transparencia y rendición de cuentas de tal manera que el origen-destino de los recursos públicos estén predeterminados y sea posible su fiscalización con base en los resultados obtenidos.

Este pequeño conjunto de medidas se circunscriben dentro de lo *posible*, donde la finalidad no es recaudar más, sino sentar las bases para una mejor recaudación, las cuales podrían contribuir al establecimiento de una base gravable mayor con

la generación de riqueza, obtenidas por los ajustes fiscales productivos realizados al gasto público. El punto del cual se parte es que la distribución del gasto, en un presupuesto, debe ser de tal manera que éste represente una cierta suma total de satisfactores que den cumplimiento a las necesidades. Esto supera al sacrificio total impositivo que contemplan las reformas fiscales cuyo objetivo es recaudar más, además de que limitan la conformación de grupos de poder dentro del sistema de administración pública.

Por último, para conseguir una reforma sustantiva de las finanzas y la hacienda pública es necesario considerarla en sus cuatro vertientes: *i*) los balances fiscales (o cuantificación y modificación actual y esperada de la brecha entre los ingresos y los gastos recurrentes); *ii*) los ingresos tributarios no recaudados (o exenciones, tasas diferenciadas, regímenes especiales, subsidios y créditos fiscales y deducciones autorizadas); *iii*) el impacto redistributivo de la política fiscal (o incidencia de los impuestos y el gasto público tanto en las familias conforme su nivel de ingreso como en la actividad económica en su conjunto) y; *iv*) el federalismo fiscal (o la división del trabajo público y las potestades tributarias de los tres órdenes de gobierno).

Bibliografía

Aguilar Gutiérrez, Genaro (2009), "Modelos econométricos y capacidad tributaria municipal en México, ¿pueden los municipios de México recaudar más?", *Finanzas públicas*, vol. 1, núm. 1, primer semestre, pp. 15-48.

Azariadis, Costas (1993), *Intertemporal Macroeconomics*, Blackwell, Cambridge.

Banxico (2010), *Informe Anual 2009*, abril, México.

Barro, Robert J. (1974), "Are Government Bonds Wealth Net", *The Journal of Political Economy*, vol. 82, pp. 1095-1117.

Blanchard, Olivier y Stanley Fisher (1990), *Lectures on Macroeconomics*, MIT Press, Cambridge.

Chávez Martín del Campo, Juan Carlos *et al*. (2010), "Vacas gordas y vacas flacas: la política fiscal y el balance estructural en México: 1990-2009", *Estudios económicos*, vol. 25, núm. 2, julio-diciembre, pp. 309-336.

Diamond, Peter A. (1969), "National Debt in a Neoclassical Growth Model", *The American Economic Review*, vol. 55, núm. 5, pp. 1126-1150.

Fuentes Castro, Hugo Javier y Andrés Zamudio Carrillo (2010), *Evasión global de impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no Petrolero*, SAT/ Centro de Estudios Estratégicos.

—— (2011), "IVA: ¿qué sucede si los bienes y servicios a tasa 0% se cambian a exentos", *Análisis económico*, vol. XXVI, núm. 61, primer cuatrimestre, pp. 199-210.

Hernández Mota, José Luis (2010), "Inversión pública y crecimiento económico: hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno", *Economía teoría y práctica*, núm. 33, segundo semestre.

Musgrave, Richard A. y Peggy Musgrave (1992), *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, McGraw-Hill, México.

Parguez, Alain (2000), "The Long-run Fiscal Deflation: A Real Interpretation of the Late Twentieth-Century World Crisis", en Bougrine, Hassan, (ed.), *The Economics of Public Spending: Debts, Deficits and Economic Performance*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham, Reino Unido, pp. 78-97.

Rodríguez, Flavia (1994), "Reformas tributarias en América Latina 1978-1992: un análisis comparativo", *Economía mexicana*, nueva época, vol. III, num. 1, enero-junio, pp. 193-214.

Romer, David (2003), *Macroeconomia avanzada*, McGraw-Hill, México.

Turnovsky, Stephen (1995), *Methods of Macroeconomic Dynamics*, MIT Press, Cambridge.

Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (1996), "Elementos económicos de una propuesta de reforma en materia de federalismo fiscal en México", *Economía mexicana*, nueva época, vol. V, núm. 2, segundo semestre, pp. 155-186.

Sobarzo Fimbres, Horacio (2010), "Reforma fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales", en Nora Lustig (coord.), *Crecimiento económico y equidad*, colección Los grandes problemas de México IX, El Colegio de México, México, pp. 253-90.

—— (2004), "Reforma fiscal en México", *Estudios Económicos*, vol. 19, núm. 2, julio/diciembre, pp. 159-180.

Política industrial de apoyo para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa

*Silvia Pomar Fernández**
*Araceli Rendón Trejo***
*Martín Rivera Guerrero**

Introducción

El papel que desempeña el Estado en el crecimiento y desarrollo de la economía ha sido objeto de debates. Al margen de esto, la intervención del Estado busca crear un entorno macroeconómico, un marco institucional y regulatorio que permita que la actividad económica se lleve a cabo en un ambiente estable con paz social. En la política pública, el apoyo al desarrollo empresarial y en específico a la micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme) pretende, entre otros aspectos, crear condiciones que fomenten la creación, el crecimiento y la mejora constante de las empresas, así como eliminar las restricciones y obstáculos que enfrentan para ser viables y crear valor.

Las empresas de menor tamaño son las que en mayor medida resienten y reciben los efectos de los problemas que se presentan en la economía. Entre los principales factores que afectan su competitividad se encuentran: la falta de apoyo del gobierno, el limitado acceso al financiamiento, la poca inversión en capacitación y la falta de innovación.

El apoyo a la Mipyme mediante programas e instrumentos de fomento y protección dio inicio en la década de 1950 al reconocer su importancia, por lo

* Profesores-investigadores del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco, Área de investigación análisis y gestión socioeconómica de las organizaciones.

** Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco, Área de investigación análisis y gestión socioeconómica de las organizaciones.

que se crearon diversos fondos y programas para apoyarlas. En el primer lustro de la década de 1990 la política industrial se dejó de lado; sin embargo, para la Mipyme, por intermedio de Nacional Financiera (Nafin), hubo un programa de apoyo masivo (entre 1991-1994), el cual no tuvo éxito, ya que no discriminó, ni impulsó objetivos específicos –como el desarrollo tecnológico–, además que no fue supervisado y evaluado.

El objetivo de este trabajo es analizar las principales políticas industriales que el gobierno ha puesto en marcha para el apoyo a las Pymes en relación con el financiamiento y las razones por las que no han funcionado. Asimismo se realizan algunas propuestas que pueden apoyar la implementación de políticas.

La Mipyme base de la actividad productiva

Para apoyar la economía el gobierno impulsa la creación de ciertas actividades económicas para estimular el crecimiento y el desarrollo de los países. Las empresas son generadoras de flujos económicos y de ingresos para el Estado por la vía impositiva que, posteriormente, distribuye por diversos medios a la sociedad. La creación de empresas y de empleos, además de fortalecer el mercado interno, contribuyen a aminorar los efectos de la desigualdad y la pobreza.

Si hablásemos de la trascendencia que las empresas pequeñas tienen, estaríamos frente a diversos escenarios que nos permiten visualizar su importancia en el país desde el punto de vista económico y social. Representa no sólo la obtención de ingresos para la empresa y trabajadores, sino una forma de vida y de sustento que posibilita la creatividad en cuanto a lo forma de ejercer la administración y la generación de conocimiento producto de la experiencia acumulada a lo largo de los años. Con ello la organización se convierte en promotora de actividades productivas que generan beneficios personales e ingresos para el Estado en forma de impuestos y contribuciones. Desde el punto de vista social, dentro de estas unidades económicas las relaciones laborales y humanas desempeñan un papel importante al existir contacto directo entre el directivo y el trabajador, lo que favorece una mejor motivación, comunicación y satisfacción laboral. Los trabajadores pueden sentirse identificados con la entidad económica, tener mayor compromiso con el trabajo

que realizan, lo que posibilita una mayor productividad y un mejor desempeño de la firma. Otros argumentos que muestran la importancia de este sector son:

- Proveen de mano de obra semicalificada o calificada a las entidades económicas con mayor expansión o capacidad administrativa.
- Proporcionan una mayor flexibilidad para el desarrollo de los recursos humanos.
- Prescinden de técnicas de dirección sofisticadas que en entidades económicas de mayor tamaño.
- Adaptan técnicas de gestión en un ambiente laboral y de producción menos complejo.

La importancia que este sector tiene se refleja también en el número de establecimientos que existen en la actualidad (5 115 250 de acuerdo con la Secretaría de Economía (SE), por la cantidad de empleo que generan (siete de cada diez) y por su aportación al producto interno bruto (PIB) (52%). De ahí la atención que reciben de parte los gobiernos y las políticas de apoyo mediante programas tendientes a la creación, desarrollo y fortalecimiento de esas entidades económicas.

Política industrial

La política industrial[1] que se ha aplicado en México ha cambiado a lo largo de los años, de los periodos sexenales y, desde luego, se ha visto influida por las tendencias que a escala mundial prevalecen como resultado de los avances tecnológicos y la globalización de los mercados –entre ellos el financiero– que impactan e influyen en el desempeño de las economías.

A mediados de la década de 1950 el Estado intervenía significativamente en la actividad económica por medio de una política industrial muy activa. Con los

[1] Conjunto de acciones realizadas por el Estado conjuntamente con asociaciones de empresarios, sindicatos, institutos científicos, entre otros, con el objetivo de lograr o acrecentar la competitividad en alguna actividad económica de una localidad, región o país.

problemas derivados de la crisis de la década de 1980 esto cambió, se argumentó que la política aplicada había sido costosa e ineficiente.

Los planteamientos neoliberales de libre mercado y comercio tomaron cada vez más fuerza. El postulado imperante fue que la intervención del gobierno en la política industrial sólo debía darse para resolver fallas extremas del mercado; ante ello, empresas propiedad del Estado fueron desincorporadas y pasaron a manos del sector privado. Durante esa época (gobierno de Zedillo, 1994-2000) incluso se llegó a considerar que "la mejor política industrial era aquella en la que no se hacía algo". Las crisis que sucesivamente se han presentado en la economía a escala mundial han puesto en evidencia que las fuerzas del mercado no bastan para que la actividad económica se desarrolle adecuadamente. El Estado debe intervenir en la regulación de las actividades económicas y lo hace por medio de la aplicación de las políticas públicas para resolver o prevenir problemas de la sociedad. Sus principales áreas de atención son, entre otras, el desarrollo social, la economía, la salud y la seguridad pública.

La aplicación de políticas públicas se encamina a la obtención de resultados que apoyen el crecimiento y resolución de problemas. Los resultados varían en los países debido a multiplicidad de factores que intervienen, por ejemplo, los países del Sureste Asiático se han orientado a programas globales de desarrollo encaminados a coordinar esfuerzos para fomentar la eficiencia, estimular las exportaciones. En México, en cambio, se pensó que la libertad de comercio contribuiría al desarrollo y que era suficiente fomentar la inversión; el resultado fue un crecimiento menor al logrado en los países del Sureste Asiático. Las políticas industriales se pueden clasificar en cinco grandes divisiones (Valencia, 2009:43).

1. Políticas comerciales.
2. Políticas de inversión.
3. Políticas de desarrollo regional.
4. Políticas de ciencia y tecnología.
5. Políticas de entrenamiento y mejora de recursos humanos.

La intervención del Estado pretende crear un entorno económico, político y social que favorezca un ambiente estable con paz social. Por lo que se refiere a la Pyme y el apoyo al desarrollo empresarial, la política pública pretende, entre otros aspectos,

crear condiciones que fomenten la creación y el crecimiento de las empresas, así como eliminar obstáculos que les impidan ser viables. En los párrafos siguientes se aborda la política industrial en varios periodos.

Apertura económica y el periodo de transición (1989-1994)

La apertura de la economía afectó a las empresas del país, en particular a las de menor tamaño. Las políticas que se aplicaron se dieron en un marco en el que la inflación estaba disminuyendo, el crecimiento era moderado y se impulsaban las exportaciones no petroleras (de la industrias maquiladora y la automotriz).

> La política industrial está contenida en el *Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994*, que reflejaba la alta prioridad que se concedía a las actividades científicas y tecnológicas en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* [...] En este periodo se promovió el asociacionismo por medio de las empresas integradoras, creadas en 1993 como empresas de servicios para las micro, pequeñas y medianas industrias. Los bancos de desarrollo[2] podían participar con un máximo del 25% del capital social y recibían apoyos de tipo fiscal (Brown y Domínguez, 2010:11-12).

Mediante esta política se buscaba eliminar los obstáculos que impedían el funcionamiento del mercado y crear las condiciones e incentivos que impulsaran a las empresas a integrarse a los procesos mundiales buscando que el cambio técnico se constituyera en elemento central de su estrategia para competir con ventaja. Sin particularizar en pequeñas y medianas empresas, se consideraba que la competencia internacional y el deseo de permanecer en el mercado llevarían a la modernización de las empresas y su mejoramiento tecnológico. Se pretendía también un uso más eficiente de los recursos destinados a la ciencia y la tecnología.

[2] Nacional Financiera brindó capacitación y asesoramiento a las Pymes.

El tratado de libre comercio de América del Norte (1995-2000)

A inicios del gobierno de Zedillo se dio una fuerte devaluación de la moneda por lo que la economía y la industria se contrajeron 7 y 5.5% respectivamente. El empleo y las cadenas productivas se afectaron por la apertura de la economía,[3] lo que afectó a las empresas pequeñas y medianas. A pesar de esta situación, el TLC involucraba expectativas positivas de crecimiento para otras empresas: aquellas que exportaban o que tenían la posibilidad de hacerlo.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* se estableció, como uno de los objetivos de la política industrial, asegurar que la estructura productiva nacional podría aprovechar las ventajas competitivas de la economía. Se proponía apoyar el restablecimiento de las cadenas productivas del país a fin de incrementar el valor agregado nacional de la producción y aumentar el empleo.

En contraste con el *Programa de Ciencia y Tecnología 1990-1994*, en el *Programa Nacional de Industria y Comercio Exterior 1995-2000 (Propice)* se definió en forma más clara a las microempresas y Pymes como objetivo primordial, sin excluir a las demás empresas. El principal objetivo de la política industrial era promover la competitividad de la base industrial en México. Este enfoque rechazó tanto los programas sectoriales –aunque se continuó exitosamente con la industria automotriz– como las estrategias de estímulos fiscales y de desarrollo regional (De María y Campos, 2002).

En relación con la productividad se consideraba que lograrla requería la interacción y colaboración de instituciones públicas y privadas, empresas o agrupamientos de ellas, por lo que el gobierno propuso tres líneas estratégicas:

- Incrementar las exportaciones directas e indirectas con utilidades altas y sostenibles.
- Promover el desarrollo de los mercados internos.
- Sustituir eficientemente las importaciones y acelerar el desarrollo industrial y regional al igual que los agrupamientos industriales.

[3] La entrada de importaciones con precios menores a los nacionales afectó a empresas que no podían competir a esos niveles de precios. Varias empresas debieron cerrar o cambiar su giro al sector comercio por lo que cadenas productivas fueron desmanteladas.

Con este marco, el Propice estableció ocho políticas en distintos ámbitos, de las cuales la integración de cadenas productivas y la modernización tecnológica se orientaban al desarrollo de las microempresas y Pymes. Entre los programas implementados están:[4]

- Programa de Capacitación Industrial de Mano de Obra (CIMO).
- Programa de Modernización Tecnológica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).
- Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (Compite).
- Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM).

A pesar de ello, la crisis de 1994 y la suspensión de crédito al sector productivo afectaron a las Pymes. Como las secretarías de Estado carecían de coordinación y los recursos presupuestarios eran insuficientes para lograr una cobertura aceptable se limitó el apoyo real a la Mipyme (Brown y Domínguez, 2010).

La política industrial con un nuevo partido en el poder (2001- 2007)

Durante la administración de Vicente Fox, se consideró que la competitividad no podía ser resultado sólo de las empresas industriales sino de todas. Por ello la política industrial fue una política de desarrollo empresarial que se plasmó posteriormente en el *Programa de Desarrollo Empresarial*[5] con el objetivo de articular políticas, estrategias, acciones e instrumentos para apoyar la competitividad de las Pymes. En este programa se situó a las Pymes[6] como eje detonador del mercado interno y del equilibrio regional considerando el acceso al financiamiento, la formación empresarial, la innovación tecnológica, la articulación e integración económica regional y sectorial y el fortalecimiento de los mercados (Brown y Domínguez, 2010).

[4] Estos programas se mantuvieron durante todo el sexenio.

[5] Se impulsó la descentralización mediante una intensa participación de las entidades federativas y los empresarios.

[6] Se consideró el apoyo a las microempresas siempre y cuando estuvieran en el sector formal.

Teniendo como base a las entidades ya creadas para apoyo a las Pymes, se establecieron nuevas instancias, reglas, normas y modificaciones, que desafortunadamente no todas cumplieron con sus objetivos. Ante ello se promulgó la *Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* y después se creó la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME) y el Fondo Pyme en la Secretaría de Economía,[7] que a su vez requirió de adecuaciones en las instituciones que lo conforman.

La ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa se dio en 2002 teniendo como sus objetivos más importantes:

- Crear el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Mipyme).
- Establecer las bases para la planeación (federal y estatal).
- Formulación y ejecución de las políticas públicas e integrar el sistema general de información y consulta de la Mipyme.

La Ley consideró también el establecimiento de un Consejo Nacional para la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa y de los Consejos Estatales que establecieran las bases para la participación de la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal, los municipios y los sectores para el desarrollo de la Mipyme (*Diario Oficial* de la Secretaría de Economía, 30 de diciembre de 2002). Fue importante ya que estableció bases para el diseño de una política integral para la Mipyme a cargo de una subsecretaría y propició cambios institucionales en las organizaciones gubernamentales (OG) y no gubernamentales (ONG) de apoyo, involucrando a los bancos, e instituciones que antes no trabajaban con estas empresas. A pesar de esos esfuerzos, no se logró poner en práctica todo lo estipulado por la ley.

La política industrial y el apoyo a la Mipyme (2001-2007)

El *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) en el sexenio de Felipe Calderón (2007-2012) plantea que el objetivo de la política económica es lograr mayores niveles de

[7] En la Secretaría de Economía había otros programas para empresas que no entraban en esta categoría.

competitividad y de generar más y mejores empleos. El PND tiene cinco ejes rectores: 1. Estado de derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental; 5. Defectiva y política exterior responsable [http://pnd.presidencia.gob.mx/].

El plan considera una política integral para el desarrollo de las empresas, promoviendo la participación de las entidades federativas, de los municipios e instituciones educativas y de investigación, así como la acción de organismos empresariales, empresarios y emprendedores. Mediante la Secretaría de Economía se implementa una política de competitividad; se constituye la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME). En esa dinámica se han establecido programas de promoción y convenios de cooperación con las 32 entidades federativas del país, así como con organismos empresariales e intermedios y con instituciones educativas y de investigación. Se han creado nuevos programas, instrumentos y esquemas de financiamiento con una visión incluyente y descentralizada (Secretaría de Economía, 2011).

La Secretaría de Economía tiene a su cargo el *Programa Sectorial de Economía 2007-2012* con objetivos planteados en los siguientes ejes (*Diario Oficial*, 14 de mayo 2008):

1. Detonar el desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipyme).
2. Consolidar un avance significativo de la competitividad de la economía mexicana para impulsar la generación de empleos.
3. Fomentar el comercio exterior y la inversión extranjera directa.
4. Implementar una política sectorial y regional para fortalecer el mercado interno.

Se crea la Comisión Mexicana para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Compyme) en sustitución del Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. La SPyME buscó estructurarse en cinco segmentos prioritarios considerados en el programa México Emprende. El programa indica que se toma en cuenta financiamiento, capacitación, gestión empresarial comercialización e innovación tecnológica.

El objetivo principal de estos programas es integrar los esfuerzos del gobierno y los organismos intermedios para reforzar el desempeño de las Pymes en los estados e impulsar un proceso de innovación colectiva. Para ello se diseñaron tres programas: de *Articulación Productiva*, de *Proyectos Productivos Estratégicos* y el *Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores*. Esto difirió de lo sucedido entre 2001 y 2003 cuando estas actividades se llevaron a cabo en el marco del Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (Fidecap); desde 2004 están a cargo del Fondo Pyme (línea estratégica de articulación productiva sectorial y regional).

El financiamiento. Su importancia en el crecimiento de la Mipyme

Las empresas se crean con el propósito de ser rentables, para ello deben generar ingresos mediante las ventas, es por ello que uno de sus objetivos debe estar relacionado con el mercado y el incremento de la demanda. Esta última se dará dependiendo de la ventaja competitiva que el producto ofrece –si satisface una necesidad, se ofrece calidad y buen precio–, pero también dependerá de la estabilidad del mercado. En la medida en que esto suceda se incrementarán las ganancias, las utilidades y con ello se cumplirá con otro objetivo: el financiero. Para que estos dos objetivos se cumplan hay otros elementos que también influyen como son las condiciones en las que operan, la innovación tecnológica y su forma de gestión.

La empresa debe tomar decisiones acerca de cómo obtener y utilizar sus recursos conociendo de antemano lo que sucede en el mercado y los factores económicos que afectan directamente sus finanzas (la inflación, tasa de interés y tipo de cambio, entre otros) para establecer la estrategia financiera a seguir, ya que esto repercute en los costos y precios de sus productos. Si las empresas no consideran lo que está sucediendo en su entorno su decisión puede ser incorrecta en cuanto al manejo de los recursos, ello afectará sus costos y disminuirá sus ingresos, lo que las lleva a requerir del financiamiento.[8]

[8] El financiamiento es la obtención de recursos de fuentes internas o externas a corto, mediano o largo plazo que se requiere para la operación y funcionamiento de cualquier organización. El financiamiento externo se otorga principalmente mediante un crédito que se adquiere en una institución financiera. En la operación del crédito se establece un plazo, por el que se espera el pago del capital, más un pago (interés) y comisiones.

La creación, desarrollo o crecimiento de empresas trae consigo también la necesidad de activos circulantes y fijos. Para respaldar estas necesidades se utilizan recursos internos generados por los flujos de efectivo provenientes de sus operaciones normales o de sus utilidades; otras acuden al financiamiento de proveedores. Cuando esas operaciones son insuficientes las empresas recurren al financiamiento externo. El logro de las metas de desarrollo y crecimiento son lentas cuando la empresa se financia exclusivamente con recursos internos, si desea que el proceso sea más rápido recurre a las instituciones financieras o a programas diseñados para el apoyo al financiamiento. El endeudamiento puede ser una decisión que involucra riesgos derivados de la posibilidad de incumplimiento de las obligaciones crediticias por causas del entorno económico y de ineficiencia en la operación de la empresa (Valencia, 2009).

Las empresas deben tener una cultura financiera, ya que siempre se llevará a cabo la actividad de comprar, producir y vender. Las empresas han tenido que adaptarse a los cambios generados por el medio ambiente; sin embargo, para las de menor tamaño ha sido más difícil enfrentarlos al no generar utilidades que les permitan autofinanciarse.

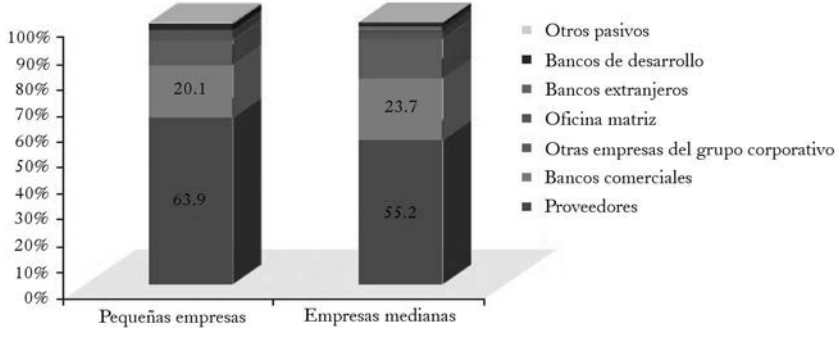
Para las Mipyme obtener financiamiento no ha sido una tarea fácil debido a los términos y condiciones que las instituciones financieras exigen, sin embargo, lo requieren no sólo para desarrollarse y crecer, sino por su necesidad de incrementar o cubrir su capital de trabajo, ampliar, renovar o darle mantenimiento a las máquinas o hasta cubrir puntualmente los gastos corrientes en momentos de escasa liquidez.

El número de empresas micro y pequeñas ha crecido en los últimos años. Muchas de ellas se mantienen por mucho tiempo del mismo tamaño, no se desarrollan, ni crecen. En el caso de las medianas sucede algo similar pero en ellas se observa un mayor desarrollo. En muchas Mipyme los empresarios no consideran el financiamiento como alternativa para adquirir recursos, porque temen no poder pagarlo, o porque no están conscientes de que es importante invertir en mejorar procesos, maquinaria y equipo o diseño del producto, que les posibilitaría ser más competitivos.

Existen en el mercado diversas instituciones financieras privadas y públicas que otorgan financiamiento a corto y largo plazo con distintas condiciones y requisitos. Entre las instituciones que ofrecen financiamiento se encuentran la banca de desarrollo (BD), la banca múltiple, las instituciones auxiliares de crédito e instituciones de fomento principalmente gubernamentales.

La principal fuente de financiamiento de las pequeñas y medianas empresas son los proveedores, la segunda son los bancos donde los empresarios dueños de ese tamaño de empresas aperturan sus cuentas bancarias (Gráfica 1).

GRÁFICA 1
Principales fuentes de financiamiento de las Pymes (abril-junio 2009)



Fuente: aregional.com, con base en datos de la Encuesta de Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio, segundo trimestre 2009, Banco de México.

Aunque, como se observa en la gráfica, hay instituciones que otorgan crédito, existen diferencias respecto del que se ofrece a la Mipyme y el otorgado a las grandes empresas; esto es un fenómeno que caracteriza a nuestro país. Esto genera ineficiencias importantes en la asignación de recursos, ya que dejan de llevarse a cabo proyectos que pudieran ser viables, lo que puede ocasionar el cierre de empresas y la pérdida de empleos.

La existencia de esta situación desfavorable para la Mipyme se explica por diversas razones (Ferraro y Stumpo, 2010 y Saldaña y Becerril, 2011; aregional, 2010):

- El deterioro en la situación actual y/o esperada del país.
- Existen mayores restricciones en las condiciones de acceso al crédito bancario para este sector.
- Existe falta de información que afecta el acceso del crédito de nuevos clientes de los bancos y de las instituciones financieras.

- Entre más pequeñas son las empresas, menor es el capital invertido y el colateral que se puede ofrecer como garantía del crédito solicitado.
- Por su tamaño, los créditos que se le otorgan son más bajos, lo que lleva a los bancos a incurrir a costos operativos más altos para obtener información sobre los antecedentes crediticios de dichos clientes.
- Muchas Mipyme no tienen la información que exigen los bancos y desconocen los procedimientos y prácticas requeridos para acceder al crédito.
- El mercado crediticio para la Mipyme sigue estando en mayor medida determinado por el lado de la oferta (los bancos); los créditos a la Mipyme tienen altas tasas de interés [generalmente la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE), + 12]. El monto exigido como colateral es alto.

Normalmente las empresas acuden como primera instancia a los bancos privados, lo que propicia que las instituciones financieras públicas se liberen de este riesgo a través de las operaciones de segundo piso.[9] Es por esto que los bancos tienden a rechazar a las Mipyme y prefieren atender a las grandes empresas.

Debido a que el gobierno no ignora la dificultad a la que se enfrentan las empresas para acceder al crédito, ha creado desde hace varios años programas de apoyo crediticio para este sector como los que se explican en el siguiente apartado.

Políticas de apoyo para el financiamiento

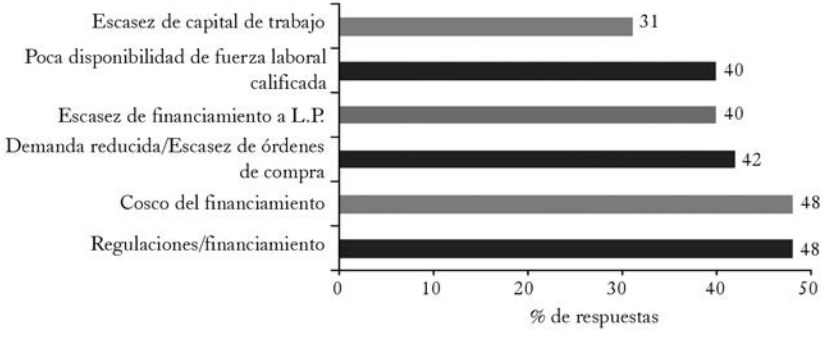
En México, de acuerdo con el estudio realizado por Grant Thomton en 2008 (en aregional, 2010), algunas de las principales restricciones al crecimiento de la Mipyme son el costo del financiamiento y las regulaciones junto con la burocracia que implica adquirir un crédito (Gráfica 2).

Esta es una situación que se ha detectado desde la década de 1990, durante la cual se generaron programas de apoyo a la Mipyme que fueron considerados poco significativos por los escasos recursos asignados y su falta de coordinación.

[9] El gobierno ha delegado la operación del crédito a la banca múltiple, para que los usuarios que requieran de financiamiento, de Nacional Financiera por ejemplo, lo hagan a través de un banco utilizándolo como intermediario.

GRÁFICA 2

Principales restricciones de crecimiento en la Pyme 2008



Fuente: aregional.com, con datos de la Encuesta Empresarial Internacional 2008 de Grant Thomton.

Después de la crisis de 1994-1995 el financiamiento se redujo significativamente. La Mipyme fue la más afectada debido a la reestructuración del Sistema Financiero Mexicano, a los altos niveles de cartera vencida y a la inestabilidad económica. Ante ello, la banca comercial, para disminuir su riesgo, solicitó mayores requisitos para asegurar el cumplimiento de pago de la deuda.

Desde esa época la Mipyme dejó de ser considerada por las instituciones financieras privadas, sujeto potencial de crédito, por ser empresas de alto riesgo, al ser consideradas poco estables, ya que han carecido de suficiente liquidez y solvencia financiera. Para los bancos, la Mipyme genera elevados costos operativos debido a los bajos montos de los préstamos que solicitan, operaciones que exigen volúmenes de provisiones más altos que los créditos otorgados a otros sectores económicos.

Debido a lo anterior, la Secretaría de Economía lleva a cabo desde 2001 una política de competitividad por lo que constituye la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) en marzo, su objetivo es "diseñar, fomentar y promover programas y herramientas que tengan como propósito la creación consolidación y desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas de los emprendedores, así como la generación de empleos" (*Diario Oficial*, 8 de julio de 2011, segunda sección: 49). Desde entonces se han creado nuevos programas, instrumentos y esquemas de financiamiento que se explican más adelante en la sección de la Secretaría de Economía.

La creación de una política pública para la Mipyme en el país tuvo su origen durante el sexenio de 2000-2006, cuando se estableció la estrategia de apoyo a los *pequeños changarros*. Desde entonces, el apoyo al desarrollo empresarial y en particular a la Mipyme se concibe como una política pública orientada a crear condiciones que fomenten la creación, desarrollo y el crecimiento.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, al reconocer la importancia de la Pyme en la actividad económica y en la sociedad,[10] se plantea que el objetivo de la política económica sería lograr mayores niveles de competitividad y generar más y mejores empleos.

El PND está estructurado en cinco ejes rectores. En el eje 2: economía competitiva y generadora de empleo, se considera el fomento a las Pymes, para lo cual se plantean las siguientes estrategias que promueven su desarrollo [http://pnd.presidencia.gob.mx]:

1. Favorecer el aumento de su productividad e incrementar el desarrollo de productos acordes con sus necesidades.
2. Consolidar los esquemas de apoyo en una sola instancia, ya que anteriormente habían varios organismos encargados de su apoyo.
3. Impulsar el desarrollo de proveedores, elevar el porcentaje de integración de los insumos nacionales en los productos elaborados en México y consolidar las cadenas productivas que permitan una mayor generación de valor agregado en la producción de bienes que se comercian internacionalmente.
4. Revisar y ajustar los programas actuales de apoyo con el fin de lograr un escalamiento de la producción hacia manufacturas y servicios de alto valor agregado.

[10] El "Presupuesto de Egresos de la Federación" 2007, en sus líneas estratégicas planteó: "Impulsar la competitividad de las empresas, especialmente la Pyme. Esto se realizó facilitando el acceso al financiamiento en condiciones competitivas, apoyar la creación y fortalecimiento de empresas, fomentar el desarrollo y la innovación tecnológica, promover y fomentar el desarrollo económico regional equilibrado y la competitividad sectorial, impulsar las vocaciones productivas regionales, promover el acceso de la Pyme a los mercados externo e interno, promover el uso y aprovechamiento de la tecnología y de la información; así como fortalecer el marco jurídico para impulsar la captación de mayores flujos de inversión" [http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia _mp.pdf].

Con estos apoyos, se pretendía incentivar la práctica de la innovación en las empresas para lograr que obtuvieran ventajas competitivas que les permitiera mantenerse en el mercado.

Dos instituciones que han sido importantes para el apoyo a este sector son Nacional Financiera (Nafin) y la Secretaría de Economía.

El papel de Nafin en la implementación de políticas

De acuerdo con Brown y Domínguez (2010), desde la crisis de la década de 1980 Nafin ha sufrido transformaciones que han afectado negativamente en el desarrollo económico de México y particularmente de la Mipyme. En 1985, el Gobierno Federal decretó la transformación de Nacional Financiera, S.A. en Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, funcionando como Banca de Desarrollo de segundo piso, por lo que su interacción con los proyectos de desarrollo son realizados de manera indirecta. La interacción directa se centró en la capacitación, la consultoría y asesoría técnica, financiera y empresarial, con ello se deja la responsabilidad de apoyo a los Programas a otras instituciones financieras como la banca (aregional, 2010).

Posterior a la crisis de 1994 la red de intermediación atravesó por diversos problemas entre los que se encontraba la cartera vencida, por lo que Nafin orientó su apoyo a programas de saneamiento olvidando su papel de fomento al desarrollo. De 1995 a 2000 subsistieron algunos programas, sin embargo, se suspendieron los créditos al sector productivo.

> Actualmente Nafin opera más como intermediario financiero que como banca de fomento prestando servicios indirectos a Mipyme, así lo demuestran las estadísticas del Banco de México que en el primer trimestre 2009 publicó que sólo 1.6 por ciento de las pequeñas empresas y 1.8 por ciento de las empresas medianas recurrieron a crédito de la Banca de Desarrollo, donde Nacional Financiera es el principal actor (aregional, 2010:84).

Esta institución está participando en los mercados financieros internacionales obteniendo recursos baratos y sacando rendimiento de los mismos en diversas operaciones –como lo hace un banco privado– por ejemplo participa en el mercado

de cambios, además lleva a cabo la emisión del Certificado de Participación Ordinaria no amortizable (Naftrac), como instrumento financiero para el Mercado de Valores mexicano. También diseñó y colocó certificados de depósito con referencia al fondeo bancario diario, por otro lado está otorgando préstamos a la banca privada.

De acuerdo con datos de aregional (2010:85):

> El *Programa de Garantías de Nafin* ha venido ganando importancia en los últimos años, tanto en montos absolutos como en proporción del total del programa al sector privado: en 2002, representaba tan sólo el 9.6 por ciento del total del programa y en 2008 representó el 27.9 por ciento. En lo referente a créditos dirigidos al sector privado, estos se canalizan casi exclusivamente a través de intermediarios financieros, ya que de los 214 mil millones totales de créditos, 213.6 mil millones de créditos (99.8%), corresponden a créditos otorgados por Nafin como banco de segundo piso, dejando casi nulo el monto de los créditos otorgados directamente a las empresas.

Entre los créditos de segundo piso otorgados por Nafin, destacan los asignados a través del Programa de Cadenas Productivas que representa 162 528 millones de pesos, 54.73% del total de financiamientos para el sector privado (aregional, 2010:85).

En el ámbito de micronegocios, a pesar de su expansión desde 2002, es menor su participación en comparación con otros programas y se utilizaron 6 300 millones de pesos en 2008. Este programa reporta, de acuerdo con la Secretaría de Economía (2010), una atención a 550 000 microempresas, a través de la intermediación de Sociedades Financieras de objeto. Se ha detectado que no existe una evaluación seria del impacto de este programa en las empresas, ya que se prioriza el indicador de empresas atendidas y no se visualiza el impacto de la cantidad y calidad del monto de apoyo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010) indica que 12.7% de la cartera de la banca de desarrollo se destinó a la Mipyme correspondiendo solamente una parte de los recursos asignados al sector. Por lo que se puede observar, la banca de desarrollo, presenta carencias para cumplir con el apoyo al sector de la Mipyme, a pesar de la importancia que este sector representa para la economía mexicana.

El papel de la Secretaría de Economía en la implementación de políticas

Al crearse la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) se le dio mayor importancia a los servicios de apoyo a las Pymes, cuenta con representación en las delegaciones de la SE en todos los estados. Tiene como función la articulación de las iniciativas nacionales, con el propósito de fortalecer las acciones de apoyo para crear, desarrollar y consolidar las empresas productivas y competitivas (Brown y Domínguez, 2010).

La administración de los recursos económicos de los fondos han mostrado diversas deficiencias operativas, entre ellas la poca difusión en el sector empresarial y la consecuente cobertura limitada, la escasa vinculación entre los fondos y la fragmentación de esfuerzos. No había integración de políticas, los organismos empresariales tenían poca participación en el diseño de los programas de apoyo y los planes estatales y municipales no estaban vinculados con las políticas. A raíz de esto se tomó la decisión de crear un solo ente de apoyo a la Mipyme, denominado *Fondo Pyme*, que tendría las mismas líneas de acción respecto de los proyectos apoyados por los otros fondos, lo que se buscaba era simplificar el esquema de asistencia y brindar certeza jurídica a los usuarios del servicio (aregional, 2010). La población objetivo de este fondo la constituyen emprendedores, microempresas y Pymes legalmente establecidas. Excepcionalmente, cuando así lo determine el Consejo Directivo, las empresas grandes podrán ser apoyadas, siempre que contribuyan directa o indirectamente a la creación, desarrollo o consolidación de la Mipyme, promuevan una inversión productiva que permita la creación de empleos formales o produzcan un impacto sectorial o regional (Reglas de operación del Fondo Pyme en *Diario Oficial*, 28 de febrero de 2007).

Para dar cumplimiento al PND, la SE tiene a su cargo el *Programa Sectorial de Economía 2007-2012* que tiene varios ejes, entre los que está:

> Detonar el desarrollo de la Mipyme, cuyo objetivo es: contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de la Mipyme existentes, así como impulsar la generación de más y mejores ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante la promoción y fortalecimiento de proyectos productivos. Este eje considera el apoyo consolidado en una sola instancia que coordine los programas con una política de apoyo integral de acuerdo con el tamaño y potencial de estas empresas (*Diario Oficial*, 14 de mayo de 2008).

La Secretaría de Economía, a través de la Subsecretaría, atiende cinco segmentos empresariales conformados por los emprendedores, la micro, pequeña y mediana empresa, las empresas gacela[11] y las tractoras. Dentro de estos ejes hay líneas estratégicas en las que se plantea desarrollar modelos de modernización comercial e innovación tecnológica con los Programas Nacionales "Mi Tienda", "Mi taller" y "Mi Tortilla".

Hay diversos programas impulsados por la Secretaría de Economía que se dirigen básicamente a cinco áreas de atención:

1. Programas de capacitación y consultoría.
2. Programas que contribuyen al desarrollo tecnológico e innovación.
3. Programas de financiamiento.
4. Programas de acceso a la información.
5. Programas dirigidos a determinados sectores de las Pymes.

Los que se refieren a financiamiento se presentan en el Cuadro 1, apoyos dirigidos a la planeación, la producción, los recursos humanos, las finanzas y la tecnología.

CUADRO 1

Programas de apoyo empresarial de la Secretaría de Economía dirigidos al financiamiento

Nombre del programa	Tipo de instrumento	Área empresarial
Fondo de Apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa (Fondo PyME)	Financiamiento	Planeación/ Producción/ Tecnología/ Finanzas/ Recursos Humanos
Fondo Sectorial de ciencia y tecnología para el desarrollo económico (SNIE)	Financiamiento	Tecnología
Programa para el Desarrollo de la Industria del *Software* (Prosoft)	Financiamiento	Tecnología
Programa de financiamiento al microempresarios (Pronafim)	Financiamiento	Fortalecer el sector microfinanciero

Fuente: elaboración propia con base en SE Programas (consultado en mayo de 2011).

[11] Son empresas Pyme que tienen un mayor dinamismo en su crecimiento y en la generación de empleos respecto del promedio.

El Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim) es federal, fue creado para contribuir al establecimiento y consolidación del sector microfinanciero, para apoyar en zonas urbanas y rurales las iniciativas productivas y emprendimientos de personas en situación de pobreza que no tienen acceso al financiamiento de la banca tradicional. Está formado por el Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Finafim) y el Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur) [www.contactopyme.gob.mx].

El Pronafim presenta algunas fortalezas y debilidades; dentro de las primeras se encuentra un buen diseño operacional del programa; se identificó una problemática definida; los objetivos y metas están acorde con la estructura de operación; los objetivos y metas están alineados con la estrategia de la SE y se considera que su implementación es eficiente. Sin embargo, también se han encontrado debilidades, entre las que se puede mencionar que se desconoce el impacto del programa en términos de creación de micronegocios sustentables que es el propósito final del Pronafim; no cuenta con un método apropiado para cuantificar la población objetivo; desvinculación con una estrategia nacional de mejora de la calidad, productividad y competitividad de las microempresas. Está concentrado en sectores tradicionales, muchas veces de economía de supervivencia y no se asegura que estas empresas crezcan y puedan ser sustentables en el tiempo; hay poca penetración en el sector manufactura y sobre todo una desvinculación con los sistemas locales y regionales de innovación para crear microempresas en sectores de mayor valor agregado que el comercio minorista tradicional (aregional, 2010).

El Fommur fue creado desde el año 2000 como un componente del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, a través de un fideicomiso, se constituyó para otorgar microfinanciamiento por medio de instituciones de microfinanzas en beneficio de mujeres emprendedoras del medio rural que cuenten con escasos recursos, organizadas en grupos solidarios, con el fin de impulsar el autoempleo y la realización de actividades productivas, así como generar habilidades empresariales básicas y crear una cultura del ahorro.

Para los programas de financiamiento, el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana (Fondo Pyme)[12] ha sido pieza importante. Tiene como objetivo

[12] Fue resultado de la fusión de diversos fondos y fideicomisos.

promover el desarrollo económico nacional mediante el otorgamiento de apoyos económicos de carácter temporal a proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de la Mipyme. En el Cuadro 2, se presentan las principales categorías y subcategorías que apoya este Fondo.

CUADRO 2

Fondo PyME. Categorías y subcategorías de apoyo

1. Creación y fortalecimiento de empresas, desarrollo tecnológico e innovación.
2. Articulación productiva sectorial y regional.
3. Acceso a mercados.
4. Acceso al financiamiento.
   - 4.1 Extensionistas financieros.
   - 4.2 Fondos de garantía.
   - 4.3 Intermediarios financieros no bancarios.
   - 4.4 Proyectos de empresas en proceso de formación y a proyectos productivos.
   - 4.5 Constitución de reservas de recursos para asegurar la opción de compra, a valor nominal con descuento, de las acciones comunes.
   - 4.6 Desarrollo de conocimientos, habilidades o destrezas, o la recepción de servicios profesionales o técnicos.
   - 4.7 Elaboración de metodologías, contenidos y materiales.
   - 4.8 Formación de instructores y consultores en capital semilla y capital de riesgo.
   - 4.9 Elaboración de estudios y proyectos orientados a detonar la inversión pública y /o privada.
5. Realización de eventos PyME y otras actividades e instrumentos de promoción.

Fuente: Fondo Pyme (consultado en junio 2011).

En general, el Fondo PyME desde su creación hasta 2009 ha tenido un crecimiento importante, principalmente en 2004 cuando llegó a tener un aumento del 305.0%; en 2005 tan sólo fue del 88% y de 56.1 en 2009. Los recursos del Fondo PyME no son directamente asignados a la Mipyme por la Secretaría de Economía sino a través de intermediarios, conocidas como microfinancieras, las que a su vez se apoyan en organismos intermedios para dirigir el financiamiento hacia los beneficiarios, ellas se encargan de gestionar los recursos del Fondo PyME.

En la dinámica de apoyo a la creación de nuevas empresas pequeñas y medianas, centros de asesoría, incubadoras y franquicias se creó el Programa México

Emprende.[13] Mediante los Centros México Emprende de atención integral se planeó dar atención a las empresas y emprendedores. Sus actividades son:

- Capacitación empresarial mediante seminarios, diplomados y cursos en alianza con instituciones nacionales y extranjeras.[14]
- Consultoría y asesoría calificada, a través de la red de Consultores Certificados.
- Acceso a servicios y apoyos empresariales ligándolos con distintos programas.
- Servicios financieros, entre otros servicios, tramitación y préstamos con bancos, instituciones financieras especializadas o microfinancieras integradas al Sistema Nacional de Garantías, a través de extensionistas financieros acreditados.
- La vinculación a programas públicos y privados, para difundir información y facilitar el acceso del empresario o emprendedor a los diferentes programas existentes para desarrollar y consolidar su negocio, a través de asesores acreditados.
- Facilitar instalaciones a los emprendedores y empresarios, proporcionando atención integral, desde el diagnóstico del proyecto empresarial hasta el financiamiento y seguimiento de su proyecto.

Mediante este programa se articulan otros programas, proyectos e instituciones para atender las necesidades de financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico del sector empresarial.

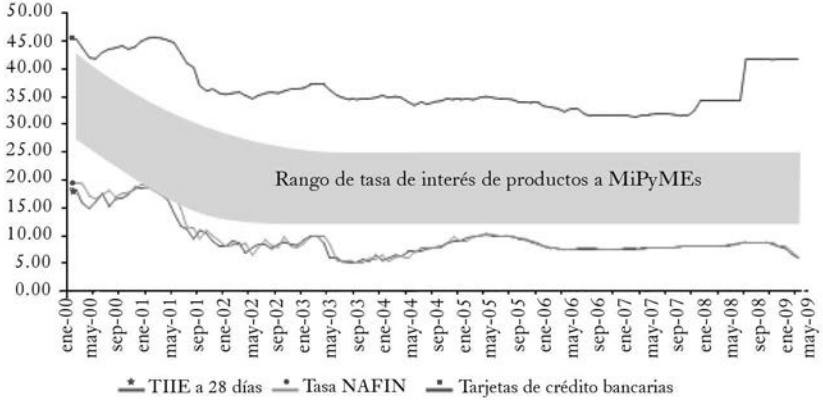
Referente al costo del crédito, la Gráfica 3 muestra un comparativo entre diferentes tasas de interés desde marzo de 2000 a mayo de 2009: las de tarjetas de crédito, la tasa de Interés Interbancaria (TIIE a 28 días), la tasa Nafin y el promedio de tasas de interés de apoyos financieros a la Mipyme de los diversos programas. Se observa que la TIIE y la tasa Nafin se comportan de manera similar a pesar de que se esperaría que esta última ofreciera tasas más bajas por ser banca de desarrollo.

[13] Dicho programa está vinculado con la Subsecretaría de la Pyme; busca cumplir el objetivo 6 del eje 2 del *Plan Nacional de Desarrollo* de consolidar los esquemas de apoyo a las Mipyme con proyectos viables [www.contactopyme.gob.mx].

[14] Tiene convenios con Harvard; SDBC; Escuela de Graduados en Administración y Dirección de Empresas (EGADE); Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM); Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas; Barcelona Activa; entre otros. El proyecto principal se llama "Universidad México Emprende".

La tasa de interés de las tarjetas bancarias supera con mucho a estas dos últimas. Se observa que el comportamiento de la tasa de interés a la Mipyme es superior a la TIIE y la tasa Nafin. La explicación del comportamiento de la tasa promedio ofrecida a la Mipyme (franja sombreada) se encuentra en que Nafin al funcionar como banco de segundo piso, las tasas ofrecidas por esta última benefician a los bancos comerciales, principales operadores de esta institución, que a su vez cobran a la Mipyme un diferencial de tasas de interés significativo.

GRÁFICA 3
Tasas de interés 2000-2009



Fuente: aregional.com, con base en información del Banco de México, Nafin y Condusef, 2009.

Actualmente Nafin está encargada de la administración de los recursos federales dirigidos a garantías, los cuales se otorgan a la banca y a instituciones financieras no bancarias a través de un mecanismo de subasta denominado proceso de Selección de Productos Pyme, en el que se evalúan las propuestas, para ser garantizadas bajo la cobertura de la pérdida esperada a través de la Garantía Pyme. Este sistema ha presentado algunos avances, aunque no ha tenido el impacto suficiente como para generar los créditos y las condiciones de oferta que permitan el crecimiento de la Mipyme (aregional, 2010).

Problemática en el funcionamiento de los programas

Diferentes programas se han implementado para apoyar a la Mipyme, sin embargo hay diversos problemas de estructuración, implementación y funcionamiento. Entre ellos se mencionan algunos aspectos (Ferraro y Stumpo, 2010; Saldaña y Becerril, 2011):

Estructuración

- Las políticas de apoyo son muy generales y no cuentan con una estructura integral de atención, lo que ocasiona que no sean atractivas y eficaces. Como lo menciona Dussel (2004), tampoco se cuenta con una instancia de coordinación entre programas, ya que se ha observado que existe duplicidad de funciones y de herramientas de intervención en la administración federal y los gobiernos estatales y municipales.
- Los programas están desarticulados y muchos de ellos imitan modelos de otros países con culturas diferentes, que no corresponden a las necesidades, características e idiosincrasia del país, como Estados Unidos, Chile o Brasil, entre otros.
- Al utilizar la banca de desarrollo a los intermediarios bancarios como banca de primer piso, el interés se centra más en el rendimiento que en el apoyo a esas empresas por el riesgo que involucran.
- No se ha estratificado adecuadamente a la Mipyme. El crédito se establece de manera general a pesar de que cada una de ellas tiene particularidades, características y necesidades diferentes.
- El Estado no ha establecido el perfil de las empresas Mipyme que se requiere para el crecimiento y desarrollo del país.
- A pesar de que el gobierno crea el modelo de garantías[15] para apoyar a un mayor número de Mipyme, se ha carecido de una entidad o instancia encargada exclusivamente del otorgamiento del financiamiento a este sector. Las dos

[15] Este sistema es garantizado por la banca de desarrollo. A través de una subasta se invita a la banca comercial como banca de segundo piso a otorgar financiamiento a la Mipyme, con el propósito de disminuir el riesgo para estos bancos en el caso de que no paguen.

instituciones que lo han hecho (Fundación para el Desarrollo Sostenible, Fundes; y Nafin) no han cumplido con los objetivos que se pretendían con este modelo.

Implementación

- No hay claridad en relación con el perfil de Mipyme para el país.
- En la estratificación de las empresas para otorgar el crédito se ha aumentado el techo máximo a las ventas para determinar el tamaño de empresa. Esto ha originado que grandes empresas sean consideradas como medianas con lo que obtienen beneficios que deberían dirigirse a empresas de menor tamaño.
- Es incipiente el desarrollo y difusión de algunas herramientas que se han creado para disminuir los problemas que enfrenta la Mipyme como los fondos de garantía, el puntaje crediticio, el arrendamiento con opción de compra y el factoraje.

Funcionamiento

- No hay continuidad en muchas de las acciones planteadas en los programas, ya que en cada sexenio hay cambios.
- No se ha logrado consolidar una banca de desarrollo ligada con las empresas de menor tamaño.
- El flujo de crédito para las empresas es limitado en el sistema financiero, por lo que la mayoría se financian principalmente con proveedores.
- Las Pymes se enfrentan a una gran burocracia en el trámite del crédito, lo que desalienta su solicitud.

Algunas propuestas

En función de análisis de los programas propuestos por el gobierno y de la problemática mencionada en el apartado anterior, se retoman y plantean algunas propuestas:

Es imprescindible diseñar proyectos de largo plazo que garanticen la continuidad. Al mismo tiempo es necesario realizar evaluaciones sistemáticas de los programas implementados.

Dados los bajos recursos que se asignan a las políticas de fomento a las Pymes, el apoyo institucional debe acompañarse de un incremento progresivo de los fondos, además de desarrollar las capacidades humanas del personal que maneja los fondos para llevar adelante las políticas de fomento.

La construcción de nuevas capacidades institucionales no es suficiente para generar un nuevo dinamismo en la Mipyme. Se requiere una planeación integral, coordinada y simultánea considerando al mismo tiempo la política industrial, la tecnológica y la de fomento. Las iniciativas de apoyo a las Pymes, no pueden desarrollarse sin la vinculación con otras áreas e instituciones de desarrollo productivo (Bárcena, 2010).

Definir actividades económicas, en las que se cuenta con experiencia y tradición, que tengan posibilidades de desarrollo y coadyuven a la estabilidad y crecimiento local, regional y nacional; tal es el caso de la industria textil, artesanal, cuero y calzado entre otros. Brown y Dominguez (2010) señalan la importancia de que se establezca un trabajo de concertación por parte de las autoridades locales para que las grandes empresas incorporen a las Pymes en sus cadenas de valor.

Acorde con el estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realizado en 2006, es imprescindible para mejorar la implementación de las políticas: *i*) mayor revisión del gasto público realizado por el gobierno federal, los estados y las autoridades locales para identificar las áreas de los programas que tienen mayor efecto en la eficiencia de la Pyme; *ii*) más coordinación entre los programas, por ejemplo entre los centros de desarrollo empresarial, los Centros de Articulación Productiva: CAPs y los Centros Pyme Exporta; *iii*) promoción de la capacidad de los estados y las autoridades locales para absorber los impulsos federales y las iniciativas de política; *iv*) difusión más adecuada de las distintas políticas entre las empresas, y *v*) realización de evaluaciones exhaustivas y sistemáticas que incluyan no solamente los resultados en términos de empresas atendidas, sino también las repercusiones en las mismas (CEPAL, 2010).

Bibliografía

Bárcena A. (2010), "Prólogo", *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, CEPAL, Santiago de Chile.

Brown y Domínguez (2010), "Políticas e instituciones de apoyo a la pequeña y mediana empresa en México", en Pavón, Liliane, *Financiamiento a las microempresas y las pymes en México (2000-2009)*, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

—— (2010), "Políticas e instituciones de apoyo a la pequeña mediana empresa en México", en Ferraro Carlo y Giovanni Stumpo, (comps.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, CEPAL, Santiago de Chile.

Consejo Nacional para la competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa (2006).

De María y Campos, Mauricio (2002), *Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas décadas*, Serie Desarrollo Productivo, CEPAL, Santiago de Chile.

Dussel Peters, Enrique (2004), *Pequeña y mediana empresa en México: condiciones, relevancia en la economía y retos de política*, UNAM, México.

Ferraro, Carlo y Giovanni Stumpo (comps.) (2010), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, CEPAL, Santiago de Chile.

—— (2010), "Las pymes en el laberinto de las políticas", en Ferraro Carlo y Giovanni Stumpo, (comps.), *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, CEPAL, Santiago de Chile.

Global Competitiveness Report 2008-2009, del Foro Económico Mundial.

Michael, Piore (1995), "Comunidades locales y mercados globales, notas sobre el papel cambiante de las pequeñas empresas en las economías industriales", en Federico Gutiérrez y C. Ruiz Durán (comps.) (1995), *Propuestas de acción para impulsar el desarrollo competitivo de la micro, pequeña y mediana empresa*, Nacional Financiera, biblioteca de la micro, pequeña y mediana empresa, México.

OCDE (2006), "La política de fomento competitivo a las Pymes", referencia incompleta, especificar fuente, editorial y ciudad, p. 521.

Pomar y Martínez (2009), "Los procesos de innovación y nuevas configuraciones organizacionales en la pequeña empresa mexicana", ponencia, faltan datos, (nombre de autores …) Concyteg, México.

Saldaña, I. y Becerril, I. (2011), "Apoyo a Mipymes, preocupación mundial, desarticulados, los programas a pequeñas empresas. Son la base de la actividad productiva y elevado nivel de mortandad de Pymes", *El Financiero*, 29 julio 2011, pp. 24-27.

Saleme y Pomar (2009), "El papel del emprendedor en la pequeña empresa gacela mexicana. Un estudio de caso", *Memorias del XX Congreso Latinoamericano sobre espíritu empresarial*.

Valencia Herrera, H. (2009), *Mejores prácticas financieras de las empresas en México*, IMEF, México.

Otras fuentes

Aregional (2010), "Reporte nacional sobre la situación competitiva de las Mipymes en México", año 10, núm. 23, CEPAL, *Políticas de apoyo a la pyme en América Latina*, Santiago de Chile.

Comisión intersecretarial de política industrial (CIPI, 2003 a/b).

Diario Oficial de la Federación, 2009.

Diario Oficial, 28 de febrero de 2007.

Diario Oficial, 14 de mayo 2008.

Fondo Pyme [http://www.fondopyme.gob.mx/2010/evaluaciones/EvaluacionFondoPYME_2004.pdf].

Función pública del gobierno [http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_7/sfp/doctos/r27_mp.pdf].

INEGI (2008), Censo económico [www.inegi.org.mx].

Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), fecha de consultada: 15 de junio de 2012 [http://pnd.presidencia.gob.mx/].

Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) [http://pnd.presidencia.gob.mx/].

Presidencia de la Republica, sistema internet de la Presidencia [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_mapa.html].

Programa de Desarrollo empresarial 2001-2006 [http://www.contactopyme.gob.mx/archivos/boletin/boletin8.pdf] .

Secretaría de la Presidencia, fecha de consulta: 15 de junio de 2011, [http://www.presidencia.gob.mx/gobierno/estructura-del-gobierno-federal/].

Secretaría de Economía, 2011 [http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_Programa_Sectorial_de_la_SE].

Reporte informativo anual: Aregional 2010.

UPS, "Latin America Business Monitor", 2007, [www.grupored.com.mx].

Propiedad intelectual y política industrial

Jaime Aboites
Mario Capdevielle
*Manuel Soria**

Introducción

El objetivo de este artículo es doble. Por una parte, contribuye a esclarecer cuál ha sido el papel de los derechos de propiedad intelectual (DPI) en la historia del desarrollo económico y, particularmente, en las décadas recientes caracterizadas por la globalización. Por la otra, analiza el sistema de patentes, parte sustantiva de los DPI, como un instrumento de *política pública*. En particular, desde el enfoque del *dual effect*: *i*) en la *política industrial* da pie a beneficios de monopolio al proteger inventos como bienes exclusivos en un mercado, y *ii*) contribuye a la difusión del conocimiento tecnológico como bien público entre los agentes involucrados en las actividades inventivas y de innovación.

El artículo consta de tres partes. En la primera se presenta un conjunto de antecedentes que sirven para contextualizar el objetivo del ensayo. En la segunda se explica cómo funcionan los sistemas de patentes. Se hace referencia a los hechos históricos que muestran la formación y consolidación de los sistemas de propiedad intelectual, particularmente los sistemas de patentes, como uno de los pilares de la política industrial, tanto en el sentido de protección de los inventos de una economía como en su papel de instrumento de difusión del conocimiento tecnológico como una vía para diseminar en el aparato productivo. En la tercera parte se reflexiona acerca del papel de las patentes en el desarrollo económico. Finalmente, se presenta una reflexión sobre los temas tratados.

* Profesores-investigadores del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco.

Antecedentes

Durante la primera mitad de la década de 1980 y en la de 1990, en el contexto de la globalización los DPI registraron una profunda transformación. La propuesta de Estados Unidos en la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (1986) fue el fundamento de esta transformación; en la dicha propuesta se identifican nítidamente tres ejes fundamentales: *i*) la expansión del conocimiento tecnológico patentable (incluyendo fármacos que generalmente no habían sido patentables, hasta el conocimiento tradicional), *ii*) la inclusión en las legislaciones nacionales de la jurisprudencia estadounidense inclinada a fortalecer la protección de la propiedad intelectual[1] y, finalmente, *iii*) el paso del *modelo de ciencia abierta* a otro basado en la comercialización de los resultados de I+D en las universidades e instituciones de I+D financiadas con recursos públicos dando paso al tema de vinculación universidad-industria.

Estos criterios conformaron el nuevo régimen global de propiedad intelectual y se les denominó *Trade Related Aspects of Intellectual Property Right* (TRIP), que tuvieron un fuerte impacto en la industrialización de los países en desarrollo. Los TRIP fueron acordados por la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Marrakech (1995), en ellos se establecían los requisitos mínimos de protección de los derechos de propiedad intelectual de los países miembros de la OMC. El periodo de adopción para los países industrializados concluía en 1996, mientras que los países en desarrollo tenían la posibilidad de adoptarlos hasta 2006. Desde mediados de la década de 1990 hasta la actualidad, más de 140 países en desarrollo y economías en transición adoptaron las medidas de liberalización comercial y, por lo tanto, los TRIP. Como resultado de este profundo cambio institucional que influye de manera decisiva en la producción de nuevo conocimiento, así como en los costos de su transferencia de los países industrializados hacia las economías en desarrollo y emergentes, han surgido importantes controversias en los foros recientes de la OMC (Seattle, Doha, etcétera). Una de las más álgidas discusiones ha sido si este

[1] Lo cual implicaba pérdida de soberanía, pues antes cada gobierno decidía la materia patentable. Desde la segunda posguerra del siglo XX, hasta los TRIP de la década de 1990, los países de América Latina no incluian médicamentos y fármacos como materia patentable, dado que la salud pública no podía estar sujeta a los precios determinados, generalemente, por empresas globales monopólicas.

fortalecimiento de los DPI contribuye u obstaculiza el desarrollo económico de los países en desarrollo. Entre las múltiples interrogantes que han surgido está, ¿cuál ha sido el efecto sobre la actividad inventiva e innovativa en las naciones en desarrollo?; en términos más amplios aún, ¿en qué medida ha contribuido el nuevo sistema de propiedad intelectual, los TRIP, al crecimiento de las economías en desarrollo? No existe una respuesta precisa. La generalización de los TRIP generó profundas controversias que se han reflejado en las últimas reuniones de la OMC (Scherer y Watal, 2002). El propósito de este ensayo no es discutir este tipo de controversias sino explorar en qué medida el nuevo marco de los DPI puede ser aprovechado para impulsar el desarrollo económico de los países. Para alcanzar este objetivo es necesario explicar el papel y la forma de funcionamiento del sistema de patentes.

El funcionamiento del sistema de patentes

El *sistema de patentes* (SP) es una institución de las economías de mercado cuyo propósito es impulsar el proceso de invención-innovación tecnológica que influye, de manera decisiva, en el crecimiento económico de los países (Fagerberg, 2007). En la globalización, caracterizada por las nuevas tecnologías intensivas en conocimiento (tecnologías de la información y comunicación, biotecnología, nanotecnología, etcétera), los *derechos de propiedad intelectual* (DPI) y, particularmente, los SP han cobrado una importancia internacional decisiva.

El SP es la institución que administra y codifica la nueva producción de conocimientos (inventos) producidos en diversos sectores de la economía (empresas nacionales y extranjeras, instituciones de investigación y desarrollo (I+D) y universidades) que se comercializaran, posteriormente, en los distintos sectores productivos (innovaciones).[2] El funcionamiento de los SP está determinado por la *Ley sobre los Derechos de Propiedad Intelectual*. El marco regulatorio de los DPI establece las reglas de solicitud, examen de la novedad del conocimiento tecnológico,

[2] Según el *Manual de Oslo* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la invención refiere la idea original de un nuevo producto o proceso de producción, mientras que la innovación se aplica a la primera introducción al mercado de un producto o proceso productivo.

concesión, protección y explotación comercial de patentes. En un SP se registran tres flujos de patentes básicos: solicitudes de patentes de residentes (nacionales), de no residentes (extranjeros) y externas (que los nacionales solicitan en el SP de otro país). Desde la perspectiva internacional cada país controla legalmente estos tres flujos en el ámbito nacional, mientras que a nivel global conforman una densa red de vasos comunicantes a través de la cual fluye el conocimiento tecnológico que alimenta los aparatos productivos nacionales elevando la productividad, reconfigurando el capital humano requerido y abriendo nuevos mercados. Este proceso contribuye de manera decisiva en la expansión económica. Los trabajos de Schumpeter exploraron estos fenómenos que vinculan directamente la actividad inventiva con el desarrollo económico (Schumpeter, 1944) y son la base de la propuesta teórica *economía del conocimiento* (Foray, 2004).

El fundamento del sistema de patentes se basa en el siguiente mecanismo institucional que determina el Estado. A partir del otorgamiento de patentes el Estado estimula a los distintos agentes (empresas, universidades, instituciones de I+D e incluso inventores individuales) a patentar sus invenciones dado que por medio del monopolio temporal que les otorga el Estado podrán, por una parte, recuperar la inversión en I+D que les permitió alcanzar su desarrollo tecnológico y, por la otra, apropiar los beneficios económicos derivados de su invento al utilizarlo productivamente (o licenciarlo con propósitos comerciales). Si no existe apropiación beneficios, el inventor no encontrará ningún incentivo para incurrir en costos de trámite (contratación de un bufete de propiedad intelectual, etcétera) y seguir un complejo procedimiento legal para obtener el título de patente (entre tres y cinco años).

Además, el SP contiene un mecanismo particular de compensación e intercambio entre la protección monopólica al inventor y la difusión social de sus aportaciones tecnológicas novedosas. En efecto, se otorga el monopolio y simultáneamente se difunde el conocimiento tecnológico[3] codificado en la patente, el cual servirá para la producción posterior de nuevo conocimiento. Este mecanismo no es otra cosa que la conciliación –el equilibrio– entre protección y difusión de innovaciones. La diferencia de los SP entre países radica, en términos generales, en la manera en la

[3] La difusión del conocimiento es bajo la condición de no utilizarla para producir y comercializar. Su utilización está restringuida al uso en la producción de nuevo conocimiento e incluye la enseñanza en las universidades, campos experimentales, etcétera.

que se orienta y administra este *intercambio* entre protección y uso. En otras palabras, se basa en la concepción legal en que se otorga una patente, la rapidez con la cual se hace pública la información *disclosure* de la solicitud (o patente otorgada), así como en la conformación de los juzgados y la forma como actúa la Ley en materia de litigios (influencia de empresas globales, corrupción, etcétera) de propiedad intelectual (UNCTAD-ICTSD, 2005).

Historia de los sistemas de patentes

O. Granstrand (2007) ha analizado la historia de los marcos regulatorios de los SP en las economías de mercado. Explica que la evolución de éstos ha sido errática durante los dos últimos siglos en relación con el conflicto protección-difusión. En el siglo XIX, por ejemplo, en pleno proceso de industrialización, algunos países europeos optaron por abolir la legislación de propiedad industrial, fue el caso de Suiza y Bélgica durante el último cuarto del siglo XIX. Al eliminar la legislación de propiedad intelectual los gobiernos de estos países se inclinaron a estimular la industrialización por la vía de la imitación (sin costo), dado que no había punición a la imitación y redujeron, por no decir eliminaron, la protección y los estímulos a los agentes innovadores de sus economías. En otras palabras, esta posición muestra la predisposición gubernamental de que el sector industrial podría absorber –por la vía de la imitación sin pago de regalías de las empresas– las innovaciones generadas en otras naciones de la región como una vía para impulsar el proceso de industrialización.

La actitud de Suiza y Bélgica en materia de protección a los derechos de propiedad intelectual, desató profundas polémicas comerciales en el seno de los países europeos, dado que los derechos de propiedad intelectual están estrechamente asociados al comercio internacional. De estas controversias surgieron varios acuerdos internacionales. El más importante, sin duda, fue la Convención de Patentes de 1883 de París, en la cual se establecieron derechos recíprocos en materia de invenciones técnicas a todos los que suscribieran el acuerdo mencionado (ONU, 1975).

La historia se repitió a lo largo del siglo XX. En efecto, en ese periodo se registraron grandes controversias comerciales asociadas, en menor o mayor grado a la propiedad intelectual y, particularmente, a la naturaleza de los sistemas de

patentes. Sin duda, la Ronda de Uruguay (1986) fue un punto de inflexión en esta larga historia de controversias sobre la propiedad intelectual que influye, cada vez más, en el desempeño de las economías nacionales.

Esta experiencia muestra lo que ha sido una constante a lo largo de la historia de la industrialización. Las economías en proceso de industrialización generalmente tenían SP *débiles* que permitían la transferencia de innovaciones, desde las naciones industrializadas, a bajo costo, mientras que las economías maduras se caracterizaban por tener SP *fuertes* que estimulaban a los agentes innovadores. Ésta fue explicada por Gerschenkron (1968) quien señala que:

> [...] a pesar de muchas desventajas, los países relativamente atrasados tienen el gran activo del conocimiento tecnológico acumulado por los países avanzados. Sin embargo, los países en desarrollo no pueden aprovechar este activo si no desarrollan la competencia tecnológica para buscar las tecnologías apropiadas y para seleccionar, absorber, adaptar y mejorar las tecnologías importadas.

Sistemas de patentes fuertes *y* débiles

Diversos autores explican que los regímenes de propiedad *fuertes* son aquellos que privilegian la protección de los derechos del inventor, mientras que los *débiles* son los que se orientan hacia la difusión de las invenciones (Ordover, 1991).

Estos tipos de patentes tienen efectos diferentes en el desarrollo económico. Un régimen de patentes, que fundamentalmente privilegia la protección de las invenciones, genera una economía caracterizada por monopolios otorgados en exclusiva a los agentes inventores, pero con reducida difusión del progreso tecnológico que incremente el desempeño de la economía en su conjunto; al contrario, uno de estímulos sesgado hacia la difusión alcanzará en el corto plazo la difusión, pero en el largo plazo la innovación se reduce por falta de estímulos a la innovación.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en las naciones industrializadas se pueden distinguir dos SP extremos en términos de protección *versus* difusión de las innovaciones. Estos marcos regulatorios son muy importantes porque se trata de las economías más significativas del último medio siglo: Estados Unidos y Japón. Los SP de estas economías guardan profundas diferencias.

En un estudio comparativo de estos SP, Ordover (1991) explica que el sistema de patentes japonés está orientado hacia la difusión de innovaciones y el estadounidense se inclina a proteger marcadamente al inventor individual. Las diferencias más sobresalientes entre los SP de estos países son las siguientes:

a) Rapidez para hacer pública la información tecnológica contenida en la patente. En Estados Unidos, la información ve la luz pública hasta después del otorgamiento de la patente –tres años es el promedio de tiempo para ser otorgada por la United States Patent and Trade Mark Office (USPTO)–; en Japón, a los 18 meses de haber solicitado la patente, la información se hace pública, regla *pre-grant disclosure*.
b) Posibilidad de modificar el contenido técnico de la solicitud de patente. Entregado el documento de solicitud de patente en el USPTO no es posible hacer ninguna modificación. En cambio, en Japón, durante los primeros 15 meses posteriores a la solicitud es posible hacer cambios.
c) Número de reivindicaciones *claims*. El número de reivindicaciones innovativas expresa la amplitud de la patente solicitada. En Estados Unidos es elevado y en Japón reducido. En Estados Unidos las patentes tienden a contener invenciones de envergadura considerable y en Japón se trata de invenciones incrementales.
d) Régimen de licenciamiento de la patente. En Estados Unidos el licenciamiento sólo puede ocurrir de manera posterior al otorgamiento de la patente; en Japón, dado que la información de la solicitud es pública antes del otorgamiento, es posible que se realicen alianzas tecnológicas, así como licencias.

Los puntos anteriores ponen de manifiesto las diferencias esenciales de los SP de estas economías industrializadas. El SP *fuerte* estadounidense protege rigurosamente el conocimiento tecnológico codificado en la solicitud de la patente y lo difunde hasta después del otorgamiento mediante licencias. En cambio, el SP *débil* japonés tiene más grados de libertad tanto para que el mismo inventor *continúe* mejorando su invención (según analice la información de otros solicitantes) como para difundir el contenido técnico de la solicitud año y medio después de haberla presentado; es decir, en el SP de Japón, la información fluye más rápido hacia el sector productivo, permitiendo un *proceso interactivo*, incluso con los eventuales rivales con los cuales

puede, en ciertas condiciones, realizar alianzas tecnológicas (copatentes, etcétera) para mejorar sus tecnologías y, sobre todo, su competitividad en los mercados internacionales.

Así, el SP de Japón privilegia la difusión con el propósito de inducir la vía *imitativa* e *interactiva* dado que el sistema permite mayor *visibilidad* de los conocimientos tecnológicos en las solicitantes de patentes. El SP japonés incentiva un proceso de innovación más continuo y de innovaciones incrementales; el estadounidense es más *cerrado*, para proteger al inventor en términos de sus beneficios económicos. Las patentes presentadas en el USPTO tienen un carácter definitivo en el sentido de que no pueden ser modificadas (como en Japón antes del otorgamiento). Así, se estimulan las innovaciones radicales, mientras que en Japón es un enjambre de *pequeñas mejoras*. Esto se muestra en el hecho de que, durante la última década, las solicitudes en Japón fueron alrededor del doble de las presentadas en el USPTO.

Ronda de Uruguay del GATT y la generalización de SP (fuertes)

Como se explicó en el primer apartado, a mediados de la década de 1980 Estados Unidos presentó en la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) una iniciativa para la armonización y fortalecimiento de los marcos regulatorios de la propiedad intelectual y, particularmente, de los sistemas de patentes. Además, por primera vez en una negociación del GATT, los DPI estaban estrechamente vinculados a las propuestas de comercio (barreras arancelarias) e inversión extranjera (Kaplinsky, 1988).

La justificación de la propuesta se basaba en dos argumentos. El primero guardaba relación con el cambio tecnológico en los países industrializados. Se argüía que en estas economías se habían generado nuevas tecnologías para las cuales no existían títulos de propiedad intelectual que las resguardaran y estimularan su desarrollo. Básicamente, se trataba de innovaciones asociadas a la microelectrónica, biotecnología e informática.

El segundo, y más controvertido argumento, era el que se refería a la heterogeneidad de los marcos regulatorios de los derechos de propiedad intelectual (*débiles* en las naciones en desarrollo y *fuertes* en las industrializadas). Se argumentaba que la diversidad de sistemas de patentes, en particular, y DPI, en general, estaba produciendo

severas distorsiones en el comercio mundial y, particularmente, desalentando a las empresas innovadoras a concurrir en los mercados internacionales (GATT). En otras palabras, en un periodo de expansión de la globalización en el comercio internacional, basado cada vez más en el conocimiento tecnológico, la imitación desleal de las innovaciones se había convertido, desde la perspectiva de las empresas trasnacionales, en un severo obstáculo a la expansión de los mercados globales.

Las quejas de Estados Unidos habían empezado desde la década de 1970. En efecto, en 1974 Estados Unidos había promulgado la Ley *Trade and Tariff Activity* (reformada en 1984), que preveía sanciones (sección 301) para los gobiernos que no protegían adecuadamente los DPI. En las estimaciones de pérdidas presentadas por los Estados Unidos, producidas por la inadecuación de los DPI en diferentes países y regiones, México ocupaba el segundo lugar, después de Taiwán, como resultado de prácticas desleales (Correa, 1989).

Correa (1989) y Raghavan (1990) agregan un argumento más –relacionado con lo anterior– a las causas de la iniciativa de Estados Unidos respecto de los DPI en el GATT. Estos autores consideran que la declinación del liderazgo tecnológico de este país, reflejado en la pérdida de presencia en mercados internacionales, fue el factor decisivo de la propuesta estadounidense. La interpretación es muy sugerente, pues consideran que es una nueva modalidad del proteccionismo tecnológico que trata de replantear y contrarrestar las trayectorias imitativas de naciones del sudeste Asiático en particular y, en general, de los países en desarrollo.

A la propuesta estadounidense en el seno del GATT (Ronda de Uruguay) sobre propiedad intelectual se le denominó *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIP) (Aboites y Soria, 1999), la cual fue diseñada a principios de la década de 1980 en Estados Unidos por el Intellectual Property Committee (IPC), donde participaron representantes de las siguientes empresas: Squibb, DuPont, General Electric, HP, IBM, Pfizer, Procter & Gamble, Time Warner y Johnson & Johnson (Stiglitz, 2004); es decir, un comité compuesto, fundamentalmente, por las empresas trasnacionales de la industria química (farmacéutica) y electrónica. Se trataba, entonces, de adecuar el marco legal de los DPI a los requerimientos de las estrategias tecnológicas de este tipo de empresas que tienen un papel central como generadores y difusores de tecnología en el ámbito internacional, o sea, las tecnologías cercanas al nuevo paradigma tecnológico.

En abril de 1994, después de casi una década de negociaciones, el documento final de la Ronda de Uruguay se firmó en Marrakech, Marruecos. Al menos tres aspectos son significativos en relación con la reforma de los DPI por el GATT-Organización Mundial de Comercio (OMC). Primero, la armonización consistió en una orientación de los marcos regulatorios de los países del GATT-OMC hacia la estructura del marco regulatorio de los DPI en Estados Unidos; la inclusión del secreto industrial es una muestra palpable de ello.

Segundo, el reforzamiento de los DPI abarca, prácticamente, la totalidad del ciclo de vida (solicitud, concesión, protección y explotación) de los títulos de propiedad intelectual. En el caso de patentes, la duración se extendió a 20 años[4] a partir de la solicitud, lo cual ampliaba la duración del monopolio otorgado por el Estado para explotar la patente. Áreas que habían estado negadas a la propiedad intelectual por razones de salud pública fueron abiertas al patentamiento, tal es el caso de fármacos. Además, bajo el nuevo esquema regulatorio, la patente ampara las importaciones de productos de la casa matriz.[5] Asimismo, se aumentaron las condiciones en favor del titular para otorgar licencia obligatoria o licencia de utilidad pública.

Tercero, se incluyeron nuevas figuras de propiedad intelectual:

- En el campo de la biotecnología se aprobó la figura legal de *obtentores vegetales*.
- En la microelectrónica emergieron los diseños de trazado de circuitos integrados.
- La inclusión en derechos de autor, de programas de cómputo (*software*) y bancos de datos.

Patentes, política industrial y desarrollo[6]

Como se explicó en el apartado anterior, los sistemas de patentes tiene un doble y contradictorio objetivo. Por una parte protegen a los autores de invenciones

[4] En los países en desarrollo el monopolio duraba entre 12 y 16 años; en México, 14 años. Veáse Aboites y Soria (1999).

[5] Permitir la importación bajo esta condición tiene un efecto *desindustrializador*, dado que en las leyes anteriores de DPI se obligaba a producir nacionalmente el producto patentado.

[6] Este apartado se basa en el libro de H.J. Chang (2004), *Retirar la escalera: la estrategia de desarrollo en perspectiva histórica*, La Catarata, Madrid.

novedosas de la imitación libre por un tiempo determinado, con el fin de permitirles usufructuar de los esfuerzos realizados para alcanzar tal invención y de esta forma promover la realización de tales esfuerzos, incentivando la invención de productos y procesos. Por la otra, hacen público el conocimiento implícito en las invenciones, al tener los autores que explicitar y publicar la información relativa a las mismas, difundiendo tales conocimientos.

En términos de eficiencia económica y bienestar, otorgar un poder de monopolio temporal implica una asignación ineficiente de recursos, dado que la empresa procurará alcanzar el máximo de utilidades elevando los precios y reduciendo las cantidades producidas, reduciendo el bienestar de los consumidores pero obteniendo ganancias extraordinarias que son un incentivo para la innovación. Sin embargo, esta relativa ineficiencia estática puede resultar en términos dinámicos en una mayor eficiencia. En relación con el nivel de conocimientos y de los productos elaborados antes de la invención e innovación que protege la patente, el consumidor siempre obtendrá un beneficio en precios o calidad de los bienes. Asimismo, cuando la patente concluye su protección, la invención e innovación se difunde y muchos productores pueden ofrecer tales bienes, por lo que el consumidor verá reducidos los precios por la competencia, y mejorará su bienestar, eliminando los sobreprecios originados por las rentas tecnológicas. El significado social de las patentes es al mismo tiempo otorgar incentivos a la invención e innovación y difundir en una etapa posterior las mejores prácticas y productos reduciendo precios y elevando el excedente del consumidor.

Sin embargo, la duración y cobertura de una patente afectan el bienestar social. Ambas deben incentivar la invención e innovación compensando con una magnitud equivalente al esfuerzo realizado, sin crear un excesivo poder de monopolio en el tiempo. Esta situación no es similar para todos los productos ni para todas las economías. Una economía con menor desarrollo relativo puede beneficiarse más de la imitación y difusión de las mejores prácticas productivas y productos, por lo que le resultará conveniente un sistema de patentes con una cobertura más laxa y una menor duración. De esta forma le será más fácil apropiarse de los beneficios del conocimiento y las innovaciones desarrolladas a escala mundial. Por el contrario, una economía con un mayor nivel de desarrollo procurará una amplia duración y rigurosa cobertura, dado que buena parte de las rentas tecnológicas tienen por origen el consumo en el exterior asociado a sus patentes. La historia económica demuestra que las naciones

hoy más desarrolladas cuando iniciaron su proceso de desarrollo implementaron políticas deliberadas de imitación, con una legislación de propiedad intelectual laxa que facilitara tal imitación (Chang, 2004).

La función económica primordial del Estado es procurar el desarrollo económico y el bienestar social de una nación. Con esa finalidad debe promover el desarrollo productivo mediante diversos instrumentos de política pública. La política industrial (PI) tiene ese objetivo, dado que mediante la transformación de las actividades productivas, así como de la estructura de composición de la producción, debe impulsar el desarrollo de las capacidades productivas, tecnológicas e institucionales.

La propiedad intelectual como una institución que garantiza derechos de propiedad, debe ser un instrumento de la política de desarrollo y articularse en forma preferente con las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) y la PI. En este sentido es fundamental comprender que la propiedad intelectual no es un derecho natural o inherente al ser humano sino que debe establecerse en función de alcanzar los objetivos de desarrollo y bienestar social.

En la actualidad es aceptada la importancia creciente del conocimiento científico y tecnológico como determinante del crecimiento económico y la necesidad de implementar políticas públicas que incentiven su desarrollo. El debate fundamental radica en definir cuáles son las políticas públicas apropiadas para tal desarrollo. La corriente del pensamiento dominante en los últimos 30 años en México y a escala mundial proponía la menor intervención directa del Estado en la regulación de los mercados y, por lo tanto, la ausencia de toda PI, o bien que ésta asumiera un carácter horizontal, indirecto y pasivo con el fin exclusivo de eliminar las fallas de mercado, siempre que esto no ocasionara fallas de gobierno de magnitud mayor.

Desde esta perspectiva era suficiente garantizar los derechos de propiedad y permitir su intercambio para hacer posible el mejor desempeño económico. La propiedad intelectual se constituye así en la herramienta fundamental para incentivar la invención y posterior innovación. El mercado asignará los recursos necesarios, con la institucionalidad apropiada consistente en el resguardo de los derechos de propiedad, para financiar el esfuerzo requerido. Las políticas horizontales procuran otorgar condiciones iguales a las distintas actividades y agentes productivos, por lo que no buscan definir un perfil óptimo determinado. Su objeto es mejorar la eficiencia en un contexto de fallas de mercado. Sin embargo, otorgar condiciones similares a actividades y agentes desiguales generalmente produce una discriminación hacia los agentes o

sectores más débiles. En el caso de los derechos de propiedad esto es especialmente cierto dado que los agentes y naciones que tienen capacidad de negociación pueden hacer valer tales derechos, orientando a sus intereses la propia normatividad, cosa que no podrían realizar agentes o naciones con menor capacidad.

Considerando las características sistémicas y dinámicas de los esfuerzos requeridos para la invención e innovación, así como las limitaciones del mercado para realizarlos en forma autónoma, dadas las deficiencias de información e incertidumbre existentes, así como en la naturaleza y características de los agentes participantes, particularmente en economías con menor desarrollo relativo; ello no significa que no sea necesario definir con claridad los derechos de propiedad y permitir su intercambio, sino que esta definición no es suficiente para alcanzar el desarrollo. Lo anterior plantea la necesidad de implementar también políticas activas y verticales, tanto en relación con la propiedad intelectual, como con la de CTI.

La característica fundamental de las políticas verticales es la "selectividad" de las actividades a impulsar. Tal selectividad requiere de una valoración de la totalidad de opciones con un enfoque sistémico y dinámico, que enfatice los sistemas productivos que se establecen en torno a cadenas de producción, *clusters* de bienes y servicios o regiones específicas. La dimensión de procesos de producción (integración vertical), grupos de productos interrelacionados (integración horizontal y/o geográfica), no debe ser considerada como una unidad cerrada, pero en cada caso debe evaluarse el mínimo requerido para poder ser eficiente, en la cadena productiva, *cluster* o área geográfica definida. Este mínimo constituye la "masa crítica" necesaria para emprender una actividad productiva eficiente en términos dinámicos, entendiendo que la eficiencia se alcanza y transforma a lo largo del tiempo, porque existen procesos de aprendizaje. Un elemento clave para alcanzar estas "masas críticas" es el conocimiento, que generalmente se constituye en un "cuello de botella" para el desarrollo local de actividades productivas que agregan mayor valor tecnológico.

Las instituciones que protegen la propiedad intelectual no sólo deben ser un registro nacional que defiende a los propietarios de las patentes frente a la imitación, sino una fuente de información sobre los conocimientos mundiales disponibles y los tiempos de su protección, que puede constituirse en un instrumento de impulso al desarrollo en su función de difusora de conocimientos. Estas capacidades pueden ser empleadas como un complemento fundamental de la PI, de particular importancia

en actividades de alto contenido en conocimiento científico y tecnológico y, por lo tanto, que agregan valor tecnológico a la producción local.

El objetivo de difusión en muchos casos requiere no sólo hacer del dominio público la información e incentivar la difusión de conocimientos que representan las patentes, entre agentes locales potencialmente beneficiarios de ese conocimiento. En muchos casos tal información es de alta complejidad y se expresa deliberadamente en forma poco clara en los documentos de las patentes. En un enfoque de política activa es necesario identificar agentes con la capacidad de producción y generar las capacidades sistémicas que aprovechen los conocimientos implícitos en las patentes cuando éstas caen en el dominio público. En particular, todo aquel conocimiento, local y especialmente no local, que pueda contribuir a los objetivos de la política industrial. El local para abaratar los precios de los bienes cuando caen las patentes, y el no local, además de lo anterior, para integrar fases del proceso de producción y crear nuevos segmentos de producción local que puedan dar lugar a futuras innovaciones.

Para el caso de México esto podría permitir alcanzar un mayor crecimiento económico, la generación de trabajos de calidad y buenas remuneraciones, y la obtención de divisas para dar sustentabilidad al desarrollo, así como apoyar una nueva modalidad de inserción en el mercado mundial, que revierta el paradigma maquilador (basado en la dotación de recursos naturales y la mano de obra a bajo costo) con una estrategia de agregar valor a la producción local y las exportaciones, valor tecnológico, incluso en aquellas correspondientes a los programas de comercio global, Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios a la Exportación (Immex).

El criterio de selección debe estar orientado a los sectores productivos estratégicos de México (petroquímica por disponer de recursos), la preservación del medio ambiente, la producción de bienes públicos (seguridad), o bien para fomentar el desarrollo social (digitalización, acceso universal a los servicios de cómputo y comunicación electrónica con *software* libre etcétera), y el impulso al trabajo calificado y la inclusión social. Estos espacios, en muchos casos, no son explorados debido a los intereses de grandes grupos económicos internacionales y sus gobiernos (Estados Unidos).

La necesaria articulación de la PI y la Política de Propiedad Intelectual, requiere cooperación institucional con la academia y el sector productivo, que no adopte actitudes rentistas, por lo que debe ser evaluable por objetivos mediante instituciones

calificadas al efecto de la evaluación. La política industrial debe seleccionar los sectores estratégicos para el desarrollo de México, la política de CTI debe identificar las "ventanas de oportunidades tecnológicas", en particular aquellas que guarden relación con los sectores estratégicos, y la política de propiedad intelectual debe estar en función de las dos anteriores, con los límites de la normatividad existente. Una función posible de la institución encargada de la política de propiedad intelectual, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), sería identificar las patentes relevantes que van a caducar y ser del dominio público, para facilitar e impulsar su pronta difusión, mediante la rápida imitación. Dado su conocimiento de la propiedad intelectual en México y el mundo puede seleccionar aquellas que sean relevantes por su carácter económico estratégico, su impacto social (en especial en el empleo, la producción de bienes salarios, o actividades de inclusión social) o por su contribución a la creación de bienes públicos e infraestructura a menores costos. Recientemente la Secretaría de Salud ha participado de este proceso en el caso de algunos medicamentos de alto impacto en la salud cuyas patentes vencían, haciéndose tales conocimientos del dominio público. Pero es necesaria una política estratégica y sistemática orientada al desarrollo productivo nacional.

En algunos casos, como el enunciado, puede ser suficiente la identificación de los agentes locales que puedan introducir al mercado, con la información apropiada, tales bienes; pero en otros se requerirá generar las capacidades tecnológicas y productivas antes de la caducidad de las patentes para que en el momento que esto ocurra se disponga no sólo de la posibilidad legal de imitar, sino de la capacidad técnica para hacerlo. Esto puede requerir la cooperación de la academia y el sector privado, o incluso la realización de alianzas estratégicas o consorcios público-privados para la producción local de bienes de alta tecnología, que incorporen innovaciones en cadenas a "escalar" o integrar, o bien en cuellos de botellas o segmentos estratégicos. En muchos casos el sector privado no puede hacerlo solo, dados los requerimientos sistémicos de los emprendimientos de alta tecnología [Como los casos de Embrear (Brasil), Air bus (Unión Europea), etcétera] o las limitaciones financieras y el riesgo asociado a las mismas. También son necesarias instituciones de crédito para financiar los proyectos con oportunidad y en la magnitud apropiada (banca de desarrollo con fondos de alto riesgo), e incluso es posible implementar subsidios, cuya recuperación social se alcance con mayores capacidades productivas y recaudatorias, así con menores precios de los bienes y servicios producidos. Esto último puede ser un instrumento

fundamental para el desarrollo de empresas pequeñas y medianas que, por contar con un mayor atraso tecnológico relativo, aportarían mejores resultados diferenciales. Tales subsidios complementados con requerimientos tecnológicos innovadores que surgen del conocimiento implícito en las patentes, permitirían crear cadenas o *clusters* de empresas que completen los eslabones productivos para innovar e incorporarse a la producción de bienes de alta tecnología que demanden trabajo más calificado y mejor pago.

Sin embargo, se requiere en primer lugar de la voluntad política para implementar una PI (política industrial) y de CTI estratégica, así como para transformar las instituciones públicas de definición y regulación de la propiedad intelectual en instrumentos de esa política. Instituciones no sólo garantes de un derecho abstracto de propiedad, sino impulsoras del desarrollo tecnológico nacional, lo que incluye el fomento a la imitación dentro de los márgenes de la normatividad internacional existente. La normatividad sobre propiedad intelectual, aparte de permitir la obtención de rentas monopólicas temporales, debe impulsar la difusión tecnológica y de las innovaciones, creando las condiciones para la difusión sistémica de los conocimientos y, en forma selectiva, la capacidad de innovación y producción local. Con este fin es necesario conocer y emplear en función del interés nacional los límites de la normatividad internacional, crear vínculos entre instituciones puente, productores y sector académico para la imitación oportuna del conocimiento incorporado en las patentes, expresado en bienes y servicios elaborados localmente, con rentas tecnológicas y reducción de costos tecnológicos de producción.

Esto representa un cambio significativo en la política de propiedad intelectual y en general en la política económica implementada en México en los últimos 30 años. Garantizar en extremo los derechos de propiedad intelectual sin asumir la necesidad de difundir conocimientos y complementarse con una política estratégica de desarrollo productivo, no ha sido positivo para el fomento de la innovación local, reduciendo la participación de las empresas residentes en el patentamiento total y en el número absoluto de sus patentes. Lo cual es contrario a los intereses nacionales y atenta contra el desarrollo y bienestar de la sociedad.

Bibliografía

Aboites, J. y M. Soria (2008), *Economía del conocimiento y propiedad intelectual: lecciones para la economía mexicana*, Siglo XXI Editores, México.

—— (1999), *Innovación, propiedad intelectual y estrategias tecnológicas: la experiencia de la economía mexicana*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Chang, H.J. (2004), *Retirar la escalera: la estrategia de desarrollo en perspectiva histórica*, La Catarata, Madrid.

Correa, C. (1989), "Propiedad intelectual, innovación tecnológica y comercio internacional", *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 12. México.

Fagerberg, J. (2007), "Innovation and Catching-up", en J. Fagerberg; D. Mowery y R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Reino Unido.

Foray, D. (2004), *Economics of Knowledge*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

GATT [Item=gahttp://www.wto.org/spanish/info_s/search_results_s.asp?Searchtt].

Gerschenkron, A. (1968), "The Approach to European Industrialization: A Postcript", en *Economic Backwardness in a Historical Perspective*, Belkpan Press, 1962; versión en español, *El atraso económico en su perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, 1968.

Granstrand, O. (2007), "Innovation and Intellectual Property Rights" en J. Fagerberg, D. Mowery y R. Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Reino Unido.

Kaplinsky, R. (1988), *The Trade Related Aspects of Intellectual and Industrial Property Rights*, Brighton, Institute of Development Studies, Reino Unido.

OCDE (2005), *Oslo Manual, The Measurement of Scientific and Technological Activities*, París [http://www.tragsa.es/filedctos/Manual_de_Oslo.pdf].

ONU (1975), *La función del sistema de patentes en la transmisión de tecnología a los países en desarrollo*, ONU, Nueva York.

Ordover, J. (1991), "A Patent System For Both Diffusion and Exclusion", *Journal of Economics Perspectives*, vol. 5, núm. 1.

Foray, D. (1993), "Feasability of a single regime of intellectual property ringts", en Humbert, M. (comp.), *The Impact of Globalisation on Europe's Firms and Industries*, Pinter Publishers, Londres.

Raghavan, C. (1990), *GATT, the Uruguay Round & the Third World*, Zed Books, Londres.

Scherer F.M. y Watal J. (2002), "Post-TRIPs Options for Access to Patented Medicines in Developing Nations", *Journal of International Economic Law*, vol. 4, num. 5, Estados Unidos.

Schumpeter, J.A. (1944), *Teoría del desenvolvimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Stiglitz, J. (2004), *Los Felices 90: la semilla de la destrucción*, Taurus, Madrid.

UNCTAD-ICTSD (2005), *Resource book on TRIPS and Development*, Cambridge University Press, Cambridge.

Políticas para el desarrollo productivo de la economía mexicana

*Mario Capdevielle**

Introducción

Existe un consenso generalizado entre los académicos y los ejecutores de políticas públicas sobre el mal desempeño productivo y tecnológico de la economía mexicana en las últimas tres décadas. Sin embargo, no existe idéntico consenso sobre las causas del mismo, ni sobre las propuestas de política pública para transformar tal situación ni en los instrumentos e instituciones requeridos. Para los principales grupos empresariales y organismos financieros internacionales, así como para un grupo de académicos de tradición ortodoxa, esta situación es resultado de no haber profundizado el modelo actual con "reformas estructurales", inspiradas en los principios del "Consenso de Washington" y sustentadas en las capacidades autorreguladoras de los mercados. En función de este diagnóstico proponen como solución las reformas en el sistema normativo laboral, fiscal y energético, para hacer posible un "cambio estructural" que permitirá al mercado actuar en forma autónoma y eficiente. Entendiendo por reforma laboral la mayor flexibilidad de la relación laboral y suponiendo, sin comprobación histórica ni argumentación teórica consistente, que eso generará más empleo y menores índices de informalidad aunque reduzca derechos y condiciones de vida de los trabajadores. Sin considerar que la experiencia histórica de América Latina, y actualmente de Europa, ha puesto de

* Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco [mariocap@correo.xoc.uam.mx].

manifiesto que reducir los costos laborales para incrementar las ganancias, tiene por resultado elevar el desempleo y la informalidad o el empleo precario, reduciendo la competitividad, el nivel de actividad económica y la inversión. Como reforma fiscal se propone la generalización del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la reducción de los impuestos a las rentas o de su carácter progresivo, sin cuestionar en profundidad los regímenes de excepción que han tornado a estos impuestos en claramente regresivos, sin ningún criterio de selectividad orientado al desarrollo productivo. En aras de una supuesta eficiencia recaudatoria se sacrificaría la equidad distributiva, profundizando el actual sistema fiscal regresivo, como demuestra el análisis de la distribución del ingreso con los indicadores de la curva de Lórenz y el índice de Gini pre y post fiscal para el caso de México (CEPAL, 2010). La reforma energética propuesta complementa el proceso de privatizaciones iniciado en la década de 1990 y plantea la privatización del sector energético o la colaboración del capital privado, sin poner de manifiesto los grandes intereses existentes en torno a la renta petrolera y de los recursos naturales en general, ni la importancia estratégica del uso de la misma para el desarrollo económico nacional.

Los críticos de estas políticas, con una presencia creciente en los medios académicos nacionales e internacionales, plantean que la actual situación de estancamiento e inequidad en México manifiesta el agotamiento de un modelo de desarrollo y distribución, agravado por la crisis financiera internacional, que exige modificar las políticas adoptadas y repensar las teorías económicas en que éstas se sustentan, así como revaluar y redefinir la función del Estado en la economía y en particular la relevancia de la política de desarrollo productivo (PDP)[1] (Cimoli *et al*., 2009); consideran que son las políticas adoptadas las que han generado y profundizarán las deficiencias ya manifiestas: bajo crecimiento del producto per cápita y la productividad, distribución regresiva del ingreso, especialización productiva y en el comercio internacional en sectores de bajo dinamismo, incapacidad para aprovechar la disponibilidad de recursos naturales y humanos, así como una limitada generación de empleo, predominantemente informal, de baja calidad y mal remunerado.

[1] Por Política de Desarrollo Productivo (PDP) se entienden aquellas que tienen por objeto mejorar el desempeño económico de los mercados específicos y de sus interacciones, mismas que con frecuencia son denominadas como Política Industrial, aun cuando no se refieran con especificidad a un sector productivo dado, motivo por el cual consideramos este concepto más apropiado.

Desde esta perspectiva se plantea la necesidad de implementar una PDP en sus diversas modalidades e instrumentos, sin excluir la posibilidad de políticas directas y selectivas o verticales; con el objetivo de transformar el nivel y la composición de la producción nacional, así como la conducta de los agentes económicos. Debe considerarse no obstante la conveniencia de una reforma laboral, como resultado de un pacto social que reconozca derechos y genere mayores estímulos a la eficiencia y al empleo. Lo cual sólo puede lograrse con crecimiento económico y un cambio en la composición de la producción orientado a sectores de altas remuneraciones relativas, reforzados por la demanda interna. Es posible elevar la productividad si se incrementan los "salarios de eficiencia" a partir de una nueva especialización productiva (Shapiro y Stiglitz, 1984). También es necesaria una reforma fiscal, de carácter progresivo, con eficiencia recaudatoria y económica, que permita la implementación entre otras de PDP, e incrementar la producción de bienes públicos y los programas que contribuyan a una mayor equidad; así como de una reforma energética que preserve la propiedad social de las rentas existentes para sustentar el propio proceso de desarrollo.

No obstante, estas reformas por sí solas no serán suficientes para transformar las capacidades productivas y tecnológicas nacionales, si no son complementadas e implementadas en función del desarrollo productivo. Para realizarlo es necesario identificar las problemáticas específicas que enfrenta el desarrollo nacional y sus causas determinantes con el fin de poder formular propuestas de PDP e instrumentos eficaces que permitan una transformación de la estructura productiva actual en un contexto de crecimiento con equidad.

El presente trabajo está organizado en nueve secciones. En la segunda se efectúa un diagnóstico de la evolución reciente de la economía mexicana. Se examina el dinamismo y los cambios en la composición de la producción manufacturera, su importancia cualitativa y cuantitativa, así como los efectos de esta transformación en el desempeño de la economía en su conjunto. La sección tercera analiza la evolución de la productividad y sus causas determinantes. La cuarta presenta el perfil distributivo asociado al modelo de desarrollo mediante el análisis de las remuneraciones y la participación de éstas en el producto. La quinta analiza la política macroeconómica implementada y sus efectos sobre el desarrollo de capacidades productivas locales. La sexta plantea la necesidad y los requisitos de una nueva política de desarrollo productivo. La séptima analiza la importancia de

implementar una política de innovación articulada y como parte integrante de la Política de Desarrollo Productivo. La octava evalúa los requerimientos de cambio institucional y democracia política necesarios para poder impulsar el desarrollo productivo. Por último se presentan las conclusiones del trabajo.

Diagnóstico de la evolución reciente y situación actual de la economía mexicana

Heterogeneidad y estancamiento crónico de la economía

Desde los inicios de su desarrollo industrial la economía mexicana presentó limitaciones estructurales a su crecimiento, debidas a la existencia de sectores y empresas con muy desiguales niveles de productividad y remuneraciones, situación que se ha mantenido hasta el presente por diversas causas en los diferentes momentos históricos de su desarrollo. Esta heterogeneidad estructural estaba determinada tanto por el tipo de especialización productiva y en el comercio internacional como por la incapacidad de incorporar a la totalidad de la población al trabajo productivo generando amplios grupos marginales.

La especialización en el comercio internacional se caracterizaba por la exportación de bienes primarios o manufacturas poco elaboradas, con una baja elasticidad ingreso de la demanda y un reducido dinamismo en el comercio mundial; así como por la importación de bienes con una elevada elasticidad ingreso y mayor contenido tecnológico, lo cual limitaba el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas locales.

La estrategia propuesta durante el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) para la superación de tal heterogeneidad estructural, fue la implementación de políticas activas orientadas al desarrollo de actividades industriales, con mayor productividad y dinamismo, mediante la protección y fomento de las mismas, lo cual se suponía permitiría adquirir las capacidades productivas y tecnológicas que con posterioridad harían posible una transformación virtuosa de la estructura productiva y comercial.

Sin embargo, si bien la ISI generó una estructura productiva diversificada en términos de los productos elaborados, sobre la base de sustituir importaciones, sólo

alcanzó una limitada integración local de los procesos productivos. La sustitución de importaciones se inició en productos finales, sin alcanzar el desarrollo de insumos especializados o bienes de capital en una magnitud relevante. La conducta no competitiva de los agentes productivos, resultado de la elevada y permanente protección comercial, determinó la predominancia de mercados oligopólicos, de un reducido tamaño para industrias con altas economías a escala. Los intentos durante este periodo de transformar la estructura del comercio internacional fueron infructuosos, manteniéndose el mismo tipo de especialización exportadora, pero incorporando una demanda creciente de importaciones de insumos requeridos para el desarrollo industrial. La incapacidad de integrar fases de producción de mayor complejidad tecnológica, así como de poder sustentar los requerimientos de importaciones crecientes mediante exportaciones, llevaron al estancamiento productivo y posterior abandono de este modelo de desarrollo.

Ante la crisis en el modelo de ISI a principios de la década de 1980 se implementó un cambio radical en la política económica mediante la apertura comercial y desregulación (AD) de la economía que dio por resultado un nuevo modelo de desarrollo en el que la participación en procesos o cadenas de producción global (Maquila-Immex) asumió un papel preponderante, tanto en el impulso a las exportaciones industriales como en la generación de empleo en el sector manufacturero.

La nueva política de apertura facilitó la incorporación a las corrientes del comercio internacional, aprovechando la cercanía y complementariedad con la economía de los Estados Unidos para impulsar un desarrollo económico sustentado en la exportación manufacturera, sobre la base de participar en segmentos intensivos en el uso de trabajo. Esta especialización productiva compensa parcialmente la pérdida absoluta que se registra en el empleo y la producción del resto de las manufacturas, resultado del propio proceso de apertura. Desde el 2001, la actividad global inicia un proceso de lento crecimiento con fuertes variaciones en función de la caída en la demanda de los Estados Unidos y la mayor participación de países competidores de México en tales actividades productivas. Una vez reorientada la producción manufacturera y redefinida su composición, el dinamismo del sector global tiende a disminuir, lo cual profundiza la situación de estancamiento general de la economía.

Durante el periodo de AD (1980-2010) el crecimiento económico fue reducido, tanto respecto de los niveles históricos precedentes, significativamente superiores (Cuadro 1), como de los requerimientos que impone el crecimiento vegetativo de

la población. A pesar de la estabilidad macroeconómica obtenida no fue posible alcanzar un crecimiento razonable ni constancia en el mismo.

Es relevante considerar el crecimiento de la población y en particular el de la población económicamente activa, como resultado de los cuales en los últimos 30 años se presenta una situación de estancamiento en el producto per cápita y de contracción en el producto por trabajador económicamente activo (Cuadro 1), con fuertes variaciones y especial sensibilidad en las depresiones producidas por las frecuentes crisis económicas. Si se considera la población potencialmente activa, que agrega a la económicamente activa aquellos que pudieran trabajar pero no lo intentan, la contracción sería aún mayor con idénticas variaciones. Esto significa un uso ineficiente del trabajo disponible y desaprovechar el "bono demográfico" que debiera constituirse en una oportunidad para el desarrollo, como lo fue para algunas economías en desarrollo exitosas; en adición a sus implicancias en términos de bienestar social y equidad.

CUADRO 1

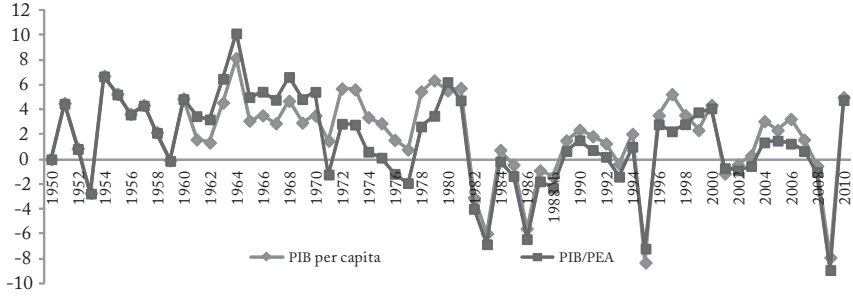
Tasas de Crecimiento anual promedio por Periodo, 1950-2010 (%).

Promedios	PIB Total	Población	PEA Total	PIB per cápita	PIB/PEA
1950-1960	6.1	3.1	3.1	3.0	2.9
1960-1970	7.0	3.3	1.4	3.6	5.5
1970-1980	6.6	2.7	4.8	3.8	1.8
1980-1990	1.9	2.6	3.6	-0.7	-1.6
1990-2000	3.5	2.0	2.6	1.6	0.9
2000-2010	2.3	1.4	2.2	0.9	0.1
1950-1980	6.6	3.0	3.2	3.5	3.3
1980-2010	2.4	2.0	2.8	0.5	-0.3

Fuente: Elaboración en base a INEGI, Sistema de cuentas Nacionales 2003-2009 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI

El "bono demográfico" implica un cambio en la estructura por edades de la población, resultado de la desaceleración en el crecimiento de la misma que opera rezagado en el tiempo para la población que ingresa al mercado de trabajo. Lo anterior junto con el aumento en la tasa de participación de las mujeres en el empleo, han incrementado el porcentaje de población económicamente activa

GRÁFICA 1
Tasas de crecimiento anual, 1950-2010 (%)



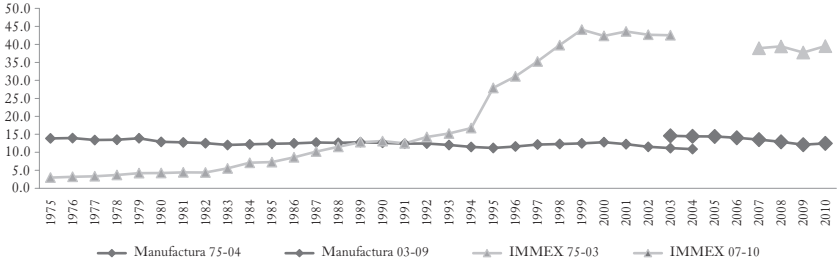
Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales 2003-2010 y *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE) 2005-2010, INEGI.

respecto de la población total. Aun cuando se mantuviera la productividad promedio por trabajador, si todos los trabajadores económicamente activos se incorporan efectivamente al mercado de trabajo esto debiera incrementar el producto per cápita de la sociedad, al existir temporalmente una menor cantidad de personas dependientes por trabajador activo. La incapacidad de generar empleo productivo para esa mayor oferta de trabajo es el factor fundamental que explica el crecimiento del sector informal y las migraciones, así como el estancamiento en el crecimiento económico (Moreno y Ros, 2010).

Cambios en la composición del producto

En las últimas tres décadas se transformó la composición sectorial de la producción con una disminución en la importancia del sector manufacturero en el empleo y valor agregado, incrementándose la participación del sector servicios, mismo que se caracteriza por mayores niveles de informalidad y una menor productividad y remuneraciones. El personal ocupado en el sector manufacturero disminuyó su importancia desde fines de la década de 1970, y si bien su participación absoluta varía al considerar las distintas clasificaciones correspondientes a las diversas cuentas nacionales (Gráfica 2), la tendencia decreciente se mantiene.

GRÁFICA 2
México: participación del personal ocupado, 1975-2010

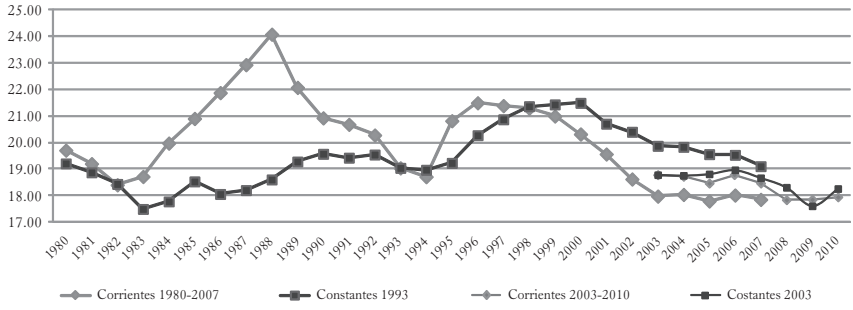


Manufactura: participación del personal ocupado de las manufacturas en el total de la economía.
IMMEX: participación del personal ocupado de la IMMEX en el total de las manufacturas.
Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, Estadística Mensual del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.

En términos del valor agregado, con posterioridad al ajuste económico de inicios de la década de 1980, que implicó una reducción en la importancia de las manufacturas en el total de la economía, se presenta un crecimiento en la participación del valor agregado manufacturero a precios constantes hasta el año 2000, periodo que se corresponde con el crecimiento significativo de los procesos de producción global. A partir de esa fecha la participación del valor agregado manufacturero en el total disminuye en forma permanente. Si consideramos la participación del valor agregado manufacturero a precios corrientes, estas tendencias son más pronunciadas por la variación de los precios relativos. Hasta 1988 los precios relativos de las manufacturas se incrementan, lo que eleva su participación en valor sobre el producto total, pero a partir de esa fecha los precios relativos de las manufacturas tienden a disminuir, por lo que la pérdida de participación en valor es aún más pronunciada que a precios constantes, resultado de la apertura comercial que abarata en términos relativos a las manufacturas.

El efecto paradójico resultante es que a pesar de la nueva especialización en el comercio internacional orientada a la exportación de manufacturas en segmentos de procesos globales intensivos en el uso de trabajo, el empleo y el valor agregado en el sector manufacturero disminuyen en términos relativos. Esto es resultado tanto del bajo crecimiento de la economía, y en particular de las manufacturas, como del

GRÁFICA 3
México: participación del valor agregado de las manufacturas en el valor agregado total de la economía, 1980-2010



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1980-2007 y 2003-2010.

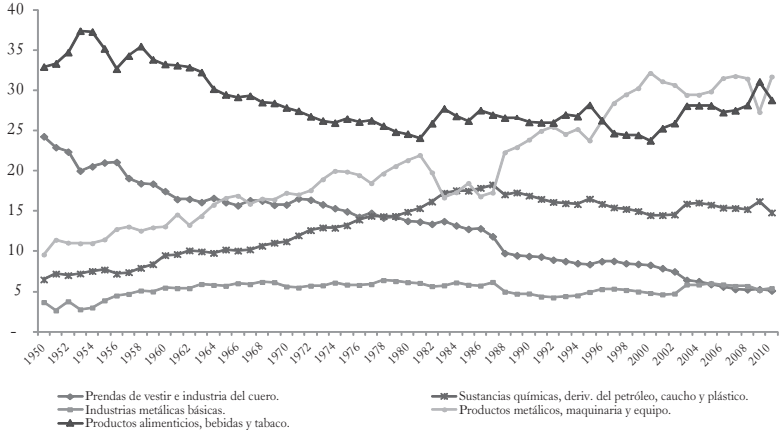
cambio en la composición de la producción manufacturera, donde se destruyen segmentos de procesos de producción orientados al mercado interno.

El análisis al interior de las manufacturas por tipos de productos, presenta un claro aumento en la importancia de las actividades con mayor presencia del sector que participa en cadenas de producción global (Immex). En términos de su contribución al empleo dentro de las manufacturas, las actividades globales (Immex) presentan un crecimiento extraordinario, particularmente en la década de 1990, pasando de representar menos del 3% del personal ocupado en 1975 hasta alcanzar más del 40% en 1999, fecha a partir de la cual no se altera en forma significativa su participación (Gráfica 2). En el sector global de la economía, el empleo ha crecido en forma significativa, mientras que en el resto de las actividades productivas manufactureras ha disminuido, lo cual explica la tendencia agregada. Dada la característica de ser este sector global (Immex) intensivo en el uso de trabajo, su contribución al valor agregado es menor.

El cambio estructural tiene un doble significado, se altera la composición por divisiones y ramas de actividad, y al interior de algunas de estas se modifica la importancia relativa entre procesos globales y no globales, disminuyendo el nivel de integración local de la producción y alterando las características tecnológicas de los procesos productivos. Es posible apreciar un patrón de transformación en la

composición del valor agregado (VA) por tipos de productos elaborados durante los periodos analizados. El mayor dinamismo de la producción industrial del país correspondió a la división de productos metálicos, maquinaria y equipo, sector que se caracteriza por la alta participación de empresas trasnacionales y desde la década de 1990 por el crecimiento de los procesos de producción globales (Immex). Para el año 2000, esta división llegó a contribuir con casi la tercera parte del producto interno bruto (PIB) total manufacturero, manteniendo con fluctuaciones esa participación posteriormente. Durante la ISI, el crecimiento de esta división se fundaba en la producción de bienes que tenían por destino el mercado interno y la política económica procuraba su mayor integración local. En la actualidad, en cambio, esta división es la primera exportadora bajo los regímenes arancelarios Immex, en lo correspondiente a autopartes y electrónica (televisión, radio, computadoras), y su integración local es reducida sin cambios tendenciales significativos. Estas actividades, a pesar de producir bienes de alta tecnología, no agregan valor tecnológico local, ni realizan un gasto significativo en actividades de investigación y desarrollo (Dutrenit, 2010).

GRÁFICA 4
México: composición del valor agregado manufacturero por divisiones de la actividad, 1950-2010



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Entre las actividades tradicionales, el sector alimentario mantiene su importancia desde la década de 1980, después de tener una significativa reducción durante la ISI. Dada la naturaleza de los bienes necesarios que componen la división, en el contexto de un proceso de desarrollo económico es de esperar que su importancia se reduzca, en particular porque las exportaciones del sector son reducidas para el caso de México. Su participación constante es demostrativa del bajo crecimiento de los demás sectores con una mayor elasticidad ingreso e intensidad tecnológica, así como de una especialización productiva en actividades tradicionales. Después de un extraordinario crecimiento en su participación durante la ISI, la división de sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico pierde importancia a partir de la apertura en 1988, a pesar de representar procesos de alto potencial productivo, por disponer México de insumos abundantes que podrían sustentar la producción e interacción de sus ramas. Al interior de esta división predominó la especialización en mercancías (*commodities*) de menor valor agregado. En el mismo sentido, la división de prendas de vestir e industria del cuero continuó perdiendo importancia con un ritmo menor, a pesar del repunte en la producción de la rama de prendas de vestir, asociada a la producción global. La producción de bienes finales creció en mayor proporción que los insumos productivos, denotando la ruptura de los eslabonamientos productivos locales. Esta situación es debida a la reducida vinculación de las cadenas de producción global con el resto de las actividades productivas. Se altera la composición de la producción manufacturera, tanto como resultado de los segmentos en la cadena de valor global en que se especializa la economía con destino a la exportación, como por las importaciones que sustituyen la producción local, ante la apertura y disponibilidad de divisas que la nueva forma de inserción en el comercio genera.

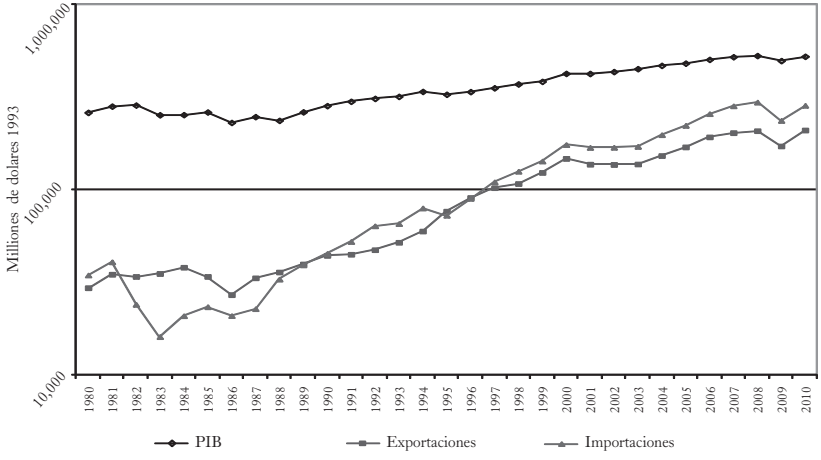
La internacionalización de procesos productivos mediante la actividad asociada a procesos globales ha transformado, en un periodo relativamente breve, la composición del conjunto de la actividad manufacturera, dado su alto dinamismo y creciente importancia. Este cambio puede observarse tanto en la especialización por tipo de productos (divisiones manufactureras) como, en mayor magnitud, por tipo de procesos productivos (procesos globales-no globales). La nueva composición de la producción con el liderazgo y predominio de actividades productivas globales, ha sido altamente especializada en pocas ramas de actividad respecto del conjunto de la economía, lo que incrementa su sensibilidad al desempeño de tales actividades relevantes y al

resultado de los cambios estructurales y tecnológicos que en ellas se operan a escala internacional (Capdevielle, 2005).

Especialización en el comercio internacional

En el periodo de la ISI, la economía creció a un ritmo elevado en términos de su producto y empleo, pero con un relativamente bajo crecimiento de las exportaciones, que en su mayoría eran no manufactureras. Esta situación constituyó un límite a la viabilidad del modelo cuando se agotaron las posibilidades de sustitución sin capacidad exportadora. Por el contrario, durante el periodo de AD el comercio internacional crece a un ritmo elevado, mientras que el producto lo hace a tasas relativamente bajas. La apertura de la economía no desencadena el crecimiento del producto, lo cual significa que las exportaciones no han permitido hasta el presente generar la capacidad suficiente para impulsar un crecimiento equivalente de la economía.

GRÁFICA 5
México: producto, exportaciones e importaciones.
Escala semilogarítmica



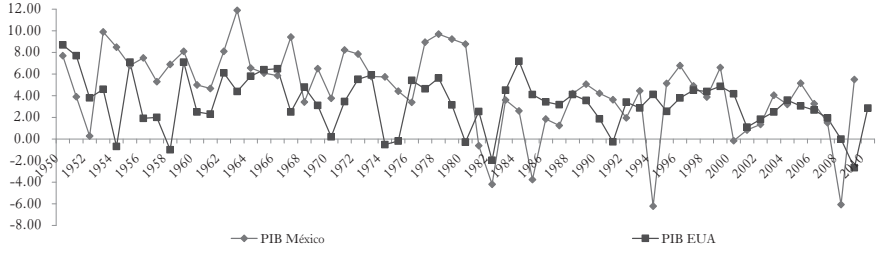
Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Las actividades globales (Immex) importan insumos en una proporción próxima al 80% del valor de las exportaciones realizadas, lo que expresa su bajo nivel de integración local, mismo que no se ha alterado significativamente en las últimas cuatro décadas. Desde el año 2000 el crecimiento del comercio internacional ha disminuido y el déficit de la balanza comercial se ha elevado, lo que si se agrega al estancamiento en la composición de la producción y el empleo, es indicativo del agotamiento en el modelo de acumulación y crecimiento.

Si analizamos los ciclos comparados del producto interno bruto de México y los Estados Unidos es posible distinguir dos periodos diferentes (Gráfica 6). Desde la década de 1950 y hasta principios de la de 1980, la tasa de crecimiento de la economía mexicana es mayor que la de los Estados Unidos y los ciclos económicos no se corresponden, en algunos casos incluso parecieran ser antitéticos, las depresiones en México se corresponden con auges en los Estados Unidos y viceversa. Sin embargo, a partir de la década de 1990, con la excepción de la crisis de 1995, los ciclos económicos se sincronizan, a pesar de la mayor variabilidad de los valores correspondientes a México y en general su menor crecimiento. Si se considera que más del 80% de las exportaciones mexicanas tienen por destino los Estados Unidos, esta identidad en los ciclos económicos pone de manifiesto la dependencia de la economía mexicana del desempeño de los Estados Unidos, y con ello una mayor vulnerabilidad externa. Tal situación tiende a agravarse en la última década en el contexto de la crisis económica internacional.

GRÁFICA 6

Tasa de crecimiento anual promedio del PIB
México-Estados Unidos, 1950-2010



Fuente: Banco Mundial, Indicadores crecimiento del PIB, (%anual)

Desde el año 2000 las exportaciones del sector global de la economía dejaron de ser un factor de expansión del empleo y cambio en la composición productiva de la economía. El crecimiento de las exportaciones no arrastró al resto de la economía, al basarse en el crecimiento extensivo sobre la mano de obra, que encuentra sus límites por la falta de eslabonamientos e incapacidad de incorporar valor tecnológico local a las exportaciones.

En síntesis, a pesar del crecimiento de las actividades manufactureras globales (Immex) por su contribución al empleo, la producción y las exportaciones, el actual modelo de desarrollo no ha permitido alcanzar niveles de crecimiento aceptables para los requerimientos de la economía mexicana, en particular respecto del empleo requerido, ni un cambio virtuoso en la composición de su producción. El saldo favorable de la balanza comercial en los procesos de producción global ha permitido financiar, en forma parcial, el elevado déficit del resto de las actividades manufactureras, haciendo sostenible la operación de la economía con un bajo ritmo de crecimiento. Sin embargo, a partir del inicio de la presente década, los diversos indicadores relativos a la composición del empleo, el producto y las exportaciones ponen de manifiesto la incapacidad de transformar las condiciones de operación de la economía sobre las mismas bases y con el liderazgo del sector orientado a las exportaciones.

Desempeño económico: productividad laboral y total de los factores

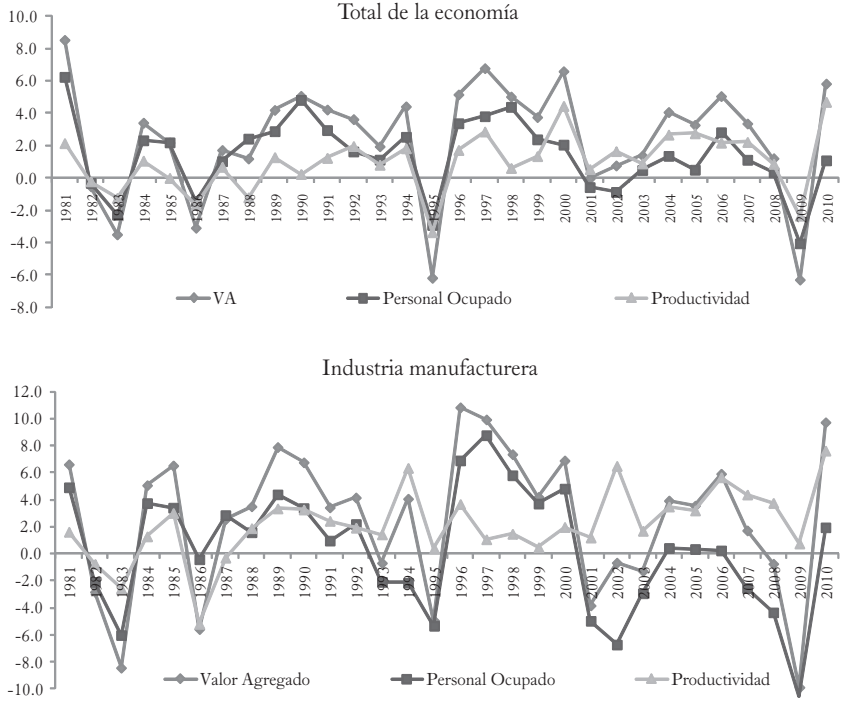
El análisis de la productividad media del trabajo permite identificar dos periodos con diferencias significativas en los últimos 60 años. Durante la ISI, la productividad del trabajo manufacturero creció en un contexto de aumento simultáneo del empleo y del producto, este último en una magnitud superior. Aunque con un nivel menor, la productividad media de la economía crece a un ritmo próximo al de las manufacturas, que en una elevada proporción correspondían a la producción de bienes destinados al mercado interno. Esta sincronía en el crecimiento del producto y la productividad, para las manufacturas y el total de la economía, es indicativa del papel que cumplieron las manufacturas como difusoras de capacidades productivas y demandantes de bienes y servicios calificados del resto de las actividades productivas.

En la década de 1980, en particular desde la crisis de 1982, la productividad del trabajo presenta tanto para las manufacturas como para el conjunto de la economía

un comportamiento similar, con fluctuaciones significativas y sin una tendencia clara a incrementarse (Gráfica 7). En forma significativa, el crecimiento de la productividad del trabajo está asociado a una reducción del personal ocupado, en contextos de bajo crecimiento del valor agregado.

GRÁFICA 7

México: productividad laboral / tasa de crecimiento anual, 1981-2010 (%)



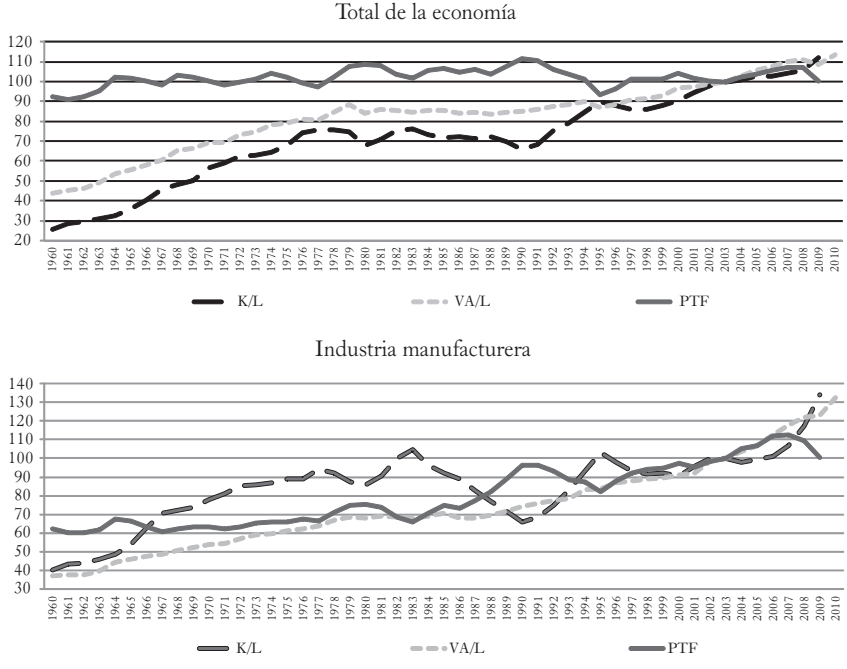
Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1988-2004 y 2003-2010.

El análisis de la productividad total de los factores (PTF) denota un estancamiento de la misma para el total de la economía en los últimos 50 años. Sin embargo, para las primeras dos décadas correspondientes a la ISI esto se da en el contexto de un elevado crecimiento de la economía, la inversión (reflejada en un crecimiento de la intensidad de capital) y el empleo. En los últimos 30 años el crecimiento de la

inversión y el empleo es mucho menor, y la productividad total de los factores continúa con muy reducidos cambios. Para el sector manufacturero se verifica durante la ISI una situación de estancamiento de la PTF, resultado de un crecimiento similar aunque relevante para el producto, el empleo y la intensidad de capital. En el periodo posterior se presenta un limitado crecimiento de la productividad laboral y total de los factores, con un reducido e inestable nivel de inversión, que genera variaciones en la intensidad de capital (Gráfica 8).

GRÁFICA 8

México: Índice de Productividad Laboral, Total de los Factores e Intensidad del Capital, 1960-2010



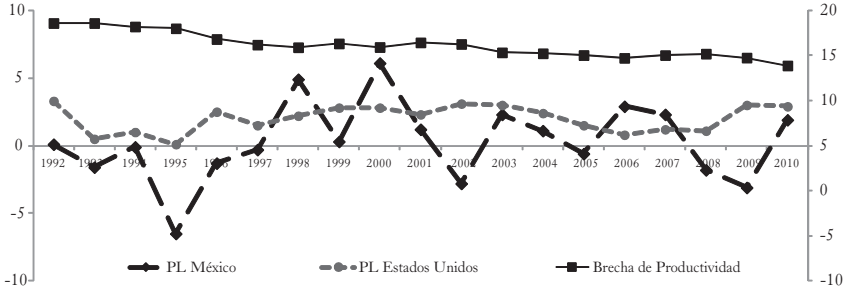
PTF: Índice de Productividad Total de los Factores.
VA/L: Índice de Productividad Laboral.
K/L: Índice de Intensidad del Capital.
Fuente: elaboración propia con base en Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1988-2004 y 2003-2010, INEGI.

La falta de inversión eleva la PTF pero en forma espuria, porque implica el crecimiento del producto sobre la base de la inversión realizada con anterioridad. En parte este fenómeno puede deberse al abaratamiento de los bienes de capital producto de la apertura y el cambio tecnológico, pero en lo fundamental es resultado de un bajo nivel de inversión en valor como porcentaje del producto.

Esta situación implica un mal desempeño en comparación tanto con economías desarrolladas como con otras economías de la región, en particular durante la última década. Los reducidos incrementos de la productividad, cuando acontecen, tienen en muchos casos un carácter espurio, dado que son un resultado de un muy bajo crecimiento de la inversión y el empleo o una contracción de los mismos, en un contexto de incremento de la población potencialmente activa. Según información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tanto para la productividad laboral durante el periodo 1992-2010, como para la PTF durante el periodo 1985-2010, la economía mexicana tiene el nivel más bajo de crecimiento de la productividad respecto de otros 20 países integrantes, en ambos indicadores. Si analizamos la brecha de productividad laboral entre México y los Estados Unidos durante el periodo 1992-2010, ésta se incrementa en forma significativa. Este resultado es consecuencia de un crecimiento promedio más bajo para México, con grandes variaciones y cuatro periodos de caída relevante, partiendo de niveles iniciales muy diferentes de productividades relativas.

GRÁFICA 9

México-Estados Unidos: Brecha de Productividad.
OCDE: tasa de crecimiento anual de la productividad laboral, 1992-2010



Fuente: OECD Economiv Outlook 81 database.

Si analizamos los factores que explican el cambio en la productividad del trabajo con el método de "cambio y participación", éste nos permite apreciar los determinantes y la naturaleza de estos cambios.[2] Desde finales de la década de 1980 el componente que explica el crecimiento de la productividad manufacturera es el crecimiento de la misma al interior de cada rama, mientras que el cambio en la composición de la producción por reasignación e interacción es negativo o poco relevante en los periodos considerados (Cuadro 2). En general, no hay un cambio virtuoso en la composición del empleo por reasignación de trabajadores de actividades menos productivas hacia otras con mayor productividad o con mayor crecimiento de la productividad, a excepción del periodo 2003-2010. Esta situación es debida a la importancia creciente de las actividades ligadas a los procesos de producción global (Immex), las cuales tienen un crecimiento dinámico en su participación durante el periodo 1988-2000, pero son en general de una baja productividad laboral. Cuando el sector global (Immex) pierde dinamismo 2003-2010, la productividad crece por la contracción del empleo manufacturero, con un muy bajo crecimiento del valor agregado.

CUADRO 2
México-Productividad Industria Manufacturera
Cambio y Participación

	Componentes				Tasas de Crecimiento Anual		
Periodos	Reasignación	Efecto Interacción	Intrarrama	Total-Cambio y Participación	Productividad Laboral	Valor Agregado	Personal
1988-1993	-0.11	-5.19	18.32	13.0	2.5	4.3	1.8
1993-1998	-5.95	-3.05	22.52	13.5	2.6	5.3	2.7
1998-2003*	0.03	-0.59	12.86	12.3	2.3	1.6	-0.8
2003-2010**	3.46	-1.10	30.16	32.5	4.1	1.9	-2.1

Fuente: Elaborado en base a Sistema de cuentas Nacionales de México, 1988-2004 y 2003-2010.
* Calculo propio sobre la base de SCNM 1988-2003.
**Cálculos propios sobre la base de SCNM 2003-2010.

[2] El método de cambio y participación descompone la variación de la productividad en tres efectos, el primero corresponde a la reasignación de trabajadores entre distintas ramas de la economía o sea cambios en la composición del empleo manufacturero, el segundo se refiere a la interacción de la variación del empleo respecto de la variación de las productividades, mientras que el tercero analiza los cambios en la productividad al interior de cada rama.

$$\frac{P_t - P_o}{P_o} = \sum_{i=1}^{n} \left[\frac{P_{io}(S_{it} - S_{io})}{P_o} + \frac{(P_{it} - P_{io})(S_{it} - S_{io})}{P_o} + \frac{S_{io}(P_{it} - P_{io})}{P_o} \right]$$

Al interior de las distintas ramas de actividad productiva compiten empresas de muy distintas escalas de producción y productividad. Dado que no se dispone de información por unidad productiva, es posible analizar la información censal por estratos de empleo, para clasificar a las empresas en grupos según su tamaño. Desde la década de 1980 las brechas de productividad entre el grupo de empresas correspondientes al segmento o estrato más eficiente de una rama (el de más alta productividad) y el promedio de la misma rama, se ha incrementado, tanto si lo estimamos en relación con la productividad laboral como con la PTF (Cuadro 3). El aumento de las brechas intrarrama en un contexto de bajo crecimiento de la productividad, significa que no se difunden las mejores prácticas productivas, y que algunos productores mantienen su actividad en condiciones de subsistencia o informalidad, sobre la base del bajo costo y disponibilidad de los factores productivos.

En síntesis podemos afirmar que en los últimos 30 años la productividad del trabajo y total de los factores no se ha incrementado en forma significativa, tanto para el conjunto de la economía como para el sector manufacturero. No existe un cambio virtuoso en la composición de la producción que incremente la productividad laboral y al interior de las diversas actividades no se verifican procesos de difusión de las mejores prácticas productivas. La orientación de la economía en un contexto de apertura hacia la producción de bienes en procesos globales, no ha generado un nivel de empleo ni en calidad ni en cantidad suficiente para los requerimientos nacionales. Asimismo, el crecimiento de la oferta de trabajo, ante el estancamiento de la demanda de los sectores dinámicos y de mayor productividad, como el manufacturero, obliga a una parte importante de los trabajadores a insertarse laboralmente en el sector informal, la agricultura de subsistencia y los servicios, con muy bajos niveles de productividad e ingresos. Todo lo anterior determina el bajo crecimiento de la productividad nacional, menor a los países desarrollados que participan de la OCDE y respecto de los Estados Unidos, principal socio comercial de México, impidiendo procesos de convergencia. En la última década también ha sido menor al resto de las economías de la región. Asimismo, el acelerado crecimiento inicial del sector global (Immex) pareciera haber alcanzado un límite, por lo que su participación en el empleo y el producto permanece constante desde el año 2000. Lo anterior

CUADRO 3

México: Industria Manufacturera

Brechas de productividad intraramas

(Miles de pesos corrientes)

División	Productividad					PTF			
	1980	1993	1999	2004	2009	1993	1999	2004	2009
Total de la Manufactura	74.4	64.1	54.1	57.4	52.3	72.6	68.8	61.0	56.7
División I: Productos alimenticios, bebidas y tabaco.	71.6	57.3	52.7	44.1	43.3	67.2	62.9	70.8	68.0
División II: Prendas de vestir e industria del cuero.	74.7	70.0	78.1	67.5	64.5	82.1	80.7	69.4	69.7
División III: Industria de la madera y productos de madera.	59.2	59.3	60.7	44.8	41.9	64.3	54.8	52.0	56.1
División IV: Papel, productos de papel, imprentas y editoriales.	70.0	64.4	62.9	63.6	46.3	70.0	64.6	63.7	36.6
División V: Sustancias químicas, deriv. del petróleo, caucho y plástico.	77.0	84.0	45.7	46.3	41.4	67.6	57.4	52.5	46.5
División VI: productos de minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y del carbón.	64.2	41.8	44.6	38.6	38.4	58.4	60.4	56.5	53.6
División VII: Industrias metálicas básicas.	91.3	66.7	70.1	63.4	47.5	66.7	64.0	69.3	48.1
División VIII: Productos metálicos, maquinaria y equipo.	77.4	69.8	70.9	76.2	72.7	79.0	72.7	56.8	59.5
División IX: Otras industrias manufactureras.	73.2	74.1	66.5	70.7	66.5	53.4	72.6	74.9	72.6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CENSOS Industriales 1980-2009.

* Promedio ponderado de las brechas Productividad Total de los Factores en base al Valor Agregado por rama de actividad.

**Promedio ponderado de las brechas Productividad Laboral en base al Valor agregado por rama de actividad.

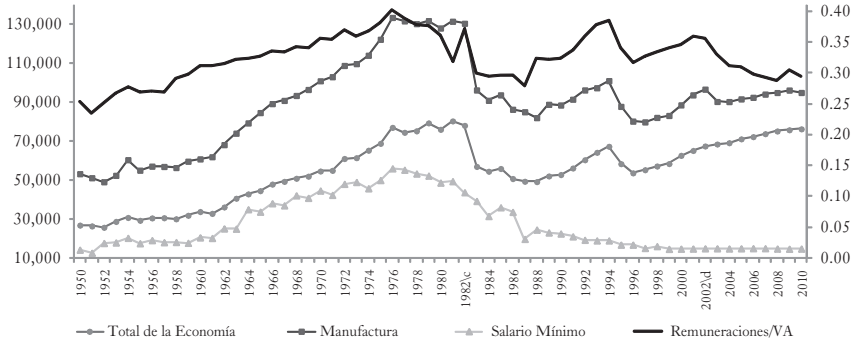
representaría un límite al propio modelo de especialización productiva y comercial basado en la participación industrial en procesos de producción global.

Remuneraciones: caída tendencial y reducción en la participación

Las remuneraciones medias del personal ocupado en México y la participación de las remuneraciones en el producto nacional habían alcanzado en términos reales su nivel histórico más alto a mediados de la década de 1970, para iniciar una caída tendencial con fuertes fluctuaciones a principios de la década de 1980. Durante el periodo de ISI las remuneraciones medias incrementaron su capacidad adquisitiva en forma constante, en particular a partir de la década de 1960. Desde la década de 1980 se puede apreciar una caída inicial significativa, particularmente en las remuneraciones del sector manufacturero, que no es recuperada en las siguientes tres décadas, tanto en su nivel absoluto como en su participación en el producto. Como puede apreciarse en la Gráfica 10, que comprende el periodo temporal de la industrialización por sustitución de importaciones 1950-1982 y el actual modelo de apertura y desregulación de la economía 1982-2010, la tendencia es un claro crecimiento en todos los tipos de remuneraciones durante el primero y de una fuerte contracción inicial y posterior estancamiento con bruscas variaciones para el segundo; 30 años más tarde las remuneraciones medias del conjunto de la economía no logran recuperar los niveles de 1981, mientras que para el caso de las manufacturas con fuertes variaciones iniciales oscilan a lo largo del periodo en un nivel próximo a un 20% menos que el correspondiente a esa fecha. Los salarios mínimos se reducen significativamente a menos de una tercera parte del nivel alcanzado en su pico histórico de 1976, siendo equivalentes en capacidad adquisitiva al salario mínimo de hace 60 años en 1950.

El factor fundamental que explica estos resultados es el bajo nivel de crecimiento de la economía en general y el tipo de especialización productiva y en el comercio internacional de la misma, donde el sector más dinámico de la economía corresponde a las actividades ligadas a procesos de producción global (Immex) que independientemente de los productos que elaboran, principalmente manufacturas, sustentan su competitividad en los bajos salarios, sin generar los empleos necesarios y acordes al crecimiento de la población económicamente activa de México. En

GRAFICA 10
México: remuneraciones y participación de las remuneraciones en el producto, 1950-2010



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, varios años; Indicadores estratégicos de ocupación y empleo, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE), INEGI.

los últimos años, los niveles de pobreza –que se habían reducido desde la década de 1990, producto de los programas sociales y las remesas de migrantes– se incrementaron en el contexto de la crisis económica, a pesar de la disminución observada en la región latinoamericana (CEPAL, 2011).

Efectos de la política macroeconómica sobre el desempeño productivo

La corriente principal del pensamiento económico ha analizado en forma parcial los efectos de la política macroeconómica sobre el desempeño productivo. Enfatiza el impacto de la inestabilidad en los precios sobre la operación de los agentes y los mercados, pero en general omite analizar el efecto sobre el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas de las políticas macroeconómicas implementadas para alcanzar la estabilidad. En particular la contención de la inflación es considerada como un objetivo en sí, cuyos efectos permitirán en forma automática obtener un buen desempeño económico.

Los modelos interpretativos fundamentales en que se sustenta esta propuesta son de naturaleza estática, sin comprender ni evaluar con propiedad los fenómenos dinámicos que explican el desarrollo. Tales procesos pueden tener trayectorias

disímiles y generar efectos diversos. El periodo en el que se realizan los cambios tampoco es considerado, a pesar de ser una variable fundamental para permitir comprender la capacidad de adaptación de los agentes y la creación de capacidades sistémicas e institucionales de una sociedad.

En el caso de México, en la última década, la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y en particular monetaria, como único y fundamental objetivo de política económica, no ha sido suficiente para garantizar un buen funcionamiento de los mercados, que permitiera una especialización productiva virtuosa y generara un nivel de empleo y remuneraciones apropiado para la dotación de factores productivos disponibles. El propio concepto de estabilidad es cuestionable cuando sólo significa el control de la inflación en niveles muy reducidos, pero con amplias variaciones en el crecimiento del producto, la inversión y la retribución de los factores. La política macroeconómica, asociada al corto plazo, ha subordinado en los hechos a las políticas de desarrollo productivo (PDP), relativas al largo plazo (Capdevielle y Dutrénit, 2007).

Sin embargo, desde una perspectiva sistémica es necesario considerar los efectos de la política macroeconómica y de desarrollo productivo en forma simultánea e interactuante. La posibilidad de articular ambas puede generar efectos sinérgicos virtuosos en el largo plazo, que a partir de un alto nivel de crecimiento permitan estabilizar los precios con un alto ritmo de crecimiento y bienestar. Por el contrario, las políticas de ajuste económico, con el fin de controlar la evolución de los precios, pueden generar una contracción del producto que haga inviable el manejo de otras variables económicas. El objetivo debe ser alcanzar un nivel de crecimiento acorde con la disponibilidad de factores productivos, que garantice su empleo eficiente, y no es claro que esto se obtenga sólo con muy bajos niveles de inflación. En algunos casos niveles de inflación intermedios, pero controlables, pueden permitir alcanzar un mayor crecimiento (Chang, 2004). Asimismo, existen diversos mecanismos para controlar la inflación, en función de cuáles son las causas de la misma.

El problema fundamental es definir qué estabilidad se requiere y cómo ésta es obtenida, aceptando que el ambiente macroeconómico estable es necesario para el desarrollo de la capacidad productiva de la economía. Dos variables macroeconómicas que tienen especial importancia en el desarrollo productivo son el tipo de cambio y la tasa de interés que enfrentan las organizaciones productivas locales (Katz y Bernat, 2011). El mantenimiento de un tipo de cambio competitivo

y estable es un instrumento fundamental para incentivar la producción interna, el cual al estar acompañado a lo largo del tiempo con una política que eleve la competitividad sistémica doméstica hace posible la conformación de una estructura económica diversificada y compleja, con una elevada capacidad tecnológica y alta productividad, permitiendo una mayor calificación de la fuerza de trabajo y una mejora en la distribución del ingreso (Frenkel, 2008). Asimismo, una tasa de interés competitiva, que no presente distorsiones por el poder de mercado existente en el sector financiero y el riesgo propio de economías menos desarrolladas, favorece la inversión y la introducción de nuevas tecnologías.

En el caso de México, con el objetivo de controlar la inflación se recurrió en las últimas décadas en forma inicial a programas de estabilización en donde las variables de ajuste fueron los salarios, con el objeto de tornar atractiva la inversión y acumulación de capital, y mantener una sobrevaluación de la moneda nacional. Ambas políticas han tenido efectos negativos sobre el nivel de actividad, la demanda interna y el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas.

Con posterioridad se implementaron programas monetarios que contenían objetivos de inflación, basados en una férrea disciplina fiscal y un tipo de cambio flexible con libre movilidad de capitales. Dada la baja recaudación el ajuste fiscal se realizó fundamentalmente mediante una reducción del gasto. La independencia del banco central para decidir tanto los instrumentos como los objetivos de la política monetaria, basados en las metas de inflación, fue la institución clave en la implementación de esta política. Se alcanzó de esta forma una relativa estabilidad de precios, a un elevado costo en pérdida de capacidades productivas y bienestar. Pero no se logró un nivel de crecimiento apropiado a los requerimientos nacionales, ni una generación de empleo suficiente, ni remuneraciones que hicieran posible una mejora distributiva. Asimismo, la tasa de interés para los tomadores de crédito ha sido muy alta, producto de las imperfecciones en el mercado financiero, y de la política pública de endeudamiento, dando por resultado un bajo nivel de crédito orientado al sector productivo con altos costos. La política macroeconómica subordinada a alcanzar metas de inflación tampoco ha sido eficaz para limitar los efectos de los ciclos económicos y las crisis internacionales, contribuyendo incluso a amplificarlos. Sin embargo, a los efectos de este trabajo, debemos enfatizar los efectos negativos sobre la estructura productiva resultado de un bajo nivel de crecimiento y una nueva especialización productiva y en el comercio internacional.

Una nueva política de desarrollo productivo

Las PDP implementadas en México durante la ISI, a pesar de su éxito inicial, han demostrado limitaciones que impidieron su permanencia. Es claro que ante los cambios acontecidos en México y en el comercio mundial no es posible sostener en la actualidad tales PDP, aunque sí es necesario aprender de ellas. El debate sobre la necesidad de una nueva política de desarrollo productivo (PDP) tiene un componente ideológico junto con otro de carácter científico y pragmático, que es necesario diferenciar, a los efectos de evaluar con objetividad los resultados efectivos de tal política. La evaluación requerida debe considerar la eficacia en alcanzar los objetivos propuestos y la eficiencia en relación con los costos específicos y sociales para lograrlos. Con este fin deben considerarse tanto los costos directos e indirectos de una política, así como la totalidad de los beneficios sobre el conjunto del sistema productivo, evaluados en una perspectiva dinámica.

El objetivo fundamental de una PDP en el actual contexto económico de globalización de la producción y acelerado cambio tecnológico, debe centrarse en crear capacidades productivas y tecnológicas que permitan valorizar los procesos de trabajo e insumos locales, tal que determinen una mayor retribución y uso racional de los recursos humanos y naturales disponibles. Estos procesos de valorización afectan no sólo actividades específicas sino también al comportamiento agregado y sistémico de la economía nacional.

Entender el desempeño productivo nacional en un enfoque sistémico significa que deben evaluarse las políticas en su conjunto en términos del objetivo general de desarrollo productivo y bienestar. Sin embargo, un sistema de este tipo tiene diversos componentes, agentes productivos, instituciones y niveles de análisis. Es necesario no sólo procurar que cada nivel y agente opere de modo eficiente, sino que el conjunto también lo haga. Un grupo de agentes muy eficientes que maximizan su utilidad en forma independiente no necesariamente implica un mejor desempeño del sistema respecto de otro que coopera y potencia los resultados individuales. Los niveles micro, meso y macroeconómico en que opera la economía deben ser eficientes pero también deben estar articulados en forma eficiente. La estabilidad macroeconómica no puede ser alcanzada al costo de destruir capacidades productivas en los niveles micro y mesoeconómicos.

La PDP debe combinar tipos e instrumentos diversos, siendo necesario evaluar cada instrumento en relación con los resultados de la misma, tarea que por los riesgos y potenciales conflictos políticos que representa ha sido omitida en el caso mexicano. Esta evaluación requiere también de instituciones apropiadas, que tengan algún grado de autonomía del gobierno y difundan información pertinente en forma oportuna al conjunto de la sociedad. El gobierno debe asumir la responsabilidad de definición e implementación de la PDP, pero no la evaluación de sus resultados. De esta forma es posible evitar un sesgo ideológico o de intereses en pro o en contra de determinados tipos e instrumentos de política. En las últimas tres décadas la política vertical, activa y directa ha sido cuestionada, en parte por razones ideológicas, de la misma forma que se elogiaron las políticas horizontales e indirectas.

Se ha criticado la implementación de políticas de desarrollo productivo activas por suponer que si el gobierno "elige ganadores" o favorece sectores específicos, esto será en detrimento de quienes quedan fuera de la elección y que deberán pagar los costos fiscales de la política, directos o indirectos. No es fácil establecer las reglas de quienes serán beneficiados, lo que crea oportunidades a la corrupción. En algunos casos no sólo se favorece una asignación ineficiente sino que se permite una operación ineficiente, sin que los mecanismos de mercado puedan "corregir" los errores de la política.

El dilema es por qué el Estado haría una mejor asignación que el mercado, al ponderar las fallas de mercado frente a las fallas de gobierno, evaluadas desde un enfoque sistémico y dinámico. Las grandes corporaciones privadas también realizan esta elección arriesgando el capital de sus accionistas, para obtener múltiples objetivos, no siempre sólo para maximizar beneficios. Una sociedad por medio de quien organiza y regula sus actividades productivas también puede y debe fijar múltiples metas de carácter social que pudieran no coincidir con el objetivo de maximización inmediata de beneficios de las empresas participantes. Es cierto que los gobiernos no siempre representan los intereses de la sociedad, sino de la clase o grupo gobernante, cuyos objetivos pueden diferir de ésta, y en general este sesgo sería más próximo a los sectores con mayor poder, lo cual generaría mayor ineficiencia e inequidad. Asimismo, es factible que el Estado aun procurando representar los intereses del conjunto de la sociedad, pueda cometer errores que también generan ineficiencia o "fallas de gobierno", debido a su falta de capacidad regulatoria o a restricciones institucionales. Tales situaciones deben ser entendidas, no como un argumento para

la inactividad pública, sino como un elemento analítico fundamental para el diseño y la evaluación sistemática de las PDP y en general de las políticas públicas en una sociedad democrática. En un sistema democrático e informado, con instituciones apropiadas, hay posibilidades y mecanismos de corrección más equitativos que en las relaciones de mercado, y socialmente más eficientes.

La importancia actual de implementar PDP radica en que ellas pueden permitir no sólo superar la fallas de mercado que afecten la eficiencia asignativa, algunas de las cuales son inherentes a una economía con menor grado de desarrollo, sino transformar la dinámica del crecimiento al modificar la composición de la producción, permitiendo una especialización productiva y comercial que en el largo plazo redunde en un elevado ritmo de crecimiento e incorpore un mayor valor agregado a la producción, en particular valor tecnológico. Debe contribuir de esta forma a elevar el bienestar de la población favoreciendo la creación de valor en los procesos productivos y garantizando el pleno y correcto empleo de los factores productivos, potenciando así capacidades dinámicas de la economía. La creación de valor intensivo está relacionada con el uso de tecnología y la apropiación de sus rentas.

La base de esta transformación estructural no está determinada sólo por la participación en sectores, productos o fases específicas de los procesos productivos, sino en la naturaleza de las capacidades productivas, tecnológicas e institucionales que la PDP permite adquirir, mismas que al ser empleadas en la actividad productiva serán el sustento del desarrollo y de mejores retribuciones a los factores productivos.

Desarrollo productivo, innovación y difusión

La innovación –así como las actividades que la hacen posible– es un insumo fundamental para el desarrollo productivo de una sociedad. Puede agregar valor tecnológico en el proceso de producción así como apropiarlo socialmente, ya sea mediante la creación de rentas tecnológicas como por elevar el consumo a menores precios o con mayor calidad de los bienes y servicios disponibles. El conocimiento científico y tecnológico es un factor fundamental para desarrollar capacidades de innovación y producción. Sin embargo, no todo el conocimiento científico puede ni debe transformarse necesariamente en innovación tecnológica, dado que esta última es resultado de una compleja interacción de agentes, organizaciones e

instituciones diversas que permiten convertir tal conocimiento en mercancías, servicios u organizaciones exitosas en el mercado. Asimismo, la especialización en algunas actividades productivas o segmentos de los procesos de producción, generan oportunidades de innovación y aplicación del conocimiento científico y tecnológico al proceso productivo.

Es aceptada en la actualidad la conveniencia de la intervención gubernamental para fomentar la innovación, aun por los grupos más conservadores y menos favorables a la participación estatal en la economía. Argumentos teóricos e históricos fundamentan tal intervención. Por un lado, el conocimiento asociado a las innovaciones es un bien público puro y su asignación por el mercado sería siempre insuficiente e incorrecta. Asimismo, el desarrollo tecnológico en las economías más exitosas ha estado siempre acompañado por la participación gubernamental en múltiples formas. Un primer objetivo es lograr que el conocimiento científico pueda impulsar la innovación y la eficiencia en la actividad productiva, aun cuando los tiempos de su generación y lógica de operación no siempre sean similares o compatibles. No obstante, la innovación tecnológica local puede ser alcanzada de muy diversas maneras, por lo que el Estado debe impulsar aquellas que permitan alcanzar un mayor bienestar social con un menor esfuerzo. Por ello es necesaria una regulación que impulse la actividad innovadora y al mismo tiempo pueda orientarla con un objetivo de eficiencia y bienestar social. La difusión de las mejores prácticas productivas u organizacionales, sin representar una innovación radical, puede ofrecer beneficios relevantes, en particular para las economías o regiones menos desarrolladas. El Estado debe impulsar ambas, innovación y difusión, sobre la base de una normatividad apropiada, y en función de los recursos disponibles y los potenciales beneficios dinámicos asociados a las mismas.

En torno a la innovación y sus efectos sociales es posible identificar una clara relación entre las políticas públicas de ciencia tecnología e innovación (CTI) y la política de desarrollo productivo, dado que puede generar efectos sinérgicos en el desarrollo productivo como de la ciencia. La interacción de ambas políticas tiene por objeto inducir en los agentes productivos e innovadores, conductas tendientes a desarrollar conocimientos, de forma articulada y funcional con los objetivos productivos, promoviendo la cooperación entre agentes, organizaciones e instituciones públicas y privadas.

Las políticas públicas de CTI y PDP deben también interactuar, en particular por la relación tecnología e innovación, pero manteniendo cierto grado de autonomía. La actividad científica no sólo tiene por objeto la innovación y el desarrollo productivo; esta relación cuando existe puede no ser inmediata. En el mismo sentido, el desarrollo productivo e incluso la innovación pueden no sustentarse en nuevo conocimiento científico y tecnológico, sino ser resultado de nuevas aplicaciones o mejoras basadas en conocimiento existente. La CTI ofrece "ventanas de oportunidades" para el desarrollo industrial; así como la PDP puede mediante la conformación de un perfil productivo apropiado, permitir orientar las actividades de CTI de acuerdo con los requerimientos y disponibilidad de factores de la economía, creando los instrumentos que hagan posible y rentable la actividad innovadora.

La selectividad en esta interacción es un factor relevante para potenciar los efectos de la innovación, inducir la conducta innovadora en los agentes productivos e instituciones, y crear mercados de bienes y servicios innovadores. Tal selectividad debe sustentarse en la posibilidad efectiva de innovar, lo cual requiere producir bienes y servicios que incorporen la innovación y por lo tanto disponer de los insumos apropiados para realizar tal producción. La apropiabilidad de los beneficios del cambio técnico y la innovación dependerá de la integración y control a lo largo de toda la cadena de valor de los bienes y servicios innovadores. En toda esta cadena hay eslabones claves que agregan el valor tecnológico al producto y que requieren como uno de sus insumos fundamentales el conocimiento científico y tecnológico. No basta con producir bienes innovadores que incorporan conocimiento científico y tecnológico, si no se cuenta con el eslabón productivo que agrega ese valor tecnológico.

Cada proceso de producción y cada eslabón del mismo requieren disponer de capacidades productivas, tecnológicas y organizacionales específicas, uno de cuyos insumos fundamentales es el conocimiento científico y tecnológico, así como el capital humano que puede crearlo y aplicarlo en la producción. La PDP, cuando se propone metas en torno a actividades productivas específicas, selecciona no sólo sectores o productos sino cadenas de producción y factores a emplear. Seleccionar sectores estratégicos o "ganadores" implica una apuesta dinámica en insumos y productos que se transforman a lo largo del tiempo, y que son parte de sistemas más amplios que los comprenden, como el sistema de CTI.

Asimismo, cuando la PDP no es selectiva, la CTI continúa siendo un factor fundamental que puede favorecer el empleo por parte del mercado de este insumo

en los procesos de producción existentes o bien en nuevos e innovadores procesos o productos. La combinación de PDP verticales (selectivas) y horizontales, ofrece una mayor oportunidad de aplicación al desarrollo científico y tecnológico, donde se orienta en forma selectiva la innovación y en forma simultánea se incentivan nuevos emprendimientos que surgen de la operación autónoma de los mercados, sobre la base de las capacidades científicas y tecnológicas existentes. El Estado también debe impulsar las actividades de innovación que no son apropiables por el sector productivo privado, como aquellas que permiten mejorar la producción de bienes y servicios públicos, mismos que generan amplias externalidades sobre el conjunto de las otras actividades productivas y permiten alcanzar mayor eficiencia y bienestar social.

En el caso mexicano, el desarrollo de la CTI enfrenta diversas limitaciones que pueden ser consideradas como uno de los factores determinantes del mal desempeño económico y del tipo de especialización productiva alcanzado. En primer lugar, los recursos financieros dedicados tanto por el sector público como el privado al desarrollo de la CTI han sido escasos. Si bien el sector privado ha incrementado su participación en el financiamiento de las actividades de innovación locales. Sin embargo, la existencia de políticas de CTI que se han implementado a lo largo del tiempo permite evaluar los resultados de las mismas y avanzar en el desarrollo de una normatividad sobre las mismas. Es notable, no obstante, el hecho que las actividades con mayor complejidad tecnológica, que realizan a escala internacional un elevado gasto en I+D, no efectúan en México un gasto distinto al de las actividades más tradicionales (Dutrénit *et al.*, 2010). Esto es debido a que los agentes que operan tales actividades no realizan localmente un esfuerzo por innovar, y sólo buscan la adquisición de factores productivos a bajo costo, como es el caso de muchas industrias Immex. Lo anterior obliga a reflexionar sobre el papel de las conductas de los distintos agentes económicos en relación con el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas.

En síntesis, deben ser reconocidas las características sistémicas y dinámicas de los esfuerzos requeridos para la invención e innovación, las limitaciones del mercado para realizarlos en forma autónoma, dadas las deficiencias de información e incertidumbre existentes, así como la naturaleza y características de los agentes participantes; particularmente en economías con menor desarrollo relativo. La selectividad de las PDP en relación con la CTI requiere de una valoración de la totalidad de opciones posibles con un enfoque sistémico y dinámico, que contemple

las características de los sistemas productivos que se establecen en torno a cadenas de producción, *clusters* de bienes y servicios o regiones específicas.

En el caso de México el criterio de selección debe estar orientado a los sectores productivos estratégicos para el desarrollo productivo e innovador, tales como petroquímica (por disponer de recursos), la preservación del medio ambiente, la producción de bienes públicos (seguridad), o bien para fomentar el desarrollo social (digitalización, acceso universal a los servicios de cómputo y comunicación electrónica con *software* libre etcétera), así como el impulso al trabajo calificado y la inclusión social.

Desarrollo productivo e institucional

Para implementar en forma eficiente y con equidad las políticas que demanda la situación actual de la economía mexicana es necesario transformar las instituciones nacionales, entendidas como el marco regulatorio general y efectivo de la actividad económica y política. Dar transparencia a las políticas de incentivos y crear mecanismos e instituciones de evaluación desde una perspectiva social, según sus resultados efectivos, es condición necesaria para poder emprender políticas públicas activas y selectivas, que impulsen el desarrollo productivo y tecnológico en forma eficiente.

Sin embargo, el poder de mercado de los grandes grupos económicos, así como el poder político fáctico que éstos detentan al controlar los medios de producción y de comunicación, y la mayoría de los mecanismos de expresión ciudadana, son un obstáculo tanto al funcionamiento eficiente del mercado como a la implementación de políticas públicas para el desarrollo productivo. La disputa por rentas inmediatas no permite a estos grupos de poder fáctico implementar un plan de desarrollo económico y productivo a mediano y largo plazo, que contemple los intereses de amplios grupos de la sociedad. El mercado, sin una regulación e intervención económica apropiada por parte del Estado, no ha logrado en la historia económica reciente ser un claro impulsor del desarrollo (Chang, 2004). Sin embargo, el bajo nivel de competencia no sólo es un obstáculo para la operación eficiente de los mercados, sino para la construcción de un proyecto de desarrollo productivo nacional. Genera ganancias extraordinarias reduciendo el bienestar social, el uso eficiente de los recursos y la capacidad innovadora. Asimismo, la capacidad de

regulación eficiente por parte del Estado es afectada por el poder de negociación de los agentes económicos, haciendo posible que éstos se apropien de los programas para el desarrollo productivo y de los recursos públicos que éstos comprometen, en una actitud rentista. La falta de competencia y los poderes fácticos existentes son un obstáculo al buen desempeño económico, con o sin PDP. En ausencia de PDP estos sectores en búsqueda de rentas monopólicas frenan el desarrollo productivo nacional y hacen del gobierno una institución sin capacidad regulatoria, ni productora de bienes públicos. Cuando se implementan PDP estos sectores tienen la capacidad de distorsionar en función de sus intereses los objetivos de las mismas. La alternativa no es la ausencia de una PDP, como se pretendió sin éxito durante los últimos 30 años en México, sino la articulación del interés del conjunto de la sociedad sobre la base de un Estado con capacidad de representarlo y tener hegemonía en la implementación de políticas públicas. Esto requiere de la conformación de un Estado democrático y transparente con capacidad de evaluación social de las políticas públicas.

Sin embargo, la capacidad de regulación no es sólo un problema político en relación con el poder de grupos económicos respecto de la administración pública, sino un problema técnico, de extrema complejidad, que requiere de procesos de aprendizaje permanente ante los cambios en las condiciones productivas y tecnológicas a escala mundial y local. Una crítica válida a la intervención gubernamental se sustenta en el desconocimiento de la actividad productiva a regular, lo que genera "fallas de gobierno" que pudieran ocasionar una mala asignación de recursos, aun cuando el objetivo fuera correcto y los agentes públicos probos en la búsqueda del mismo. Es por lo tanto necesario crear el conocimiento y las capacidades regulatorias, que permitan la implementación de una política pública eficiente en términos de los objetivos propuestos. Estos conocimientos y capacidades se adquieren en forma gradual y acumulativa, y deben ser acompañados por el desarrollo de instancias y organismos de ejecución y evaluación. Las políticas orientadas por el mercado en México en los últimos 30 años, no sólo han generado efectos negativos sobre el desarrollo productivo y tecnológico en las organizaciones económicas y las empresas, sino y fundamentalmente han destruido las capacidades e instituciones de regulación públicas. Es necesaria la reconstrucción gradual de las mismas, acordes a la nueva realidad económica presente, como una condición para la implementación de políticas públicas de desarrollo productivo, en particular para aquellas de carácter

selectivo y directo, que requieren de mayores conocimientos, pero han demostrado ser más eficientes en economías con un menor nivel de desarrollo relativo.

Conclusiones

El mal desempeño productivo y tecnológico de la economía mexicana en las últimas tres décadas es resultado de un modelo de especialización productiva sustentado en los bajos niveles salariales y la disponibilidad de recursos naturales, así como del abandono a las políticas públicas para el desarrollo productivo que pudieran transformar esa estructura económica.

La suposición implícita del modelo de desarrollo de apertura y desregulación (1988-2011) era que las fuerzas autónomas del mercado eran suficientes para permitir el desarrollo económico de México y para lograrlo era necesario "adelgazar" al Estado, lo que significaba reducir su intervención económica en todas sus formas. Estas políticas permitirían, según esta concepción, abocar al gobierno un menor número de tareas "propias" del mismo y ser más eficiente en ellas, entre las cuales se encontraban los programas de asistencia social y la creación de bienes públicos. Treinta años más tarde podemos apreciar un Estado débil incapaz de actuar en la regulación de la economía y en general en la implementación de políticas públicas. Esta pérdida de poder relativo es resultado de diversos fenómenos. En el plano estrictamente político el paso de un sistema de partido dominante a uno más democrático y equilibrado, pero con baja capacidad de ejecución, obstaculizó la toma oportuna de decisiones. En el plano económico los procesos de globalización de la producción y la firma de acuerdos comerciales, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), limitaron los instrumentos disponibles de política económica al tiempo que los agentes aumentaron su tamaño, importancia y poder, para incluso desafiar al Estado y cuestionar o inviabilizar sus políticas.

El problema fundamental es tanto de concepción de la política económica como de implementación de la política pública en general. Sin una transformación sustancial del sistema político no es posible alcanzar un desarrollo sustentable que genere una producción eficiente con niveles aceptables de bienestar social. Pero este cambio debe ser simultáneo, en relación con el conjunto de las esferas de la política pública, y gradual aunque profundo, tal que permita la creación de capacidades productivas,

tecnológicas y regulatorias. Es necesario y conveniente que este proceso de cambio sea implementado en el contexto de un sistema político democrático, dado que la única fuerza que puede transformar el actual modelo de desarrollo es la reacción política de la sociedad, porque a pesar de su "fracaso" en términos de desarrollo, el mismo modelo se puede sostener y profundizar sobre la base de una mayor inequidad.

Todos los indicadores de desempeño de la economía mexicana presentan una situación de estancamiento que cuestiona la posibilidad de que las políticas realizadas hasta el presente sean sostenibles, sin altos y crecientes costos sociales y políticos. Los cambios necesarios requieren de una transformación tanto del sistema productivo como del sistema político e institucional nacional. Los momentos de crisis económica y política a escala global son oportunos para la reflexión y el cambio. Varias naciones de América Latina, después de aplicar políticas similares a las de México en los últimos 30 años, han iniciado una transformación cuyos resultados manifiestan una mejora considerable (CEPAL, 2010). Es necesario cuestionarse sobre los fundamentos teóricos de las políticas implementadas, así como sobre el sistema político efectivo que exigen los cambios necesarios a las mismas. Debe reconocerse que el carácter dinámico y estructural no es sólo una característica necesaria del análisis de la actividad productiva e innovadora, sino que es de fundamental importancia para la comprensión de la política pública y de las instituciones sociales que hacen posible la misma.

La economía mexicana enfrenta el desafío y las tensiones que generan la crisis económica internacional y el acelerado cambio tecnológico, por lo que es necesaria una PDP con capacidad de gestionar la economía en un proceso dinámico y cambiante. Lo que está en juego no es sólo el tránsito en el actual contexto de crisis, sino el desarrollo de las capacidades productivas, tecnológicas e institucionales que determinarán el nivel de desarrollo y bienestar futuros, así como la nueva inserción en el comercio mundial, con posterioridad a la actual crisis económica. Es necesaria una mayor y mejor regulación pública de la actividad productiva con participación democrática, para crear los equilibrios políticos que permitan una evaluación social de sus resultados.

Para ello es también necesaria la voluntad política para implementar las PDP que, sin dogmatismos de ninguna naturaleza, puedan emplear todos los instrumentos disponibles y aceptados por la normatividad existente y los acuerdos internacionales, con el fin de impulsar actividades productivas con mayor capacidad de emplear en

forma eficiente los recursos humanos y naturales disponibles, preferentemente en sectores que agreguen valor tecnológico local mediante innovaciones. En una etapa posterior es posible y necesario cuestionar y reformular la propia normatividad e incluso los acuerdos internacionales.

La economía nacional requiere un mayor nivel de crecimiento y de un Estado que impulse en forma activa y selectiva ese desarrollo con capacidad económica e institucional. La capacidad económica exige aumentar la recaudación en un nivel equivalente al de las economías con similar grado de desarrollo y con criterios de eficiencia y equidad, así como el uso productivo de tales recursos con similares criterios, transparencia y una evaluación social permanente de los instrumentos y políticas adoptadas. La capacidad institucional será resultado de los acuerdos políticos que puedan establecerse entre los grupos sociales y de interés en torno a un proyecto de desarrollo productivo, con hegemonía del Estado en representación de los intereses del conjunto de la sociedad. Tales acuerdos deben limitar el poder de mercado de las organizaciones productivas y los poderes fácticos que permiten obtener rentas monopólicas o situaciones de privilegio, creando una normatividad que favorezca la competencia y la innovación.

Bibliografía

Calva, J.L. (coord.) (2007), *Política industrial manufacturera*, Colección Agenda para el desarrollo, vol. 7, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México.

Cardero, M.E. y Domínguez, L. (2007), "¿Puede México aplicar una política industrial?, márgenes en el TLC y la OCDE", en Calva, J.L. (coord.), *Política industrial manufacturera*, Colección Agenda para el desarrollo, vol. 7, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México.

Capdevielle, M. y Dutrénit, G. (2007), " La integración entre la política de ciencia, tecnología e innovación y la política industrial", en Calva, J.L. (coord.), *Política industrial manufacturera*, Agenda para el desarrollo, volumen 7, Cámara de Diputados, LX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México.

Capdevielle, M. (2005), "Globalización, especialización y heterogeneidad estructural en México", en M. Cimoli (ed.), *Heterogeneidad estructural, asimetrías y crecimiento en América Latina*, CEPAL/BID, Santiago de Chile.

Casar, J. y Clavijo, F. (1994), *La industria mexicana en el mercado mundial*, El trimestre económico, Fondo de Cultura Económica, México.

Chang, H.J. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Macmillan Press, Londres.

—— (2004), *Retirar la escalera: la estrategia de desarrollo en perspectiva histórica*, La Catarata, Madrid.

CEPAL (2004b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003*, Santiago de Chile.

—— (2007), *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*, núm. 136, Santiago, de Chile.

—— (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile.

—— (2011), *Panorama social de América Latina 2011*, Santiago, de Chile.

Cimoli, M. (ed.) (2000), *Developing Innovation Systems, Mexico in the Global Context*, Pinter, Londres.

Cimoli, M.; G. Dosi; R. Nelson, y J.E. Stiglitz (2006), *Institutions and Policies Shaping Industrial Development: An Introductory, Note*, LEM Working.

Cimoli, M.; M. Holland; C. Porcile; A. Primi y S. Vergara (2006), *Growth, Structural Change and Technological Capabilities Latina America in a Comparative Perspective*, LEM Working Paper Series 200611 1, Universidad de Pisa.

Cimoli, M.; G. Dosi, y J.E. Stiglitz (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, Reino Unido.

Dutrénit, G. *et al*. (2010), *El sistema nacional de innovación mexicano: instituciones, políticas, desempeño y desafíos*, UAM-Xochimilco, México.

—— *et al*. (2011), *Estudio para determinar la inversión federal y estatal que se realiza en México en ciencia, tecnología e innovación*, UAM-Xochimilco, México.

Dussel, E. (2007), *Política industrial y microempresa: lineamientos generales*, Agenda para el desarrollo, vol. 7, Porrúa, México.

Edquist, C. (1997), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, Pinter, Londres.

Foro Consultivo Científico y Tecnológico (2006), "Diagnóstico de la política científica, tecnológica y de fomente a la innovación en México (2000-2006)", FCCyT, México.

Freeman, C. (1987), *Technology, policy and economic performance: lessons from Japan*, Pinter Publishers, Londres.

Frenkel, R. (2008), "Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria", *Revista CEPAL*, núm. 96, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 189-199.

Katz, Jorge y Gonzalo Bernat (2011), *Entry-Exit, productivity growth and structural change, Innovation and Development*, Francis and Taylor, Oxford.

Levy, S. (2004), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, Fondo de Cultura Económica, México.

Lundvall, B.A. (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter, Londres.

Ibarra, David (2005), *Ensayos sobre economía mexicana*, Sección de Obras de Economía, Fondo de Cultura Económica, México.

Moreno Brid, J.C. y Ros, J. (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.

Nelson, R. (1994), "The Coevolution of Technology, Industrial Structure and Supporting Institutions", *Journal of industrial and Corporate Change*, núm. 3, pp. 47-63.

Nelson, R.R. (ed.) (1993), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Nueva York.

Peres, W. (2008), "The (Slow) Return of Industrial Policies in Latin America", en M. Cimoli; C. Dosi y J.E. Stiglitz (eds.), *Industrial Policy and Development*, Oxford University Press, forthcoming (de próxima publicación).

Peres, W. (coord.) (1997), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Siglo XXI Editores, México.

Peres, W. (2006), "El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe", *Revista CEPAL*, núm. 88, Santiago de Chile.

Perez, C. y L. Soete (1988), "Catching Up in Technology: Entry Barriers and Windows of Opportunity", en C. Dosi; C. Freeman; R. Nelson; C. Silverberg y L. Soete (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, Londres.

Rodrik, D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, UNIDO, Background paper, Viena.

—— (2005), "Growth strategies", en Aghion y S.N. Durlauf (comps.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, Elsevier, Amsterdam.

Shapiro C. y J. Stiglitz (1984), "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", *American Economic Review*, núm. 74.

Stiglitz, J. (2002), *El malestar en la globalización*, Taurus, Argentina.

—— (1976), "The Efficiency Wage Hypothesis, Surplus Labor and the Distribution of Income in LDCs", *Economic Papers*, núm. 28, Oxford.

Tello, C. (2007), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, UNAM, Facultad de Economía, México.

Unger, K. (2003), *Los Clusters industriales en México: especializaciones regionales y la política industrial*, DDPE, CEPAL, Santiago, Chile.

Wade, R. (1999), *El mercado dirigido*, Fondo de Cultura Económica, México.

Políticas de ciencia y tecnología para el crecimiento y desarrollo económicos

Propuestas para un desarrollo nacional basado en la innovación

Juan Manuel Corona
Gabriela Dutrénit
Arturo Torres
*Alexandre O. Vera-Cruz**

Introducción

En las últimas tres décadas un gran número de estudios teóricos y empíricos ha generado un importante avance en la comprensión de los factores que determinan las capacidades de innovación y sus efectos sobre el desempeño económico de las naciones, los sectores industriales y las empresas. Sobre la base de la teoría de la innovación y el cambio tecnológico varios gobiernos nacionales, regionales y locales, han visto la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas orientadas a la creación, desarrollo y consolidación de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación. En este sentido, el estudio, diseño, implementación y evaluación de esta clase especial de políticas ha pasado a convertirse en una rama especial de la teoría de la innovación.

La política de ciencia, tecnología e innovación (PCTI) no se restringe a la definición de las estrategias, las prioridades y los instrumentos específicos que permiten estimular la innovación bajo criterios de eficiencia y eficacia, entre los hacedores de política (*policymakers*) se ha generado un conceso, en el sentido de asignar recursos crecientes al fomento, generación, transmisión, absorción y explotación del conocimiento social y económicamente útil, lo que implica destinar un presupuesto cada vez mayor a ciencia básica, aplicada, desarrollo tecnológico

* Profesores-investigadores del Departamento de Producción Económica, Posgrado en Economía y Gestión de la Innovación, UAM-Xochimilco.

y a las actividades de innovación. Ahora parece estar claro que, de no llevarse a la práctica estas políticas, la política industrial y las políticas macroeconómicas podrían no alcanzar sus objetivos, o hacerlo sólo parcialmente. Las políticas de ciencia tecnología e innovación (CTI) han cobrado tal relevancia que sin ellas difícilmente pueden alcanzarse los objetivos nacionales de crecimiento y desarrollo.

Tomando como marco de referencia la teoría de la innovación, este artículo propone un portafolio de políticas de CTI esenciales en la generación de una "masa crítica" en ciencia, tecnología e innovación. Creemos que sin ellas no puede tener lugar un crecimiento económico vigoroso y sostenido, mucho menos será posible generar un desarrollo económico y social que se traduzca en una derrama de beneficios para la población mexicana, que eleve su calidad de vida.

Las propuestas de PCTI que aquí se proponen son las siguientes: 1) políticas para crear un mercado financiero orientado a la innovación; 2) políticas para la formación de capital humano en ciencia, tecnología e innovación; 3) incentivos para la vinculación universidad-sector productivo; 4) políticas para impulsar la innovación en y desde el sector público; 5) políticas para incrementar la inversión en investigación y desarrollo pública y privada.

Diagnóstico general

El crecimiento y el desarrollo económico-social de cualquier economía está estrechamente vinculado con la existencia y desarrollo de capacidades científicas, tecnológicas y de innovación. Numerosos estudios han mostrado evidencia de que las actividades económicas más dinámicas, que mejor retribución proporcionan a los factores productivos, son aquellas que incorporan mayores capacidades en sus procesos productivos, gerenciales y distributivos. Por otra parte, las sociedades con mayor y mejor retribución y distribución de beneficios a los factores productivos son por lo general las que más invierten en la creación de capacidades científicas, tecnológicas, de innovación, y en la formación de capital humano.

El gobierno mexicano ha reconocido la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación como motores de crecimiento y desarrollo, sin embargo, este reconocimiento oficial no se ha traducido, ni en magnitud, orientación o alcance, en la implementación de políticas públicas dirigidas a la creación y desarrollo de

esas capacidades. No se pretende indicar que nada se ha hecho en este campo, lo que se afirma es que el esfuerzo realizado ha sido limitado, a tal punto que no se han generado las condiciones mínimas necesarias para provocar un cambio en el perfil científico, tecnológico y de innovación de la economía mexicana. En otras palabras, la innovación no constituye en México el motor principal de su crecimiento y desarrollo. La afirmación que se ha hecho puede constatarse en el Cuadro 1, el cual muestra los principales indicadores de ciencia, tecnología e innovación, poniendo de manifiesto la enorme brecha que separa a México de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Durante los últimos 25 años, las transformaciones económicas y sociales de México han sido guiadas más bien por un conjunto de políticas económicas que poca relación han mantenido con las políticas de CTI. A raíz del abandono del Modelo de Sustitución de Importaciones (1940-1982), el gobierno mexicano optó por la construcción de un modelo de crecimiento basado en cuatro pilares fundamentales: *a*) la reestructuración de las formas de inserción de la economía mexicana al mercado mundial; *b*) una redefinición de las funciones del sector público en relación con el mercado y con el sector privado de la economía; *c*) un cambio del perfil productivo nacional y regional del país, y *d*) ajustar dogmáticamente el crecimiento y el desarrollo económico del país a la estabilidad macroeconómica.

El sistema nacional de innovación mexicano (SNIM)

La innovación es un fenómeno complejo que involucra la acción coordinada de varios agentes económicos y sociales, públicos y privados. El enfoque de los sistemas nacionales de innovación (Freeman, 1987; Lundvall, 1992, 2003, 2010; Nelson, 1993; Edquist, 1997, 2006) ha sido ampliamente utilizado como un marco teórico idóneo que permite entender mejor los procesos de innovación, y también se ha usado por *policymakers* como una guía conceptual (heurística) para la construcción nacional del sistema de innovación en aquellas naciones donde éste no se ha desarrollado, o en se halla en proceso de consolidación, sea porque estén ausentes algunos de sus elementos e interacciones, o porque no se ha conseguido construir un marco regulatorio (ambiente) apropiado.

CUADRO 1
México: principales indicadores de ciencia, tecnología e innovación 2009. Brechas con los principales países desarrollados

	México	OECD	OECD/ México
I+D total % del PIB (2009)	0.37	2.33	6.29
I+D ejercido por sector productivo (% I+D total)	47.4	69.6	1.46
I+D del sector productivo (% del PIB)	0.18	1.62	9.00
I+D del sector productivo financiada por el gobierno (% de I+D realizada por el sector productivo)	6.02	8.53	1.08
Apoyo del gobierno a la I+D privada (% del PIB)	0.011	0.031	11.4
Investigación básica realizada por el sector público (% de la investigación básica nacional)	28.9	24.1	0.83
Investigación básica realizada en Educación Superior (% de la investigación básica nacional)	59.5	56.5	0.94
Investigadores en el sector productivo (por cada 1000 de la fuerza de trabajo empleada)	0.5	6.4	12.8
I+D en educación superior y el gobierno financiada por el sector privado (% de la I+D realizada en estos dos sectores)	2.24	5.36	2.39
Gastos de Educación superior en I+D (% del PIB)	0.10	0.40	4.00
Empresas pequeñas que colaboran en innovación con universidades o centros públicos de investigación (% del total de pequeñas empresas)	12.5	12.6	1.01
Empresas grandes que colaboran en innovación con universidades o centros públicos de investigación (% del total de pequeñas empresas	3.9	32.5	8.33
Días necesarios para establecer un negocio	58	34	0.58
Facilidad para obtener prestamos[1]	2.6	3.65	1.4
Flujos internacionales de tecnología a través de regalías y licenciamientos (*Average growth rate %*)	0.7	13.0	18.6

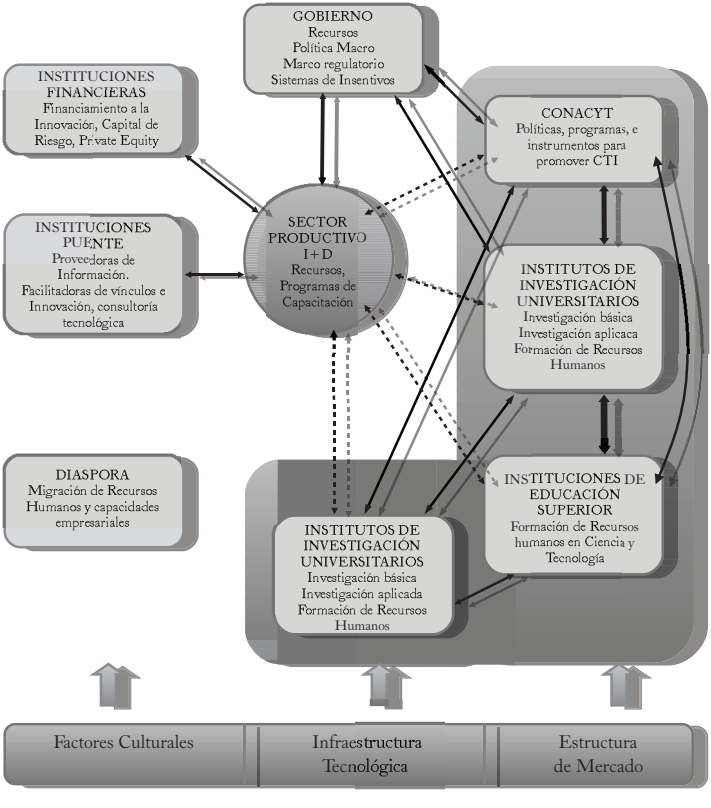
Fuente: OECD (2011), *Science, Technology and Industry Scoreboard*, OECD, París.
[1] Escala de 1 a 7, donde 1 es lo más difícil y 7 lo más fácil.

La esencia de todo sistema nacional de innovación radica en la existencia de una extensa red de vínculos y canales entre los diferentes agentes que integran el sistema. Esta red constituye la infraestructura a través de la cual interaccionan los agentes, intercambiando información y conocimientos, elementos fundamentales de los procesos de aprendizaje científico-tecnológico-innovador que retroalimentan las capacidades de cada actor dentro del sistema y del sistema como un todo.

Desde hace varias décadas la política de ciencia y tecnología, y más recientemente la política de innovación implementada por el gobierno mexicano, ha venido construyendo lo que podría llamarse un Sistema Nacional de Innovación Mexicano (SNIM). Este esfuerzo ha rendido ciertos resultados al crear la mayor parte de los agentes con los que debe contar todo sistema de innovación. Sin embargo, el sistema de innovación mexicano adolece todavía de un conjunto de fallas sistémicas que le impide cumplir cabalmente su función como generador y acelerador de innovaciones de alto impacto económico y social. Los estudios (Cimoli, 2000, Dutrénit *et al*., 2006 y 2010) que se han realizado sobre el sistema mexicano de innovación han detectado un conjunto de fallas, mismas que se sintetizan en la Figura 1.

FIGURA 1

Sistema de innovación mexicano: agentes e interacciones



1. El sector productivo mexicano actúa prácticamente como un agente aislado dentro del sistema, sin vínculos significativos y regulares con otros actores del SIN, con capacidades tecnológicas limitadas, una reducida vocación de innovación.
2. El sector productivo nacional invierte muy poco en I+D, en procesos de aprendizaje tecnológico y en general en el desarrollo de capacidades de innovación propias.
3. El grueso de las interacciones que se han tejido dentro del sistema de innovación mexicano, se concentran en las instituciones de investigación e instituciones académicas del sector público nacional, esto es, los canales y vínculos más fuertes ocurren entre Conacyt y las universidades públicas, entre Conacyt y los centros públicos de investigación (CPI), y entre las universidades y centros públicos de investigación (Figura 1).
4. El sistema de incentivos institucionales que gobierna la conducta de los distintos actores que se desempeñan dentro de las universidades y los CPI, no está orientado a promover y facilitar las vinculaciones universidad-sector productivo, y CPI-sector productivo. El sistema de estímulos existente favorece la producción científico básica, más que la investigación aplicada orientada a la solución de problemas del sector productivo y social.
5. Existencia de un sector financiero "rentista", desarticulado del sector productivo, y de otros agentes del sistema de innovación, y con poca inclinación a financiar actividades de innovación. El sistema financiero mexicano esta más orientado a la obtención de beneficios derivados de los créditos al consumo, al que impone tasas de interés muy por arriba de la media internacional. El financiamiento a la inversión productiva y particularmente el financiamiento a la innovación ha sido exigua, lo que se ha traducido en la esencia de un mercado de capital de riesgo (*Venture Capital Market*) figura esencial en la promoción de actividades que requieren inversiones de alto riesgo, como es el caso de la inversión en la generación de innovaciones radicales.
6. Reducido número de instituciones intermediarias (instituciones puente) que actúan como elementos de interface entre los distintos agentes del sistema de innovación. Este tipo de actores facilitan la interacción entre los diferentes agentes del sistema promoviendo la construcción de redes de colaboración, facilitando los flujos de información científica y tecnológica, el acceso a recursos financieros para I+D, o incluso actuando ellas mismas como instituciones de financiamiento de

I+D. Aunque estas instituciones no están completamente ausentes en el sistema de innovación mexicano, su número es insuficiente sobre todo a nivel regional, y los mecanismos y recursos con los que cuentan para cumplir su importante función son limitados.

7. Fuertes desequilibrios entre la oferta y la demanda de capital humano para la ciencia, la tecnología y la innovación. Aunque el país ha hecho un esfuerzo importante para generar una "masa crítica" de recursos humanos en ciencia y tecnología, el esfuerzo no ha generado todavía una "masa crítica mínima", sobre todo si se compara con sus competidores más cercanos. Además, los recursos se encuentran mayormente concentrados en el sistema de universidades públicas y en los centros de investigación públicos, y menos en las empresas; es decir, los recursos humanos que se han creado son insuficientes y los pocos que se generan no son demandados por el sector productivo; todavía más, una proporción importante de éstos, empleados en las empresas con capacidades tecnológicas y de innovación, no están trabajando en actividades relacionadas.
8. Fallas institucionales asociadas a un marco legal y regulatorio inadecuado para incentivar la innovación entre los agentes del sistema mexicano de innovación. Un régimen de derechos de propiedad intelectual que desincentiva la copia y la imitación; contratos que regulan el mercado de trabajo; las leyes de competencia que no se aplican o se encuentran diseñadas y manipuladas por los regulados; regímenes de inversión extranjera directa carente de mecanismos para generar procesos de transferencia y aprendizaje tecnológicos: existencia de un sistema político cuyos integrantes se encuentran más preocupados por apropiarse y preservar las "rentas económicas del poder" que por la defensa de los intereses nacionales y el diseño de un modelo viable de desarrollo económico y social.
9. Desarticulación entre los diferentes niveles de la política pública, especialmente entre política económica macro, política industrial, política comercial y políticas de ciencia, tecnología e innovación.

Las principales formas en que se puede intervenir para alterar el estado que guarda el sistema de innovación mexicano son las siguientes:

- El diseño y puesta en práctica de la política de Estado en materia de CTI y las políticas públicas derivadas e inducidas.

- El establecimiento de mecanismos de coordinación entre agentes y organizaciones de diverso tipo.
- La operación de estructuras de incentivos para las diferentes actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

Políticas para incrementar la inversión nacional en I+D

La inversión nacional en I+D se ha convertido en un insumo fundamental para la promoción y el desarrollo de la capacidad de innovación. La inversión en I+D promueve la creación, absorción y difusión de conocimiento científico y tecnológico. A escala internacional es claro que un número importante de países está incrementando significativamente sus inversiones en I+D a fin de mantener y hacer avanzar su posición competitiva internacional, y al mismo tiempo garantizar las necesidades sociales de su población junto con las demandas del sector productivo.

En los últimos 30 años, México se ha movido junto con las principales tendencias del comercio internacional; sin embargo, se ha quedado rezagado en el esfuerzo realizado para aumentar su inversión en I+D, ello lo ha llevado a perder competitividad. Desde hace más de dos décadas la proporción de I+D respecto del producto interno bruto (PIB) se ha estancado en un promedio de 0.37. En contraste, otras economías se han vuelto más intensivas en investigación y desarrollo. Esto ha conducido a que la inversión en I+D sea 5.7 veces menor que en Estados Unidos, 4.3 veces menor que en Canadá, y casi 6.0 veces menor que el promedio de la OCDE. En realidad, dado que el país ha sido incapaz de incrementar su inversión en I+D, la brecha respecto de sus socios comerciales del norte, y a la media de la OCDE, se ha ensanchado en las últimas décadas. En 1995, cuando México invertía 0.31 de producto interno bruto, Corea gastaba ya 2.7, Brasil 0.8, España 0.79, China 0.57, y la OCDE 2.05. Para el 2009, mientras México gastaba 0.37, Corea 3.36, Brasil 1.1, España 1.38, y el promedio de la OCDE alcanzó 2.33 (OCDE, 2010, 2011).

La discusión sobre si México debe o no incrementar su gasto en I+D es ociosa, en esto no hay duda, México debe implementar una política pública nacional que lo lleve a incrementar significativamente su inversión en I+D. Diversos estudios consideran que el porcentaje mínimo de I+D como porcentaje del PIB que permitiría detonar efectos positivos se sitúa alrededor del 1%, es decir, México sólo ha estado

invirtiendo cerca de un tercio del mínimo para iniciar el despegue. Este mínimo no es, sin embargo, un umbral fijo, sino móvil, a medida que otras naciones incrementan su inversión en I+D el nivel de inversión mínima se eleva, obligando a las naciones rezagadas a un esfuerzo inicial cada vez mayor.

Una mayor inversión en I+D no sólo crea mejores condiciones para las actividades de innovación, desarrolla junto con ello capacidades de aprendizaje, capacidades tecnológicas, capacidades de investigación, genera recursos humanos calificados. Estas capacidades nacionales son esenciales para asimilar, transferir y difundir tecnologías y conocimientos tanto desde otras naciones, como al interior de la propia nación. No hacerlo, no sólo limita su creación y desarrollo, sino que eventualmente puede llevar al deterioro y destrucción de las mismas.

En este contexto, en el mediano plazo, el gobierno mexicano está obligado a implementar una política nacional para incrementar la inversión nacional en I+D, primero para al alcanzar el mínimo del 1% y después para ir más allá.

Las políticas deben considerar una estrategia para acrecentar simultáneamente la inversión pública y la inversión privada en I+D. En el lado de la inversión pública deberá considerarse no sólo la inversión federal, sino alentar y favorecer la inversión de los estados. Algunas estimaciones señalan que la inversión en I+D en la mayoría de los estados que integran la federación es marginal en relación con el esfuerzo federal a escala nacional, incluso si se mide respecto de la producción interna bruta de los estados. El objetivo deberá ser que los estados inviertan en I+D una proporción del producto interno bruto estatal que sea por lo menos igual a la que realiza la federación respecto del producto interno bruto nacional.

Toda política pública es por definición discriminatoria o no es política, esto significa que la administración pública federal y los gobiernos de los estados deben definir prioridades. Definir prioridades significa concentrar el esfuerzo en sectores estratégicos en términos de impacto económico y social. Eso a su vez quiere decir favorecer ciertos campos y disciplinas científicas, detectar sectores tecnológicos dominantes y emergentes a través de análisis de escenarios tecnológicos futuros. Considerar las fortalezas científico-tecnológicas con las que cuenta el país y los estados para tener un mejor aprovechamiento de las mismas. Analizar la estructura productiva del país para ubicar los sectores productivos que deben ser abandonados, aquellos que deben fortalecerse, y aquellos en los que aún no existen pero que debieran desarrollarse.

La política de CTI debe ser absolutamente congruente entre estrategias, objetivos, prioridades y recursos asignados. Es común encontrar en los planes de desarrollo de ciencia y tecnología una serie de estrategias, con objetivos definidos que no reciben recursos financieros de ningún tipo; o bien, se definen sectores estratégicos que no tienen asociados programas específicos y mucho menos se les asigna un recurso. Aunque la importancia de una política de CTI no se estima sólo por el monto de recursos pecuniarios que recibe, éste es, sin embargo, el criterio central.

Políticas para la incentivar la inversión privada en I+D

En sus estudios sobre los efectos de I+D, Capron y Potterie (1997a) discuten cuatro temas presentes en la literatura especializada, y cuya respuesta tienen importantes implicaciones para el diseño de la política de CTI, a saber: *i*) los efectos de I+D privada sobre el crecimiento de la productividad, y el impacto que tiene el total nacional de I+D; *ii*) el poco o nulo efecto que tiene la inversión pública en I+D; *iii*) los subsidios públicos a la I+D que, de acuerdo con estos autores, tienen sólo efectos indirectos en el proceso productivo, y sólo en la medida que puedan estimular la inversión privada en I+D y *iv*) la tasa de retorno de la inversión nacional en R+D, o la inversión privada en I+D parece ser más baja en aquellas industrias que están relativamente más subsidiadas.

Los temas en discusión y su posible solución son especialmente importantes para el diseño de la política mexicana de CTI. A diferencia de los países avanzados más innovadores en los que el grueso de la inversión en I+D proviene del sector privado, en México históricamente se ha observado un predominio de la inversión pública. Aunque la participación del sector privado ha crecido en los últimos años, todavía el gobierno se mantiene como el agente que más recursos aporta a la I+D. En el 2008, el gobierno mexicano aportó 50.7%, mientras que la industria contribuía con 44.6. En Corea, por el contrario, la industria aportó 72.9 y el gobierno sólo 25.4 por ciento.

En un intento por modificar la estructura del gasto en I+D, durante la última década (2001-2011), el gobierno mexicano ha implementado una serie de programas para estimular la inversión privada en I+D buscando el efecto "adicionalidad". El resultado de estos programas ha sido muy insatisfactorio.

Como se ha señalado, la inversión privada ha crecido, sin embargo, la magnitud total sigue siendo insuficiente como para activar la innovación en el país. Mientras que el sector productivo mexicano invierte 0.18% del producto interno bruto en I+D, la OCDE en promedio gasta 1.62%, es decir, 9 veces más. Más aún, los recursos con los cuales el gobierno pretende estimular la inversión privada en I+D son muy limitados, cuando se compara con el fuerzo que hacen otros países; así, por ejemplo, mientras el apoyo del gobierno mexicano a la I+D privada asciende a 0.011 del producto interno, el promedio de la OCDE se sitúa en 0.031, es decir, once veces más.

En este contexto, la política de apoyo a la innovación debe seguir tres rutas: 1) una política de CTI con programas bien definidos para incrementar la inversión pública en I+D, poniendo énfasis en aquellas actividades que están más estrechamente vinculadas con el sector productivo; 2) incentivos fiscales y subsidios a la I+D privada sólo cuando ésta pueda invertir más que el monto total de los estímulos financieros públicos.

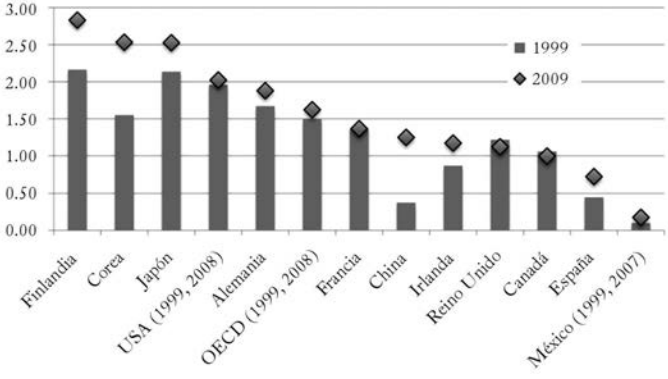
Una política de este tipo acrecentará la I+D pública y privada y en consecuencia la I+D nacional, y no sólo producirá efectos redistributivos en la participación de estos dos agentes.

Cambiar el patrón de especialización productiva de México. Moverse de la especialización en sectores de tecnología baja, hacia sectores de tecnología media alta, y preferentemente hacia los sectores intensivos en conocimiento tal y como están haciendo las economías emergentes más importantes, y como ya hacen desde hace décadas los países desarrollados (Cuadro 2).

Relación universidad-industria

El análisis de las interacciones que se tejen entre los diferentes agentes que integran los sistemas nacionales de innovación, y su extensión hacia los sistemas regionales, sectoriales y tecnológicos, llevó a la identificación de los agentes clave o centrales del sistema, tres de estos agentes y sus vinculaciones han sido estudiados de manera extensa en la literatura especializada. Las relaciones de colaboración entre las empresas, las universidades y el gobierno (Dutrénit *et al*., 2010). Los estudios nacionales y regionales han mostrado que las vinculaciones gobierno-industria,

GRÁFICA 1
Gastos del sector industrial en I+D
Porcentaje del PIB



Fuente: OCDE (2011), *Science, Technology and Industry Scoreboard*, OCDE, París.

gobierno-universidad, pero especialmente las interrelaciones universidad-industria son fundamentales para entender el desempeño de los sistemas de innovación, y por lo tanto la dinámica económica.

Los diversos estudios realizados en México sobre la regularidad, intensidad y carácter de los vínculos universidad-empresa indican una persistente debilidad de este tipo de interacciones, en general se ha descubierto muy poca interacción entre la universidad y la industria dentro del sistema mexicano de innovación. Además, las interacciones encontradas son en la mayoría de los casos irregulares y poco intensivas en el intercambio de conocimiento fundamental para el desarrollo tecnológico y la innovación. Las relaciones de colaboración tienden a concentrarse en formación y capacitación de recursos humanos, en prestación de servicios de consultoría, en análisis de laboratorio. Las vinculaciones que involucran colaboración en I+D, transferencia de conocimiento tecnológico y conocimiento aplicado a la solución de problemas productivos y sociales son raras y de poca duración (Cuadro 2).

La encuesta sobre *Investigación y desarrollo tecnológico* (ESIDET, 2005) arroja evidencia sobre las limitadas interrelaciones entre las instituciones de educación superior, los centros públicos de investigación (CPI) y las empresas. La encuesta muestra evidencia empírica de que las relaciones universidad-industria son todavía más débiles en el sector industrial de empresas nacionales. Aunque las interacciones

CUADRO 2
Canales para el intercambio de conocimientos universidad-empresa

Canales	Academia	Empresa
Visitas de investigadores de la academia técnicos de las empresas	***	**
Cursos de entrenamiento organizados por la academia	**	**
Estancias de estudiantes	**	***
Reuniones de asociaciones profesionales	**	**
Congresos académicos en México y en Extranjero	*	*
Estancias de investigadores académicos en empresas o de investigadores y técnicos de empresas en la academia.	*	*
Cursos de entrenamiento organizados por las empresas	**	***
Reuniones de asociaciones empresariales, reuniones sociales, exposiciones y ferias.	***	***

*** Muy Importante, ** Relativamente Importante, * Poco Importante
Fuente: Dutrénit *et al*. (2010:305).

entre las universidades, los CPI y las empresas extranjeras también son poco significativas, es posible encontrar un mayor nivel de colaboración entre las universidades y los grandes grupos corporativos trasnacionales (FCCYT, 2006a). La encuesta muestra que 85% de los productos y procesos (nuevos o mejorados) introducidos en el mercado son desarrollados por las empresas sin recurrir a colaboraciones con otros agentes del sistema, de hecho sólo 17% resultó de colaboraciones con otros agentes, y de ellos sólo 1.8% de las innovaciones en producto fueron el resultado de colaboraciones con instituciones de educación superior.

Algunas organizaciones empresariales como Funtec[1] (2005), han señalado que la ausencia de vínculos fuertes universidad-industria se explica por la existencia de importantes desfases entre la agenda de investigación dominante en las universidades y el conocimiento orientado a la solución de problemas que demanda la industria. Según Funtec (FCCYT, 2006a), las empresas encuentran que el tipo de investigación que se realiza en las universidades está fundamentalmente orientado a la producción

[1] Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa (Funtec, AC.).

de conocimiento científico básico, por lo que difícilmente responde a los problemas prácticos que enfrenta la industria.

El problema debe analizarse también desde el lado de las empresas. La mayoría de las empresas mexicanas o no innovan, o innovan en productos y procesos que no demandan conocimiento de frontera. Un estudio reciente[2] puso de manifiesto que el grueso de las empresas mexicanas realizan innovaciones incrementales que sólo requieren de conocimiento existente en la propia industria o incluso en la empresa, si a ello agregamos que en México, a diferencia de los países desarrollados y de algunos países emergentes, el sector manufacturero dominante se caracteriza por ser de media y baja tecnología (Cuadro 2), se explica, entonces –por lo menos en parte–, la baja demanda por parte de las empresas nacionales de recursos humanos altamente calificados, de conocimiento avanzado que sólo se puede encontrar en las universidades o en los centros de investigación públicos.

Por otra parte, el modelo económico vigente que favorece el equipamiento industrial de las empresas mexicanas mediante la adquisición de tecnologías en el mercado internacional en lugar de su desarrollo doméstico, no incentiva la búsqueda de información y conocimientos fuera de los límites de la empresa y por consiguiente el acercamiento con la academia.

La escasa interacción universidad-industria también se explica por otros factores: el sistema de estímulos a la productividad y al desempeño que opera en las instituciones de educación superior (IES) y en los centros CPI, ha contribuido a retener a los investigadores en las instituciones, pero no ha incentivado, incluso ha operado como un incentivo adverso a la vinculación con el sector productivo. La ausencia de una estructura administrativa adecuada para establecer contratos y convenios de colaboración dentro de las universidades, la falta de confianza mutua y el desconocimiento recíproco de los conocimientos y capacidades que pueden ofertar y demandar, constituyen otros elementos que explican la baja colaboración universidad-industria en México.

[2] Se trata del "Estudio para determinar la inversión federal que se realiza en México en ciencia, tecnología e innovación", bajo el encargo de la Dirección General de Comercio Interior y Economía Digital de la Secretaría de Economía. Dicho estudio fue realizado por Gabriela Dutrénit, Mario Capdevielle, Juan Manuel Corona, Carlos Hernández, Rene Rivera y Marina Sánchez en 2011. El documento no ha sido públicado.

CUADRO 3
I+D en el sector manufacturero por intensidad tecnológica.
Participation en el I+D manufacturero

	Alta Tecnologia	Media Alta Tecnologia	Media-Baja Tecnologia
Irlanda	71.97	13.41	14.62
Finlandia	69.10	17.15	13.76
USA	68.87	22.02	9.11
Reino Unido	62.83	28.29	8.88
Corea	58.67	30.30	11.04
Francia	50.83	35.17	14.00
Canadá	49.85	29.05	21.10
Japón	41.16	45.17	13.67
España	33.74	37.06	29.20
Portugal	32.51	28.15	39.33
Alemania	31.42	60.12	8.45
México	11.98	33.91	54.11

Fuente: OECD (2011), *Technology and Industry Scoreboard*, OECD, París.

Las implicaciones de política de CTI que se derivan del breve diagnóstico que acabamos de presentar pueden formularse de la siguiente manera.

- Fortalecer las capacidades de investigación y desarrollo del sector industrial mexicano, de tal forma que se vuelva una necesidad la búsqueda de conocimiento y prácticas más complejas disponibles en las universidades.
- Cambiar el patrón de inserción de la industria mexicana en el mercado internacional de tecnología, estimulando y protegiendo la industria que se involucra en el desarrollo de tecnología e innovaciones.
- Ampliar el sistema de estímulos en las universidades. El núcleo central de la actividad de las universidades debe seguir siendo la creación de conocimientos nuevos y la formación de recursos humanos altamente calificados, pero las universidades deben premiar la investigación que produce conocimiento científico básico, así como también la investigación orientada a la solución de

problemas económicos y sociales. Estimular la transferencia de conocimientos y tecnologías hacia el sector productivo y estimular el acercamiento con la industria en todas sus formas.
- Crear oficinas de transferencia de conocimientos y tecnologías tanto en las universidades como en las empresas.
- Modificar el sistema de incentivos del Sistema Nacional de Investigadores, hacia un sistema de estímulos que favorezca la vinculación con la industria, no sólo la publicación de artículos científicos en revistas reconocidas, o la formación de recursos humanos en la academia.

Políticas financieras orientadas a la innovación

Una de las fallas sistémicas más importantes del sistema de innovación mexicano es la ausencia de un sistema financiero con vocación orientada a la innovación. El sistema financiero mexicano es un sector oligopólico "rentista" que ha crecido y se ha fortalecido sobre la base de "rentas monopólicas" amparadas y protegidas por la legislación existente y por la administración pública encargada de regular el funcionamiento del sector (Banco de México, Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores). Se trata de un sistema financiero que apuesta muy poco al financiamiento productivo (inversión fija bruta) y nada a la inversión para la innovación. El sistema financiero mexicano obtiene la mayor parte de sus rentas de la especulación y de las exorbitantes tasas de interés que ha logrado imponer a través del crédito al consumo.

Dado que las actividades innovación tiene lugar en ambientes cambiantes de alta incertidumbre, el beneficio esperado de las inversiones en estas actividades es impredecible y de alto riesgo. Además, dado el carácter cuasi-público de la innovación, la apropiación de los beneficios esperados es incompleta.

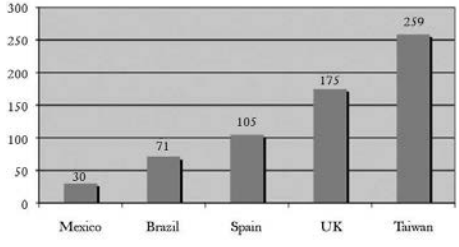
En este contexto es difícil encontrar en el entorno económico mexicano instituciones financieras que apoyen proyectos de I+D, investigación aplicada e innovación. Las instituciones que aportan capital de riesgo (*Venture capital*) y el volumen de recursos destinado a este campo es muy limitado, por no decir inexistente.

De acuerdo con un estudio realizado por la OCDE sobre la facilidad de las empresas para obtener crédito, México se ubicó en el lugar número 40 de un total de 41.[3] Es decir, las empresas mexicanas enfrentan fuertes restricciones a la obtención de créditos de inversión.

En lo que se refiere a los de *capital de riesgo* y *private equity*, en México operaban en 2004 alrededor de 30 fondos de inversión, mientras que en Brasil y Taiwán el número de fondos de este tipo ascendían a 71 y 256 respectivamente. Ese mismo año *stock* combinado de *capital de riesgo* y *private equity* eran cercanos a los 16 mil millones de dólares en el Reino Unido; cinco mil millones en Taiwán, cerca de tres mil millones en España, y sólo cerca de 1 900 millones en México (gráficas 2 y 3).

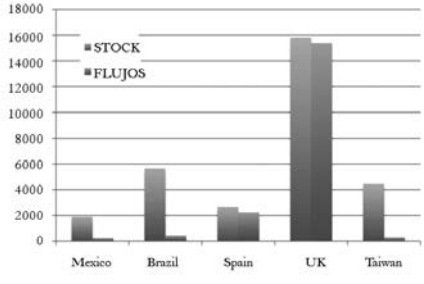
GRÁFICA 2

Private Equity and Venture Capital (*number of investment fund in 2005*)



GRÁFICA 3

Stok y flujos de capital de riesgo y Private Equity, *2004* (*millones de dólares*)



Fuente: LAVCA (2006), *Private Equity and Venture Capital Environment in Latin America and the Caribbean*.

[3] El estudio se realizó para el periodo 2007-2010, en una escala de 1 a 7, donde 1 es muy fácil de obtener créditos y 7 muy difícil; México obtuvo un índice de 2.6, mientras Finlandia 5, Noruega, 4.8, Estados Unidos 4.1, Chile, 3.95, India, 3.6 y China 2.85.

Las implicaciones de política son muy claras en lo que se refiere al sector financiero. En primer lugar, las autoridades financieras deben regular las tasas de interés de préstamo al consumo, de manera que se orienten más al financiamiento de la inversión productiva. Incrementar y asegurar el acceso al crédito.

Programas para impulsar la formación de fondos de garantías para aquellas instituciones que generan fondos de capital de riesgo y *private equity*. *La meta deberá ser situarse por lo menos cerca del promedio de los países que integran la* OCDE, esto es, en cerca del 0.021 del producto interno bruto.

Desde el sector público crear programas para apoyar el emprendedurismo en sectores de mediana y alta tecnología. Apoyar la generación de *spin-offs* y *start-ups* desde las universidades. Estos programas deben contemplar capacitación en administración de empresas y el aporte de capital semilla a empresas de base tecnológica.

Políticas para la formación de capital humano

La política de ciencia y tecnología del gobierno mexicano ha realizado un esfuerzo importante en la formación de recursos humanos científicos y tecnológicos. Desde 1974 el Programa de becas de posgrado ha permitido el fortalecimiento de varios grupos de investigación que gozan de reconocimiento nacional e internacional. El Sistema Nacional de Investigadores, fundado en 1984, también ha contribuido a la consolidación de los recursos humanos y ha permitido alentar la producción científica. El Programa de Posgrados de Excelencia que opera desde la década de 1990, ha sido vital en el fortalecimiento y el elevamiento de la calidad los programas que forman recursos humanos a escala nacional.

El Programa de Becas de Posgrado ha beneficiado a más de 150 mil estudiantes de maestría y doctorado en México y en el Extranjero. El Sistema Nacional de Investigadores ha venido expandiendo su membresía desde que fue creado. En 2009, el número de beneficiarios de este programa alcanzo los 15 565 miembros.

Si bien la formación de recursos en ciencia y tecnología es un aspecto importante para acrecentar capacidades en estos campos, las actividades en que se emplean los recursos formados son también relevantes. De acuerdo con Dutrénit *et al*. (2010), a principios de la década de 1990 los recursos humanos empleados por la industria en actividades de I+D representaban tan sólo 10.3%, y 13.4% si se consideran

únicamente los investigadores de tiempo completo. En contraste, las instituciones de educación superior y los centros públicos de investigación concentraban en forma combinada 91% del personal dedicado a I+D. Este hecho está completamente en línea con las bajas tasas de inversión que realiza el sector productivo mexicano en I+D. Sin embargo, para el 2005 había ocurrido un cambio significativo en la estructura ocupacional de los recursos humanos de ciencia y tecnología. El número de investigadores ocupados en la industria nacional pasó de 10.3 a 45.3% entre 1995 y el 2005. Como era de esperarse, el sector público y las instituciones de educación superior redujeron significativamente su participación.

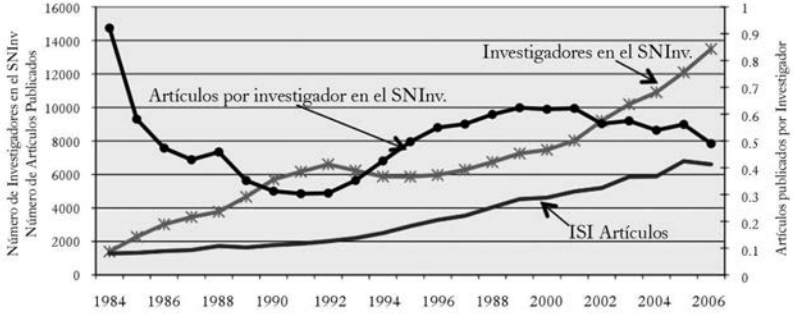
No obstante el notable incremento en el personal ocupado empleado en actividades de I+D, el *stock* de recursos humanos es todavía insuficiente como para transformar de manera significativa el estado de la ciencia, la tecnología y la innovación en México. La persistencia de la ausencia de una "masa crítica" capaz de cambiar el comportamiento de los agentes que integran el sistema de innovación mexicano se vuelve más evidente cuando se compara con otros países. Por ejemplo, mientras México tiene 0.9 investigadores por cada mil de su fuerza de trabajo, Chile tiene 2.0, Argentina 2.3, España 5.7, China 1.5, Corea 7.9 y Japón 11. La brecha se ensancha cuando se tiene en cuenta solamente la fuerza de trabajo del sector productivo. Como se muestra en el Cuadro 1, en 2009, mientras que México tiene sólo 0.5 investigadores de tiempo completo en actividades de I+D por cada mil de su fuerza de trabajo, el promedio de la OCDE es 6.4, es decir, 12.8 veces más investigadores en I+D que México.

Otro problema vinculado con la formación de capital humano es la producción científica y tecnológica. Durante el periodo 1990-2005 la publicación de artículos científicos creció en promedio 11.2% anual, situando a México por encima del crecimiento promedio anual en este indicador. Sin embargo, la participación de México en la producción mundial de artículos científicos es muy reducida y casi no se ha modificado durante todo el periodo fluctuando alrededor de 0.7% de la producción mundial. Si se toma la productividad científica (número de artículos por investigador de acuerdo con la base de ISI), se observa (Gráfica 4) desde 1999 un estancamiento en la productividad, indicando que el sistema de estímulos a la productividad se ha deteriorado o ha dejado de ser funcional.

La productividad científica debe medirse también en términos de calidad e impacto. La calidad se mide por la reputación de las revistas en las que se pública

GRÁFICA 4

Investigadores, artículos publicados y productividad científica (1984-2006)



Fuente: Conacyt (varios años), *Indicadores científicos y tecnológicos*.

y el impacto por el número de citas per cápita que recibe cada artículo. Entre 1993 y el 2006 el factor de impacto pasó de 1.96 citas por artículo a 2.8, es decir, creció 50% una cita más por cada artículo. Si comparamos a México con otros países encontramos que supera a países como India (2.4), China (2.7), pero debajo de Corea (3.2) y Argentina (3.3), y muy por debajo del promedio mundial (4.6). Por lo que se refiere a la calidad, la OCDE (2010) considera el total de artículos publicados en las revistas internacionales más reconocidas dividido por cada mil de la población. El resultado de esta medición arroja que la media para 40 países (incluidos los miembros de la OCDE) es de 2.2 artículos por cada mil habitantes, mientras México pública en esas revistas sólo 0.044, es decir 50 veces menos.

El diagnóstico sobre la formación de capital humano y su productividad científica permite extraer algunas prescripciones de política.

- Los programas existentes para la formación de capital humano en ciencia y tecnología deben mantenerse, incrementando los recursos disponibles para acelerar la formación de recursos humanos que permita situarnos en torno a la media de los países de la OCDE.
- El desequilibrio entre la oferta de recursos humanos que se forman, y la demanda de estos recursos por parte del sector productivo pude resolverse; *a*) estimulando la investigación y desarrollo del sector productivo, *b*) generando incentivos para contratar investigadores en actividades I+D en el sector productivo. El programa

diseñado por Conacyt, para becar egresados y estudiantes en estancias en las empresas, con el compromiso por parte de éstas de contratarlos después de un año o dos es un programa que debe difundirse y ampliarse en términos de los recursos disponibles.

- Es necesario identificar con más precisión los campos prioritarios en ciencia, tecnología e innovación en los que el país está formando recursos, éstos deben estar alineados con los campos tecnológicos que se han definido como prioritarios.
- Modificar el sistema de estímulos piramidal que prevalece en el sistema nacional de investigadores. El actual sistema tiende a favorecer investigadores ya consolidados en lugar de investigadores jóvenes. Los investigadores jóvenes pueden tener mayor impacto porque se mueven en la frontera del conocimiento, pero el diseño del sistema de estímulos los castiga con bajos recursos justo en su edad más productiva.
- Debe redefinirse la evaluación de la productividad científica no en términos de la cantidad de artículos publicados, sino en términos de impacto, y discriminar la evaluación que se da a los autores de acuerdo con su posición de autoría en un artículo. Cada vez es más común encontrar artículos por más de tres autores, pero en muchos casos se recurre a prácticas oportunistas como el conocido "si tú me anotas como autor, yo te anoto como autor" aunque en no pocas ocasiones no haya contribución alguna de algunos autores. Una medida como esta alentaría la productividad y mejoraría la calidad de las publicaciones.
- La formación de recursos humanos está concentrada geográficamente e institucionalmente, un puñado de estados concentran la mayor parte de la formación y del *stock* de recursos, y además eso ocurre en muy pocas instituciones, IPN, Cinvestav, UNAM, UAM. Es necesario alentar la desconcentración apoyando la formación de posgrados en los estados y fortaleciendo los grupos de investigación.

Conclusiones

La economía mundial se está moviendo aceleradamente hacía economías basadas en conocimiento. El cambio tecnológico y la innovación son piezas clave en la nueva dinámica mundial, las naciones que no inviertan en la generación de capacidades locales de ciencia, tecnología e innovación, en la creación, difusión y absorción de

conocimientos científicos y tecnológicos gradualmente quedarán marginadas del reparto de la riqueza mundial generada. Para países como México eso significará que cada vez será más difícil crecer sobre la base de los factores tradicionales del crecimiento económico (ahorro-inversión-acumulación de capital-fuerza de trabajo-comercio internacional tradicional). Las implicaciones para la población son múltiples y complejas. Deterioro general de los patrones de vida, menor acceso a servicios de educación de calidad, salud, vivienda y alimentación.

El gobierno tiene un importante papel en acelerar el cambio técnico y la innovación. Por su propia naturaleza la tecnología, la innovación y el conocimiento no pueden ser dejados a la libre asignación que los mecanismos del mercado realizan, está plenamente demostrado que en estos casos "fallan", por lo que la participación del gobierno se vuelve crucial, tanto en la asignación de recursos como en la orientación de la estrategia tecnológica y de innovación.

En este sentido, y dado las limitadas capacidades de CTI con las que cuenta el país para competir a escala internacional. El Estado mexicano debe acrecentar significativamente los gastos en investigación y desarrollo experimental, sobre todo aquellos en los que la I+D esté enfocada a la solución de las demandas sociales y económicas.

La poca capacidad de innovación del país se refleja en su pobre generación de patentes, y ésta a su vez es el resultado de la poca actividad innovadora de las empresas nacionales que invierten sólo 0.18% del producto nacional en I+D, cuando el promedio mundial está en 1.65%. La política de CTI debe cambiar todo el sistema de estímulos, propio del modelo económico actual, que induce al sector productivo a comprar más que a desarrollar tecnología. El cambio en el sistema de estímulos pasa por cambiar de raíz el actual modelo de crecimiento y desarrollo económico, que parte de la idea de que el libre mercado por sí mismo modernizará tecnológicamente a la industria. Eso significa que el gobierno deberá implementar una política industrial explícita y selectiva, enfocándose en la promoción y desarrollo de aquellos sectores productivos y tecnológicos que incorporan un mayor valor agregado local, y un mayor contenido en conocimientos.

Una política de este tipo, debe considerar simultáneamente el estímulo a los procesos de aprendizaje tecnológico en las empresas, que permita a la industria pasar de la sola compra de tecnologías a los procesos de absorción y asimilación de la misma.

Históricamente la política mexicana de CTI ha favorecido la formación de centros de investigación de excelencia en las universidades y en los centros públicos de investigación. Por el momento es ahí donde el país tiene concentradas sus capacidades científicas y tecnológicas, donde se encuentra el grueso de los recursos humanos más calificados que el país ha formado en los últimos 40 años. La política debe aprovechar mejor toda la infraestructura implementando programas y estrategias que permitan acercar la universidad a la industria, y la industria a la universidad. Eso permitirá resolver la fractura existente en la relación universidad-industria.

Bibliografía

Capron, H. (1992b), "The Applied Econometrics of R&D Public Funding: What's That For?", en H. Capron (ed.), *The Quantitative Evaluation of the Impact of R&D Programmes*, Monitor-Spear Series, European Community Commission, Brussels.

Capron, H. y B. Van Pottelsberghe De La Potterie (1997a), *Public Support to Business R&D: An Integrated Assessment Scheme*.

—— (1997b), *Issues in Measuring the Relationship Between Government and Private R&D*, Université Libre de Bruxelles, mimeo.

Cimoli, M. (ed.) (2000), *Developing innovation systems. Mexico in the global context*, Continuum, Londres.

Corona Alcantar, J.M. (2006), "Human Capital Formation: The Role of Science and Technology Policy. A Case Study in the Mexican Biotechnology Sector", PhD thesis, PREST, Manchester Business School. The University of Manchester,Reino Unido

De Fuentes, C. y G. Dutrénit (2007), "e Correlation Between Large Firms' Knowledge Spillovers and Smes' Absorptive Capacities: Evidence for the Machining Industry in Mexico", ponencia presentada en el seminario *Micro Evidence on Innovation in Developing Economies*, UNU-MERIT, Maastricht, the Netherlands.

Dutrénit, G. (2007), "Instrumentos de la política de innovación: una reflexión desde el caso mexicano", en J. Basave y M.A. Rivera Ríos (coord.), *Conocimiento y desarrollo. Teoría y estrategias de desarrollo en el contexto del cambio histórico mundial*, UNAM, México.

—— *et al*. (2010), *El sistema de innovación mexicano: instituciones, políticas, desempeño y desafíos*, UAM-textual, México.

Dutrénit *et al*. (2006), *Diagnóstico de la política científica. tecnológica y de fomento a la innovación en México (2000-2006)*, Conacyt, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México.

Edquist, Charles y Hommen, Leif (2006), "Comparing National Systems of Innovation in Asia and Europe: Growth, Globalisation, Change, and Policy".

Edquist, Charles (2004), "Systems of Innovation –Perspectives and Challenges", en Fagerberg, Jan, David Mowery y Richard Nelson (eds.), *The Oxford Handbook of Innovation, Oxford*, Oxford University Press, Oxford.

Edquist, Charles (ed.) (1997), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organisations*, Pinter, Londres.

ESIDET (2006), "Encuesta sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico", Conacyt/INEGI, México.

—— (2005), *Encuesta sobre investigación y desarrollo tecnológico*, Conacyt/INEGI, México.

FCCYT (2006a), "Diagnóstico de la política científica, tecnológica y de fomento a la innovación en México (2000-2006)", Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México.

—— (2006b), "Bases para una política de estado en ciencia, tecnología e innovación en México", Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México.

—— (2006c), "México visión 2030: prospectiva de largo plazo. Grupo de enfoque: sistema nacional de ciencia y tecnología", (Síntesis de resultados), Analítica Consultores, S.A. de C.V., Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Freeman, Christopher (1987), *The Technology Policy and Economic Performance. Lessons from Japan*, Pinter Publishers, Londres.

Freeman, Christopher (1995), "The 'National System of Innovation", *Historical Perspective*, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, núm. 1, febrero, pp. 5-24.

Freeman, Christopher (2002), "Continental, National and Sub-National Innovation Systems/ Complementarity and Economic Growth", *Research Policy*, vol. 31, pp. 191-211.

Funtec (2005), "Fundación Méxicana para la Innovación y la Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa", Reporte 2005.

LAVCA (2006), "Venture Capital and Private Equity environment in Latin America and the Caribbean, Latin American Venture Capital Association", (LAVCA).

Lundvall, Bengt-Ake (ed.) (1992), *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Francis Pinter, Londres.

—— (2007), "Innovation System Research. Where it Came From and Where it Might Go", Paper presented at the Fifth Globelics Conference en Saratov, septiembre, pp. 19-23.

—— (1988), "Innovation as an Interactive Process: From User-Producer Interaction to the National System of Innovation", en Dosi, Giovanni *et al*., *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, Londres.

Lundvall, Bengt-Ake (2003), "National Innovation System: History and Theory", Paper presented at NSTDA-JICA seminar on innovation systems in Asian Economies, Bangkok, 4 y 5 de septiembre.

—— (2004), "Introduction to 'Technological Infrastructure and Internacional Competitiveness' by Christopher Freeman", *Industrial and Corporate Change*, vol. 13, núm. 3, pp. 531-539.

—— (2005), "National Innovation Systems –Analytical Concept and Development Tool", DRUID Conference in Copenhagen, junio 27-29.

Lundvall *et al*. (2010), *Handbook of innovation. Systems and developing countries; Building domestic capabilities in a global selting*, Edward Elgar, Cheltenham.

Makar, Irene (2007), "Nature, Strengths and Weakness of the 'National Systems of Innovation' Approach For Policy Making", Thesis [www.thecis.ca/content.asp?contentid=566].

Malerba, Franco (2002), "Sectoral Systems of Innovation and Production", *Research Policy*, vol. 31, núm. 2, pp. 247-264.

Malerba, Franco y Orsenigo, Luigi (1990), "Technological Regimes and Patterns of Innovation: A Theoretical and Empirical Investigation of the Italian Case", en Heertje, A. y Perlman, M. (eds.), *Evolving Technology and Market Structure, Ann Arbor*, Michigan University Press, Michigan.

Malerba, Franco y Orsenigo, Luigi (1993), "Technological Regimes and Firm Behavior", *Industrial and Corporate Change*, vol. 2, núm. 1, pp. 45-71.

Malerba, Franco y Orsenigo, Luigi (1995), "Schumpeterian Patterns of Innovation", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, núm. 1, pp. 47-65.

Markell, P. y Malberg, A. (1997), "Towards an Explanation of Regional Specialization and Industry Agglomeration", *European Planning Studies*, vol. 5, núm. 1, pp. 25-41.

McKelvey, Maureen (1991), "How the National Systems of Innovation Differ?: A Critical Análisis of Porter, Freeman, Lundvall and Nelson", en Hodgson, Geofrey y Screpanti, Ernesto (eds.), *Rethinking Economics: Markets, Technology and Economic Evolution*, Edgard Elgar Publishing, Londres.

Mowery, David y Oxley, Joane (1995), "Inward Technology Transfer and Competitiveness: the Role of National Innovation Systems", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, núm. 1, pp. 67-93.

Nelson, Richard y Rosenberg, Nathan (1993), "Technical Innovation and National Systems", en Nelson, Richard (ed.), *National Innovation Systems: a Comparative Study*, Nueva York/Oxford University Press.

OCDE (2006, 2007), "Main Science and Technology Indicators", OCDE, París.
—— (2006), *Compendio de indicadores de productividad*, OCDE, París.
—— (2006), "Government R&D Funding and Company Behaviour: Measuring Behavioural Additionality", OCDE, París.
—— (2010), *Factbook*, OCDE, París.
—— (2011), "Science, Technology and Industry Scoreboard", OCDE, París.

Estrategias para un crecimiento con equidad

*Hilda Rosario Dávila Ibáñez**

Sin lugar a dudas, nuestro país enfrenta dos graves problemas económicos, por un lado, un crecimiento del PIB per cápita muy pobre al mismo tiempo que una muy aguda inequidad en la distribución del ingreso y amplio porcentaje de la población en niveles de pobreza. En este trabajo se afirma que es factible el diseño de políticas económicas que incidan sobre ambas problemáticas y, de esta forma, se pase de un círculo vicioso en que se encuentra el país a uno virtuoso. De la misma manera se propondrán las principales políticas y estrategias para alcanzar este objetivo.

A la inequitativa distribución del ingreso que ha caracterizado nuestra país en toda su historia, se han unido, en las últimas décadas, recesiones y periodos de estancamiento cada vez más frecuentes, ambos fenómenos han llevado a que la pobreza en que se encuentra una gran parte de la población se niegue a desaparecer. Recientemente, la última crisis financiera que se originó en el sector inmobiliario de los Estados Unidos impactó, en forma extendida y aguda, a la economía mexicana a través de los canales de crédito, remesas y exportaciones, revirtiendo bruscamente la reducción de la pobreza que se había observado desde 1996.[1]

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

[1] En 1994 y 1995 el país sufrió otra crisis muy aguda originada por la falta de liquidez de la economía.

Para el año 2010, el número de personas registradas en situación pobreza alimentaria,[2] por la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), fue de 21 294 441, cifra mayor a las 18 579 252 personas reportadas en 1992, año en que empieza a contabilizarse el concepto. Lo anterior contrasta con los esfuerzos gubernamentales, sobre todo en la última década, por aumentar el gasto social dirigido a este sector de la población con niveles de ingresos muy bajos.[3]

Si bien los programas para abatir la pobreza han cambiado de nombre e incrementado el número de proyectos y beneficiarios, como ya lo había señalado Székely desde el 2003, este tipo de enfoques tan restrictivos que pueden ser acertados en épocas de crisis económicas o desastres naturales, no constituyen una solución permanente al problema. Así, se puede observar que el incremento en el gasto social se enfrenta con las bajas tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita, el estancamiento en el empleo formal y, en consecuencia, el aumento en la informalidad y los subsiguientes salarios reales estancados. Resultado obvio, ya que está comprobado por una gran cantidad de estudios que, dada una distribución del ingreso, la reducción de la pobreza se obtiene únicamente con tasas de crecimiento positivas.

Por el contrario, respecto al problema de la inequidad, no existe consenso dentro de la academia sobre la causalidad entre distribución y crecimiento, puesto que para ciertas escuelas la concentración favorece el crecimiento, y para otras constituye un obstáculo al no fomentar la inversión, sobre todo la física. A pesar de la divergencia teórica en cuanto a la direccionalidad en la causalidad anterior, sí existe consenso en la mayoría de las naciones y organismos internacionales, cuando menos a nivel declarativo, que las desigualdades agudas en los niveles de ingreso, al interior de

[2] La Coneval establece tres niveles de pobreza en función de la cantidad y tipo de bienes a los que se puede tener acceso: *a*) pobreza alimentaria, que se define como la incapacidad para obtener una canasta básica de alimentos, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar únicamente los bienes de esa canasta; *b*) pobreza de capacidades: insuficiencia para adquirir, si se dedicara todo el ingreso disponible, además de la canasta básica a los servicios en salud y educación; *c*) pobreza de patrimonio: es la incapacidad de sufragar, además de los servicios anteriores, los gastos que se requiere para tener acceso a vestido, vivienda y transporte aunque se dedicara todo el ingreso disponible para este fin.

[3] De acuerdo con el *Quinto Informe de Gobierno* de Felipe Calderón el gasto social dirigido a este sector de la población se multiplicó casi cinco veces en la última década, pasando de 61 226 millones de pesos en el 2000 a 271 270 millones en el 2010.

los países y entre ellos, representan ante todo un problema ético inadmisible, ya que se manifiesta en concentraciones de poder en una pequeña minoría y en grandes proporciones de población que no tienen acceso a una calidad de vida aceptable y no logran ejercer plenamente sus derechos humanos. Si no existe equidad en la distribución de los bienes materiales, la democracia no deja de ser más que una declaración política y no una realidad de igualdad de oportunidades.[4]

De ahí la búsqueda de políticas y estrategias que incidan, en forma simultánea, en ambos frentes: crecimiento y equidad, y que permitan, en palabras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y del Banco Mundial, pasar del círculo vicioso (desigualdad, pobreza, estancamiento) al círculo virtuoso (igualdad, crecimiento y reducción de la pobreza). Cada vez los objetivos de crecimiento y equidad aparecen como inseparables y complementarios en las agendas de los países.[5] ¿Cuáles son estas estrategias y políticas para el caso de México?[6]

Si bien se acepta que el proceso de globalización financiera, comercial y de capitales ha llevado a nuestro país a una mayor dependencia de la economía mundial, (prueba: la última crisis que ha padecido la economía mexicana) y, en consecuencia, toda estrategia de crecimiento nacional está muy condicionada por la implantación de medidas multinacionales que permitan a los países en desarrollo sortear en mejores condiciones las crisis como sería: una nueva regulación de los capitales financieros a escala mundial mediante mecanismos institucionales que reduzcan la volatilidad que han generado los capitales especulativos. Lo anterior no implica que en nuestro país no puedan diseñarse políticas internas que puedan cambiar el rumbo de estancamiento. Hay que señalar que si la globalización es un fenómeno mundial, la forma que ha impactado a los países es diferente, en algunos casos como China e India se han desarrollado aceleradamente y en otros como nuestro país ha

[4] Una manifestación del malestar que generan en las sociedades alrededor del mundo los niveles agudos de desigualdad, aun en países desarrollados, son las protestas de los "indignados" que han surgido en España, Estados Unidos, Francia, entre otros países.

[5] Demostración de esto son las propuestas de los aspirantes de los diferentes partidos a candidatos de la Presidencia de México para el periodo 2008-2012.

[6] Además de las características socioeconómicas generales existentes en la actualidad en América Latina, como son la gran apertura de sus economías, los regímenes democráticos y los grandes niveles de desigualdad, en el caso de México existe, además, un clima de inseguridad que está poniendo en jaque a las autoridades legamente constituidas, lo cual es necesario considerar.

llevado a un estancamiento perenne, lo que ha sido consecuencia, en gran parte, de las políticas particulares llevadas a cabo.

Llevar adelante estrategias que tengan como objetivo central avanzar en ambos frentes, crecimiento y equidad, tiene como requisito indispensable un acuerdo político que va más allá de un partido o un sexenio.[7] Se requiere que las diferentes fuerzas y actores políticos y económicos logren consensos respecto de sus metas y estrategias, ya que tienen un carácter transversal y de largo plazo. No es un proceso sencillo, ya que implican modificar radicalmente políticas económicas y sociales que durante varias décadas, principalmente en las últimas, han tenido la hegemonía. Como señala Alain Touraine, en la presentación del libro de Tokman:

> Podríamos estar satisfechos deseando una política económica que tienda a disminuir la desigualdad y sobre todo a reducir la exclusión social. Tales objetivos, por muy vagos que sean, tienen el gran mérito de indicar una reversión necesaria de la tendencia. Pero la idea de equidad tiene un sentido diferente y más exigente [...] es necesario indicar que lo novedoso e importante del llamado a la noción de equidad es que ella implica directamente la existencia de procesos políticos capaces de decidir, en un momento y circunstancias dadas, el máximo de lo que se puede hacer para disminuir la desigualdad, sin disminuir las libertades y la capacidad de crecimiento y de modernización de un país o un sector dado. La equidad es una noción moral, pero alcanzarla exige medidas concretas adoptadas ya sea por ley o por negociación colectiva (2004:19).

En este capítulo se pretende delinear algunas estrategias para impulsar un crecimiento de la economía mexicana con equidad, partiendo de las hipótesis que el crecimiento sin equidad no trae como consecuencia el desarrollo de un país, pero que de la misma forma, equidad sin crecimiento lleva al país a mediano plazo a una pobreza generalizada.

El trabajo se conforma por los siguientes apartados: en una primera parte se expone una breve reseña teórica sobre las conceptualizaciones más recientes de la relación entre pobreza, desigualdad y crecimiento; en segundo lugar se presenta el marco

[7] Si bien existe acuerdo entre los diferentes partidos de que los problemas centrales del país son la pobreza, la desigualdad y el estancamiento, en el momento de acordar las medidas requeridas ponen sus intereses de corto plazo sobre un proyecto de largo plazo del país, lo que imposibilita llevar adelante un programa coherente que permita alcanzar los objetivos.

analítico que nos permite relacionar el proceso de distribución con el macroeconómico, en particular, con el de crecimiento; en el tercer apartado se analiza el proceso de crecimiento, distribución y pobreza de México de las últimas décadas, en el cuarto punto se evalúa la política social de ese periodo como estrategia central para el combate a la pobreza y desigualdad y, finalmente, en la última parte se reflexiona sobre las estrategias principales que permitirían alcanzar un crecimiento con equidad.

Relación entre equidad y crecimiento, una breve reseña de la discusión teórica contemporánea

Tradicionalmente, las escuelas económicas han analizado el impacto del proceso de acumulación en la distribución del ingreso, sin embargo, en los últimos años, ante la atención mundial sobre la desigualdad, diferentes escuelas desde diversas perspectivas han enfocado sus estudios al análisis de la causalidad inversa, el impacto de la inequidad sobre el crecimiento. Si bien esta causalidad fue estudiada por los clásicos –Smith, Ricardo, Marx, Keynes, Kaldor–, pasó a segundo plano ante los estudios de Kuznets,[8] quien enfatizaba la causalidad inversa.

El primer enfoque, llamado clásico, postula que la inequidad favorece el crecimiento, al incrementarse la propensión a ahorrar y la inversión, lo que lleva a un mayor crecimiento. En contra parte, desde mediados del siglo pasado la CEPAL[9] enfatizó el impedimento que tiene la desigualdad y la concentración del ingreso para el crecimiento. El razonamiento era el siguiente: una aguda concentración del ingreso genera una demanda por bienes que requieren grandes importaciones o actividades intensivas en capital que, a su vez, requieren la importación de bienes de capital; estas actividades no tienen efectos multiplicadores sobre la producción y el empleo, lo que frena el crecimiento y el desarrollo.

[8] Simon Kuznets (1901-1985), un economista del desarrollo, estableció por vez primera la relación del proceso de industrialización sobre la distribución del ingreso. La trayectoria es la siguiente: en una primera etapa del desarrollo la concentración del ingreso se agudizaría y, posteriormente, a medida que el proceso de desarrollo se hace extensivo las sociedades se hacen más igualitarias.

[9] Véanse los escritos de los teóricos estructuralistas, principalmente Pinto (1974); y para una revisión más amplia y crítica de las aportaciones de la CEPAL, a Rodríguez Ocampo (1980).

Recientemente, la causalidad anterior se ha postulado pero desde una perspectiva ortodoxa, una de las escuelas con este enfoque que ha tomado más seguidores es la que postula que el impedimento de la desigualdad al crecimiento se canaliza a partir de la existencia de "mercados crediticios imperfectos". De acuerdo con esta escuela, la inequidad reduce el crecimiento al impedir el acceso al crédito a estudiantes y pequeños empresarios que podían de esta forma financiar su formación, al no obtenerlo, la inversión en capital humano y físico de una sociedad no alcanza los niveles óptimos, reduciendo de esta forma las tasas de crecimiento y desarrollo de los países. Entre los estudios con esta orientación se encuentran Barro (1999), Galor y Zeira (1997); Bourguignon *et al*. (2005). Los últimos, además, han encontrado que la varianza entre los niveles de desigualdad es mayor entre los países pobres que en los ricos. Es decir, los altos niveles de inequidad son una característica de los países pobres.

Es necesario señalar que en los estudios en los que se analiza la causalidad entre la distribución y el crecimiento, el tipo de rendimiento utilizado en las funciones de producción de sus modelos no está relacionado con las conclusiones obtenidas, ya que la distribución del ingreso afecta el crecimiento mediante el mecanismo de la inversión, disminuyendo sus tasas de rentabilidad, sin que sea necesario explicitar el tipo de rendimiento de los factores utilizados. De ahí que en este tipo de estudios se encuentran autores de ambas corrientes, neoclásicas y neokeynesianos.

Para Bourguignon *et al*. (2005), la mala distribución del ingreso obstaculiza el desarrollo por dos canales:

- Por un lado, la inequidad, unida casi siempre a la pobreza, restringe las oportunidades a los sectores más desfavorecidos al inhibir la formación de capital humano y las posibilidades de inversión de los campesinos, cuenta propia y dueños de micronegocios.
- Por otro lado, facilitan y perpetúan los comportamientos rentísticos de miembros de las franjas más ricas de la sociedad.

Por su parte, Barro (1999) clasifica estos estudios en función de los mecanismos de influencia en cuatro tipos:

- Imperfecciones del mercado.
- Política económica.
- Problemas sociopolíticos.
- Tasas de ahorro.

Imperfecciones del mercado

Dentro de las imperfecciones del mercado se destacan las que se generan en el mercado crediticio. Galor y Tsiddon (1997) señalan en su artículo que la ausencia de información perfecta lleva a que existan restricciones al crédito entre los agentes que no posean activos para su respaldo. Una inequitativa distribución de los activos en los agentes provoca que solamente una parte de éstos puedan tener acceso al crédito, lo que origina una mala asignación de recursos, ya que la inversión de estos grupos con menor ingreso se canaliza hacia los proyectos que requieren de menor cantidad de recursos, por ejemplo, la inversión en capital humano, de ahí que puede existir en países con un bajo nivel de desarrollo una gran cantidad de mano de obra calificada. Por lo que una redistribución del ingreso favorecería la inversión en activos físicos y, por lo tanto, al crecimiento. Sin embargo, como lo afirma Barro (1999), si existen al mismo tiempo los mínimos requeridos para llevar adelante la inversión, el efecto de la redistribución ya no es tan claro. Es evidente que en este tipo de trabajos el origen de efecto negativo de la concentración de los activos o el ingreso se origina en una mala asignación de los recursos.

Política económica

Este tipo de estudios analiza el impacto de las políticas fiscales redistributivas sobre el nivel de inversión de los agentes. Estos modelos, la mayoría de ellos muy complejos, se basan en la introducción de un sistema de votación que, de acuerdo con los diferentes niveles de distribución, eligen un tipo de política redistributiva que se relaciona con el crecimiento económico por medio del tipo de gasto o ingreso seleccionado por el gobierno. La política económica, en todos los casos, es una variable endógena que depende de la votación de los agentes. En estos modelos, la

situación del votante mediano (la clase media) es la determinante, si éste se encuentra debajo de la media va a preferir una redistribución más equitativa; si, por el contrario, está por encima de la media, preferirá una redistribución más desigual.

Ya sea que el mecanismo seleccionado para redistribuir sea la inversión estatal en capital humano o físico o impuestos proporcionales, en todos los casos la política pública afecta la tasa de rendimiento del capital privado (Alesina y Rodrik, 1991, Perotti, 1992). En algunos estudios el impacto de la redistribución es negativo porque el incremento de los impuestos reduce la tasa de rentabilidad de la inversión privada, aunque la pública se incremente. En otros, se prioriza el impacto positivo sobre el crecimiento si se utilizan los impuestos para incrementar la educación pública y, por lo tanto, el capital humano de la economía, por lo que los resultados obtenidos son ambiguos. Perotti (1992) trata de conciliarlos con un modelo en el que el impacto depende de los niveles de ingreso; así, en economías pobres la redistribución del ingreso afecta la tasa de crecimiento, ya que inhibe la inversión de los ricos y no permite la inversión de los pobres, mientras que en los países ricos la redistribución fomenta la inversión de los pobres y, por consiguiente, el crecimiento. En otras palabras, la inequidad es necesaria en las economías pobres para crecer y, por otro lado, las economías ricas pueden permitirse una mejor distribución del ingreso sin afectar su crecimiento. De la misma forma que en los modelos anteriormente descritos, el efecto sobre el crecimiento se da mediante la asignación de los recursos.

Con diferente causalidad a la utilizada por Kuznets, en estos trabajos, particularmente en el modelo de Perotti (1992), se trata de probar la validez de la famosa "U" invertida para explicar la relación entre distribución y crecimiento. En las economías pobres para crecer se requiere una clase con suficientes ingresos y una clase media no muy distante de la clase alta para poder crecer. En las economías ricas se requiere lo inverso, una clase pobre con suficientes ingresos para invertir y una clase media cercana de la clase baja. Por otro lado, las economías con niveles de ingreso medio requieren de una mejor distribución del ingreso. Los resultados empíricos son bastante débiles, ya que no han logrado establecer la relación entre el nivel de desigualdad y la política económica seleccionada, parte fundamental en su teoría. Desde otra perspectiva, aunque en algunos de estos modelos se prueba la relación inversa entre desigualdad y crecimiento, los efectos de la desigualdad no son directos sino indirectos, ya que lo que afecta el crecimiento son las medidas

redistributivas que se ven obligados a tomar los gobiernos y no la concentración del ingreso. Es decir, la desigualdad por sí misma no afecta el crecimiento, sino las medidas redistributivas adoptadas que provocan una mala asignación de los recursos, por lo que en realidad, la conclusión correcta es que la redistribución del ingreso es un freno al crecimiento.

En estos modelos se parte del supuesto de que existen decisiones "democráticas", lo que lleva a preguntar: ¿qué sucede si el poder político está igualmente concentrado que el ingreso?, en este caso la concentración del ingreso no tiene porqué generar políticas redistributivas. Esto fue retomado por Bénabou (1996), encontrando efectos diferentes dependiendo si la economía se encuentra en un sistema democrático o no y si tiene una inclinación de izquierda o derecha.

Efectos sociopolíticos

Dentro de esta línea se inscribe una serie de estudios que suponen que las sociedades inequitativas están sujetas a problemas políticos y sociales que afectan la estabilidad de las economías y, por lo tanto, el "riesgo país", esto reduce la tasa de rentabilidad efectiva y, así, inhibe la inversión y el crecimiento (Grossman, 1991 y 1994). Otros modelos utilizan teoría de juegos para explicar cómo en un momento determinado los conflictos generados por una inequitativa distribución pueden afectar el crecimiento. Algunos de estos modelos enfatizan la influencia de la desigualdad sobre los "derechos de propiedad" y, por lo tanto, la inversión. De la misma forma, otros modelos se enfocan sobre la dificultad de llegar a consensos políticos que permitan llevar adelante reformas económicas.

El factor demográfico también ha sido un mecanismo que se ha utilizado en algunos modelos para relacionar desigualdad y crecimiento, entre éstos destacan los de Becker, Murphy y Tamura (1990). Para estos autores, las altas tasas de fertilidad están asociadas con niveles bajos de ingreso, por lo que una mejor distribución de éste disminuirá la tasa de crecimiento de la población y, por lo tanto, aumentará la tasa de crecimiento del ingreso per cápita.

Tasas de ahorro

A diferencia de la teoría neoclásica que estableció una relación directa entre concentración del ingreso, ahorro, inversión y así, crecimiento, entre los teóricos del crecimiento endógeno (Schmidt-Hebbel y Servén, 2000; Birsall, Pinckney y Sabot, 2000) se ha explorado la relación inversa, mayor concentración, menor ahorro y, por consiguiente, menor crecimiento. El argumento central de los primeros se refiere a la reducción que sobre el ahorro público y de las empresas puede tener una mayor concentración del ingreso, que obliga a un mayor gasto corriente. En contraparte, los segundos autores se centran en el lado micro y argumentan que los pobres tienen una mayor propensión marginal al ahorro motivados por su interés en invertir lo que a su vez redundará en mayor crecimiento y en una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, estas líneas de investigación se encuentran en sus inicios, por lo que no existe una fundamentación sólida, ni teórica ni empírica.

Modelos con causalidad mixta

Bénabou (2005) desarrolló modelos en los que conjunta problemas de restricciones de crédito y de efectos políticos para analizar las diferencias en las tasas de crecimiento de Corea del Sur y Filipinas, en el mismo escrito evalúa el impacto que tiene la existencia de reducidas clases medias sobre el crecimiento si las economías tecnológicas requieren de amplios mercados internos. Sin embargo, sus hallazgos no son concluyentes principalmente respecto del impacto de la inequidad mediante el canal político.

Galor (2011), por su parte, en un trabajo muy reciente desarrolla un modelo que trata de integrar las visiones clásicas y las recientes neoclásicas. El autor concluye que en las primeras etapas del desarrollo, donde la acumulación de capital físico es muy escaso, se explica mejor el fenómeno la escuela clásica, es decir, la desigualdad fomenta la acumulación de capital físico que es lo que se requiere en esa etapa, ya que es el factor relativamente escaso; en etapas superiores el capital humano desplaza al capital físico, y la desigualdad se convierte en un obstáculo para el desarrollo, en etapas posteriores, la distribución pierde importancia para explicar el crecimiento.

Posturas de los organismos internacionales

En últimas fechas, la CEPAL ha ampliado su visión teórica a un enfoque más multidisciplinario planteando la igualdad como la centralidad del desarrollo:

> Defender el valor de la igualdad es recrearlo a luz del aprendizaje histórico y de las actuales condiciones de ser en el mundo, vale decir, de vivir la globalización en todos sus ámbitos. El valor de la igualdad junto con el de la libertad, es la forma más humanizada de asumir las tareas de la modernidad (CEPAL, 2010:42).

En esta última declaración pone al mismo nivel la igualdad política que constituye la base de la ciudadanía moderna y que tiene su expresión más nítida en la declaración de los derechos humanos, y la distribución de los recursos en la sociedad que permite el ejercicio de los derechos:

> Y si la primera dimensión de la igualdad (política) remite a la cuestión de los derechos y al papel del poder judicial para garantizarlos, la segunda remite a la justicia social y a una estructura socioeconómica y política que la promueva (CEPAL, 2010:42).

Uno de los cambios fundamentales en los señalamientos de la CEPAL es modificar el concepto de *capital humano* por el *de capacidad humana* que relativiza el papel del mercado como instrumento fundamental para asignar valor al trabajo, de esta forma "no se adhieren a la premisa que está en el origen del capital humano, a saber, que el eje de la inclusión es el ajuste meritocrático en el mercado laboral y no la ciudadanía como titularidad de derechos" (CEPAL, 2010:43).

La lógica del proceso es la siguiente: mayor igualdad de derechos y oportunidades promueven mayor cohesión social, al no existir se pone en riesgo el crecimiento. En segundo lugar, una sociedad más integrada es condición para una sociedad más productiva que rinde más frutos para un crecimiento sostenible al optimizar sus capacidades para avanzar en materia de productividad y competividad, al mismo tiempo que reduce los costos de seguridad ciudadana. Esto se convierte en un círculo virtuoso, así, entre menores brechas sociales, menores brechas de productividad y un crecimiento más dinámico y sostenido. Por su parte, mayor igualdad en los derechos sociales permite mayor visibilidad política y, por lo tanto, mayor equidad distributiva.

Estos planteamientos no implican un rompimiento sino una actualización y recreación para este nuevo contexto socioeconómico y político, afirmando una vez más el rol del Estado como agente activo del desarrollo; sin embargo, a diferencia de los anteriores planteamientos de la CEPAL, ahora se le otorga una mayor importancia a las políticas macroeconómicas de estabilización.

En las conclusiones del trigésimo tercer periodo de sesiones, efectuado en Brasilia del 30 de mayo al 1 de junio 2010, la CEPAL plantea la necesidad de avanzar hacia una mayor igualdad en materia de acceso, sobre todo en campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social. Parte del postulado que:

> [...] la igualdad social y el dinamismo económico que transforma la estructura productiva no están reñidos entre sí y de que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos. La propuesta que aquí se formula va en esta dirección y nos lleva al siguiente punto: cuando hablamos de igualdad lo hacemos sabiendo que hay que crecer para igualar e igualar para crecer (CEPAL, 2010:12).

Por su parte, estudios de colaboradores del Banco Mundial concluyen que el problema teórico y, por lo tanto, de estrategias de política económica, está lejos de resolverse, quizás en lo único que se ha avanzado es en llegar a un consenso sobre la inexistencia de una receta única para todos los países y la necesidad de diseñar políticas particulares de acuerdo con las características de cada país. ¿Es factible encontrar políticas capaces de fomentar en forma paralela la equidad, reducción de la pobreza y el crecimiento? O las prioridades en favor de una u otra problemática dependen del estado de desarrollo y las características de cada país.

> A fin de cuentas, la bibliografía relativamente joven acerca del crecimiento favorable a los pobres no nos ha dado una idea clara acerca de hasta qué punto es posible generar crecimiento con miras a proteger la distribución del ingreso [...] En primer lugar, deberíamos hacer hincapié una vez más en que el peso relativo de los diferentes instrumentos depende de las condiciones iniciales en los países considerados individualmente. Como ya se ha mencionado, los países pobres y más igualitarios deberían concentrase en lograr mayor crecimiento, aunque ocurran algunos aumentos en la desigualdad, mientras que los países de ingresos medios con un alto nivel de desigualdad deberían adoptar políticas que logren un equilibrio más adecuado de los efectos a favor de crecimiento y a favor de los pobres (incluida la redistribución a través de transferencias condicionales) (Perry *et al*., 2006:22-23).

Por otro lado, los estudios para países de la OCDE concluyen que la distribución originada por el mercado solamente explica 50% de las diferencias en el ingreso disponible y el resto se debe a las políticas fiscales implementadas por los gobiernos, por lo tanto, nos surge la pregunta ¿qué tanto las políticas económicas para obtener mayor equidad deben estar enfocadas a regular el mercado o deben enfocarse a resolver la ineficiencias y el crecimiento y basar las políticas de equidad mediante las políticas impositivas y el gasto social?

Otro elemento complica el fenómeno, en la mayoría de los casos nos encontramos con procesos que no tienen una causalidad unívoca sino que se retroalimentan mutuamente que lleva a conformar círculos que pueden ser virtuosos pero también viciosos convirtiéndose en trampas de inequidad y pobreza.

> En síntesis existen relaciones complejas de reproducción de desigualdades donde el nivel socioeconómico, el nivel de educación, la distribución espacial, la adscripción étnica y los comportamientos reproductivos se interrelacionan tanto en calidad de causa como de efecto (Machinea y Hopenhayn, 2005:24).

En resumen, no existe consenso sobre la relación teórica entre los fenómenos distributivos y el crecimiento, y el debate sigue abierto,[10] por lo que es interesante analizar la experiencia de la economía de los últimos años. Como lo señala el grupo de trabajo del Center for Global Development en el capítulo del marco analítico del libro *Desafío del crecimiento*:

> Un punto fundamental en el que se basa el marco analítico es que la existencia de diferencias importantes entre los países implica que las reformas funcionarán de maneras distintas y arrojarán resultados diversos en diferentes países (Rojas, 2009:82).

Marco analítico

Ante las diferentes posiciones teóricas existentes sobre la relación y causalidad entre crecimiento y distribución, detectar los canales mediante los cuales se establece la vinculación entre ambos fenómenos es muy útil para definir las estrategias a

[10] Esto no es de extrañar, pues en la disciplina económica las teorías nunca mueren, sino quedan en coma ante nuevos tiempos.

proponer; por lo tanto, para analizar con mayor precisión la distribución del ingreso y su relación con el crecimiento es conveniente entender el proceso mediante el cual se da la distribución del ingreso dentro del marco macroeconómico, para esto se tomará como base el esquema descrito por Morley (2009) en su libro sobre la distribución en América Latina y el Caribe adaptándolo a las estadísticas disponibles para la economía mexicana (diagramas 1 y 1ª).

DIAGRAMA 1

El proceso de distribución del ingreso y crecimiento

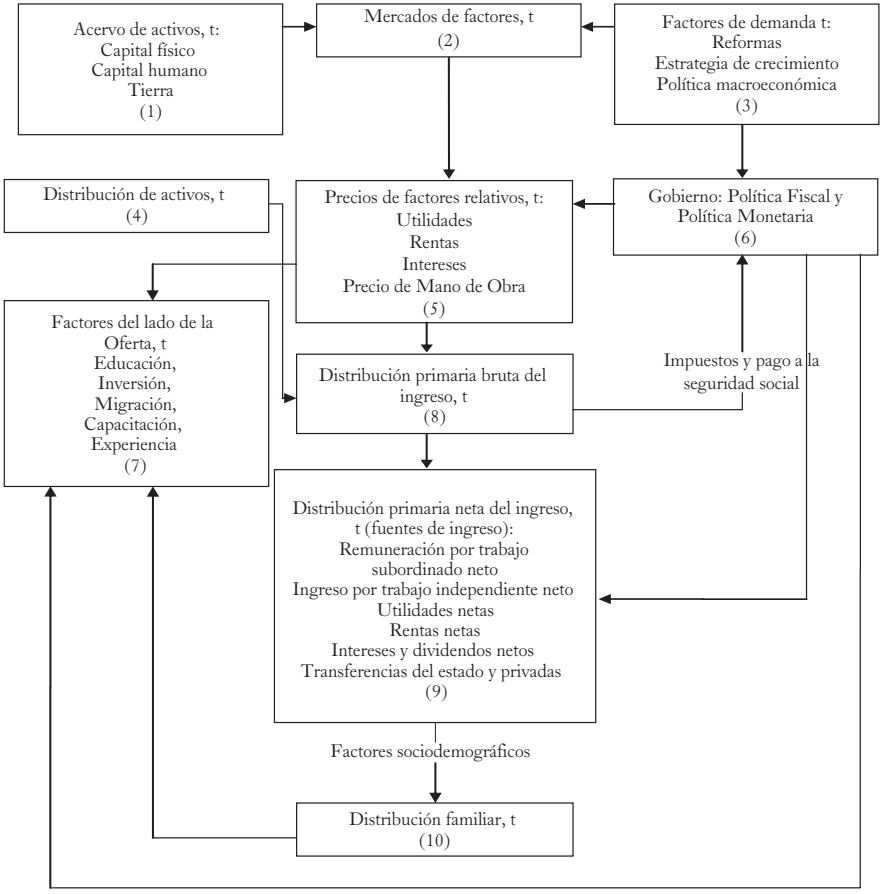
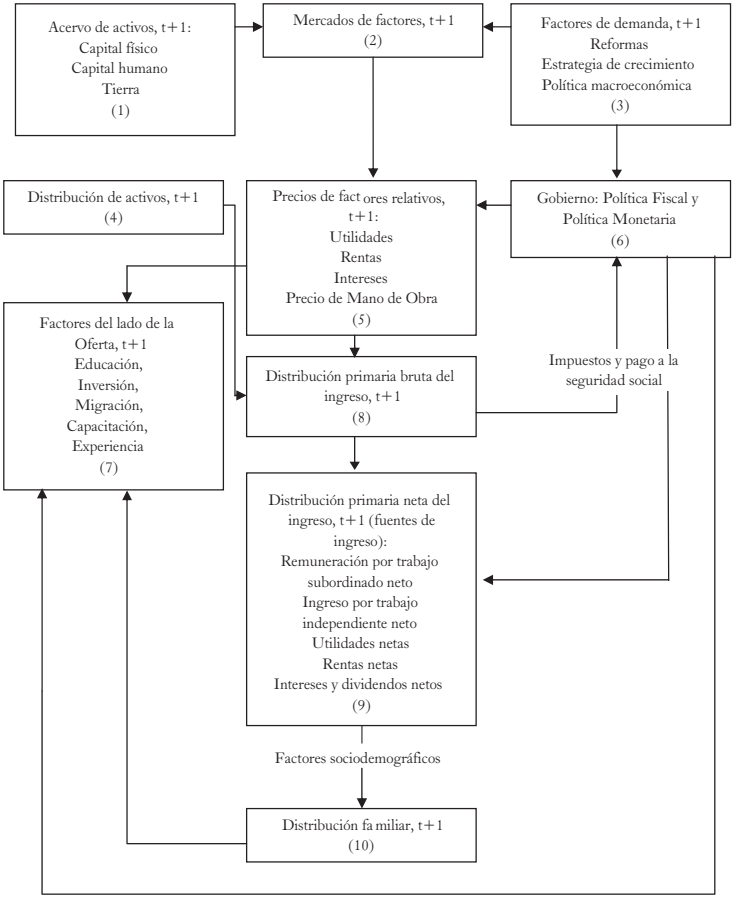


DIAGRAMA 1ª

Periodo de tiempo t+1



Como se puede apreciar en los diagramas, el proceso es continuo y tiende a constituirse en una espiral entre un periodo y otro, sin embargo, para fines analíticos se empezará con la generación y distribución del ingreso primario o autónomo. En un primer lugar se presenta en la parte superior del Diagrama 1 el acervo de activos que constituyen la oferta del mercado de factores en el periodo t, los cuales pueden ser de muchos tipos con diferentes características aunque, para fines analíticos, pueden ser agrupados en cuatro tipos: capital físico (maquinaria y

equipo), humano (mano de obra calificada y no calificada), inmobiliario (tierra) y financiero (activos financieros).

El pago de estos factores se determina en el mercado de factores mediante la oferta y demanda. En esta última no solamente interviene el sector privado, sino que un componente fundamental es la demanda originada por el sector público y que se fundamenta en las estrategias y políticas de estabilización y crecimiento.

En este mercado es donde se determina el precio de la mano de obra, tanto la calificada como la no calificada, las tasas de ganancias, el valor de las rentas y las tasas de interés. La influencia que puede tener el Estado en esta fase mediante las políticas económicas es fundamental y define en gran parte la orientación y la amplitud de su intervención. Una política económica que fomenta el uso intensivo de mano de obra calificada elevará su precio relativo con respecto a la no calificada y viceversa. De la misma forma, en esta fase la estructura competitiva es fundamental, ya que los sectores monopólicos tienden a sesgar los precios relativos a su favor. Así, el sector financiero con su estructura monopólica y la falta de regulación se puede apropiar mediante el cobro de intereses muy elevados de los ingresos generados en el proceso productivo. Las reformas estructurales, como por el ejemplo la apertura externa, eleva la demanda de la mano de obra y los insumos relacionados con la producción de las exportaciones.

Estos precios, más la distribución de los activos, es decir, la estructura en que se encuentra la propiedad de la riqueza, tanto física como humana, determina la distribución primaria o autónoma del ingreso bruto entre los poseedores de los factores. En el corto plazo, estos elementos son fundamentales para la distribución primaria bruta del ingreso.

La diferencia entre la distribución primaria bruta y la personal neta la constituye, además de las políticas de ahorro de las empresas, las transferencias de los perceptores al gobierno mediante el pago de impuestos o algún otro pago de cuotas como seguridad social y las transferencias del gobierno a los individuos.

Esta distribución personal neta se contabiliza en las encuestas de ingreso-gasto mediante el ingreso de los perceptores y sus fuentes como:

- El pago por el trabajo, que se capta por dos canales: *a*) remuneraciones por trabajo subordinado y *b*) ingresos por trabajo independiente. En este rubro se incluye tanto el trabajo calificado como el no calificado.

- La renta de la propiedad en donde se registra el pago a los propietarios por el capital físico (utilidades y rentas) y al capital financiero (intereses).
- El rubro de transferencias que contabiliza los ingresos obtenidos sin que medie el pago de un factor productivo, en el caso de México serían los provenientes de programas como Oportunidades o Procampo, entre otros.
- Ingreso en especie que capta todo tipo de ingresos que no se perciben en dinero. El ingreso más importante dentro de este rubro es la estimación de renta por vivienda propia.[11]

La distribución familiar se determina por la distribución primaria más los factores sociodemográficos que determinan el tamaño y la composición de los hogares.

Los precios de los factores tienen dos efectos sobre la distribución primaria, en el corto plazo, un aumento de la mano de obra calificada amplía la brecha entre ambos ingresos, pero a mediano y largo plazos incentiva la formación de capacidades de las personas y puede revertir el proceso al tender a cerrar la brecha salarial por el incremento de oferta de mano de obra calificada con respecto a la no calificada. Esto se debe a la función ambigua del ingreso, por un lado, determina la posición relativa y, por lo tanto, la distribución en cada momento. Pero al mismo tiempo es la señal que alienta a los agentes económicos a cambiar su comportamiento. Como estas señales se pueden concretar en un cambio real, depende mucho de las posibilidades efectivas de acumular (ya sea en capital físico o capacidades) de las familias.

Las políticas económicas que tengan como objetivos incidir sobre la distribución y el crecimiento se darán en los cuatro momentos del esquema: 1) primeramente, se puede intervenir en el mercado de factores modificando la oferta o la demanda; 2) en la conformación del ingreso bruto, modificando la propiedad de los factores 3); en el ingreso neto, mediante las políticas impositivas y de gastos públicos; 4) finalmente, en el ingreso por hogar a través de las políticas demográficas y poblacionales. A continuación se analizará más detalladamente cada una de estas etapas. Sin embargo, es necesario subrayar que no todas las políticas económicas inciden en la misma forma, algunas pueden tener mayor impacto sobre el crecimiento y otras sobre la distribución y la pobreza.

[11] Las encuestas de ingreso sólo captan los ingresos direccionados a los hogares.

El gobierno eleva la tasa de crecimiento del producto modificando la oferta de los factores de producción a partir: *a*) de las políticas educativas que incrementan la mano de obra calificada, *b*) la inversión en infraestructura (servicios generales, transporte, comunicación, entre otros) que acrecienta el capital social y, *c*) el impuso a la innovación y el desarrollo tecnológico para incidir sobre la productividad de los factores. Paralelamente, dependiendo de la distribución de inversión pública se modificaran los precios relativos y de esta forma se incidirá en la distribución del ingreso.

La demanda de los factores de producción es otro momento en donde el Estado tiene un impacto muy fuerte sobre el crecimiento, en particular, a través de las políticas de gasto e ingreso directamente; o indirectamente mediante la política monetaria a partir de la cual pueden reducirse los impactos de los ciclos ya generados internamente o en el exterior. No hay que olvidar que las crisis recurrentes son unos de los factores que más repercuten en los procesos de crecimiento de los países: paralizándolos. De la misma forma que del lado de la oferta, dependiendo de la distribución de la demanda es el impacto sobre la distribución. En este punto es necesario identificar con toda precisión en dónde se generan las crisis económicas, así como los canales a través de los cuales se difunden y sobre qué sectores tienen el mayor impacto.[12]

El segundo momento en el proceso t es la distribución primaria bruta del ingreso que, como ya se mencionó en el párrafo anterior, una parte fundamental lo constituye el establecimiento de los precios relativos, pero otro primordial lo es la distribución de la propiedad de los recursos que, en primera instancia, es el producto del ingreso generado en el proceso de t-1, pero esta estructura puede ser modificada por la herencia o las transferencias en particular, las que provienen del exterior. El gobierno puede modificar esta distribución mediante, las expropiaciones y la política impositiva o arancelaria. Esto obviamente es un elemento central para la distribución del ingreso.[13]

[12] Como se demostrará más adelante, las crisis en las últimas décadas han incidido con mayor profundidad en los sectores con mayor ingreso, por lo que se deben aprovechar esos momentos para fomentar las actividades productivas que tienen un mayor impacto sobre los sectores con mayor pobreza.

[13] La reforma agraria en México fue un factor fundamental sobre la distribución de la propiedad rural y por lo tanto de las rentas generadas.

El tercer momento, donde se genera la distribución personal neta del ingreso, lo constituye la política fiscal y de gasto público. La estructura impositiva y de gasto puede constituir un elemento esencial, como lo es en los países de la OCDE, para modificar una inequitativa distribución proveniente del mercado de factores. Otro aspecto que en últimas fechas ha modificado fuertemente esta distribución ha sido la transferencia de ingresos entre hogares, en particular provenientes del extranjero.

Por último y en un grado mucho menor, el Estado puede modificar la distribución del ingreso de los hogares, mediante las políticas demográficas y poblacionales, sin embargo, este tipo de políticas son indirectas y, por lo tanto, su impacto es a mayor plazo.

Resumiendo, aunque existen varios puntos de contacto, la relación más directa del crecimiento económico con la distribución se establece en el momento en que se genera la acumulación de nuevos factores de producción, que pueden ser mediante la inversión en nuevo capital físico, la capacitación de trabajo y migración, etcétera, que constituyen el nuevo acervo de factores de producción del periodo siguiente $t+1$ y así sucesivamente. Qué tanto y en qué proporción van a crecer estos acervos, depende de varios elementos: precios relativos de los factores que constituye la distribución primaria y neta del ingreso, las políticas económicas de los Estados y, en menor medida, la dinámica familiar. En otras palabras, la relación entre la distribución del ingreso y el crecimiento se da mediante el canal de la inversión en capital físico pero también en capacidades, así como en la productividad de los factores.[14]

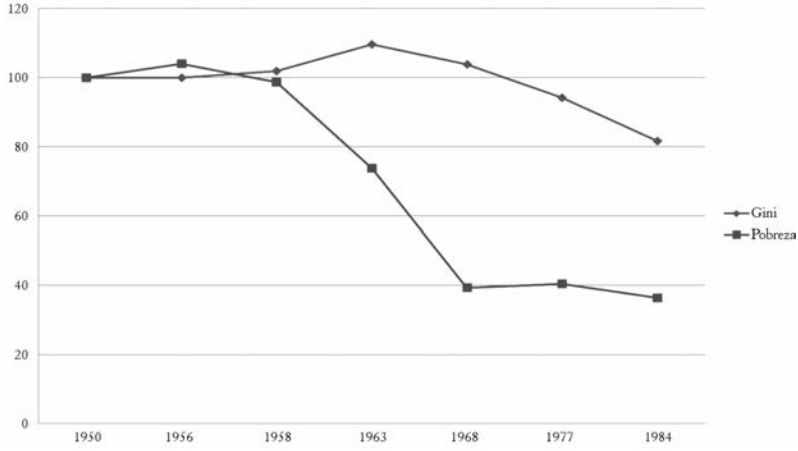
En los párrafos anteriores ha quedado claro que el Estado a través de sus políticas fiscales, monetarias, de regulación y fomento constituyen un elemento fundamental en el proceso y el tipo de acumulación y que es imposible que exista una política de crecimiento que sea neutra en cuanto la distribución de sus beneficios.

[14] La productividad de los factores, elemento primordial para el crecimiento, depende además del capital físico y humano de otros factores como son el contexto institucional, la gestión administrativa, el apoyo estatal al progreso científico y tecnológico, y todo lo que constituye el progreso técnico no incorporado que conforman los sistemas de innovación de los países.

El excluyente crecimiento de las últimas décadas en México

Durante las décadas del milagro mexicano, a la par del crecimiento económico del producto, se generó un proceso de reducción de la pobreza y la inequidad que se puede observar claramente en la Gráfica 1, ambos coeficientes el de Gini y el de la pobreza alimentaria tienen una tendencia descendente durante todo el periodo; si bien la caída en la pobreza es mucho más acelerada que la desigualdad.

GRÁFICA 1
Desigualdad y pobreza 1950-1984



Fuente: elaboración propia con datos de pobreza y desigualdad de México 1950-2004, Miguel Szkély [http://estepais.com/historicos148/21].

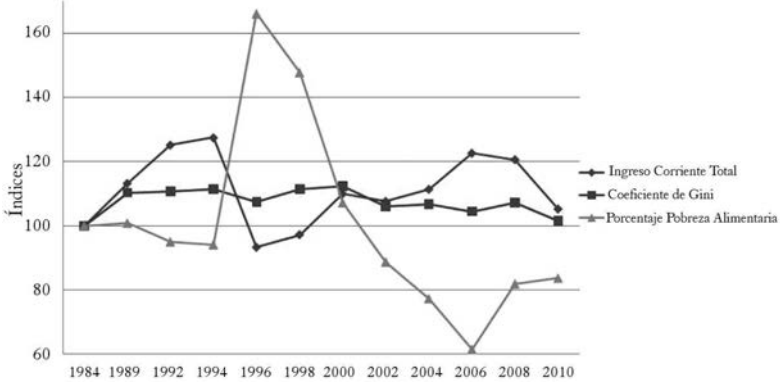
En contraposición del proceso anterior, a partir de las reformas estructurales de finales de la década de 1980, el país entró en un proceso de crecimiento excluyente.[15] La economía ingresó en una dinámica que requiere del estancamiento para reducir

[15] El objetivo manifiesto para llevar adelante las reformas estructurales (más mercado y mayor apertura externa) fue incrementar la eficiencia como un medio para obtener tasas de crecimiento más elevadas, lo cual no se logró de manera satisfactoria en la mayoría de los países. De la misma forma, se sostenía que la eliminación de las distorsiones causadas por el modelo de sustitución de importación generaría más empleo especialmente en los trabajadores no calificados (Stallings y Peres, 2000:145).

sus niveles de inequidad, en otras palabras, a diferencia del periodo anterior, crecimiento y desigualdad han ido por sendas paralelas. Por su parte, la pobreza sigue el sendero inverso del crecimiento, es decir, la disminución de la pobreza va a la par del crecimiento del producto. Lo anterior significa que el país tiene que aceptar moverse entre dos males: si se reduce la pobreza tiene que aceptar mayor desigualdad o mejorar la desigualdad a costa de admitir mayor pobreza.

GRÁFICA 2

Tendencias de crecimiento, pobreza y desigualdad 1984-2010



Fuente: elaboración propia con datos del Cuadro A.1.

Superada la crisis de 1996, la economía regresa a la senda del crecimiento, aunque en forma irregular, incrementando el nivel de ingreso en 1998 y 2000 para volverlo a reducir en el 2002; la pobreza durante este periodo sigue una tendencia a la baja constante, debido básicamente a la mayor cobertura de los programas de transferencias, por su parte, el índice de Gini también sigue la tendencia desplegada durante los años anteriores, es decir, se incrementa en periodos de crecimiento y disminuye cuando el ingreso baja.

Posteriormente a la crisis del 2002, el país recobra la senda de crecimiento hasta los años 2008, y 2009. Con la última crisis, el ingreso corriente per cápita trimestral se redujo a $11 606 en precios del 2011, que es menor que el ingreso que tenían las familias en 1989, es decir, dos décadas perdidas en términos de bienestar. La

pobreza se incrementó 36% sin llegar a los niveles alcanzados en la crisis de 1996, donde los programas sociales no estaban tan extendidos. La distribución, por su parte, bajó a niveles similares a los estimados para 1984 (0.496).

Con el propósito de estimar estas tendencias en forma para precisa se calcularon los coeficientes de correlación entre las variables, los resultados se presentan en el Cuadro 1.

CUADRO 1
Correlación entre crecimiento, pobreza y desigualdad
México 1984-2010

Matriz de Correlación	Gini	ICT_promedio	pobreza
Gini	1.000	0.290	0.334
ICT_promedio	0.290	1.000	-0.693
Pobreza	0.334	-0.693	1.000

Fuente: elaboración propia con datos de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gasto de los Hogares*, ENIGH 1984-2010.

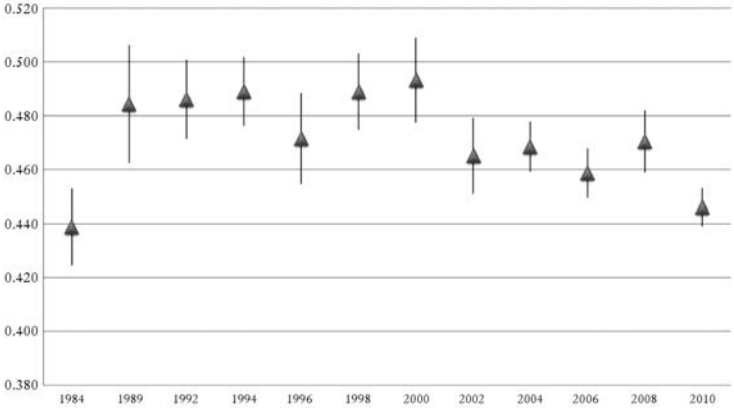
La correlación más fuerte se encuentra entre los índices de crecimiento del ingreso y los niveles de pobreza con un valor de -0.693, es decir, un incremento del ingreso está estrechamente relacionado con una baja en los niveles de pobreza; de la misma forma, aunque con una relación menos fuerte (0.334), el incremento del ingreso conlleva un aumento de los niveles de desigualdad. En términos de la famosa "U" invertida de Kuznets estaríamos como al principio del proceso de industrialización en la parte ascendente de la curva, mayor crecimiento, mayor desigualdad, con la diferencia que los periodos de crecimiento son muy cortos y con retrocesos muy agudos.

Sin embargo, hay que relativizar lo anterior, ya que los cambios en los coeficientes para medir la desigualdad no se han modificado significativamente, y gran parte de las variaciones pueden deberse más al diseño muestral que a modificaciones en la población total. Como se puede observar en la Gráfica 3, son escasos los años en que en realidad se pueda hablar con certeza de un cambio en los valores de los coeficientes de la desigualdad. No obstante, los índices de desigualdad son tan altos en todos los años que es posible concluir que el modelo de crecimiento seguido

por el país en los últimos años, aun en los años que ha registrado crecimiento, ha aumentado o en el mejor de los casos no ha reducido la desigualdad.

GRÁFICA 3

Intervalos de confianza de los coeficientes de Gini 1984-2010



Fuente: elaboración propia con datos de ENIGH, *Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares*, 1984-2010.

El fracaso de la política social para lograr un modelo de crecimiento con equidad

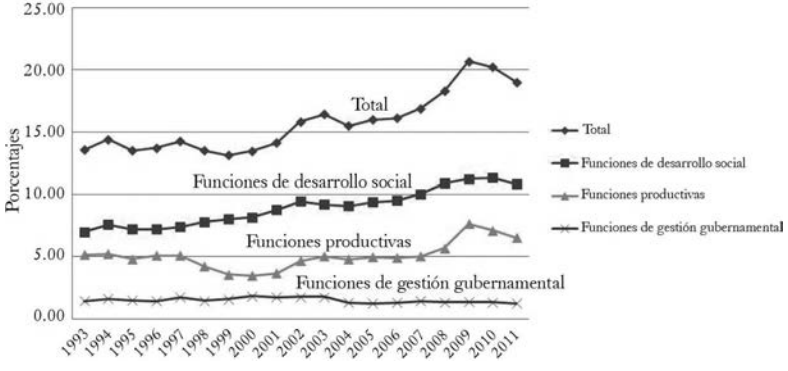
Durante los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari se dio un viraje a la política económica seguida por el Estado mexicano de acuerdo con las directrices de los organismos mundiales que se sintetizaron en el llamado Consenso de Washington. De esta forma, en un periodo relativamente muy corto se redujo la intervención del Estado en la economía por varios caminos: privatizando una gran cantidad de empresas públicas y reduciendo los gastos públicos en casi todos los rubros,[16] principalmente, en fomento económico e inversión pública. Estas directrices se siguieron a la letra en la década de 1980 y 1990 en donde, como se puede apreciar en la Gráfica 4 y en el Cuadro A.2, donde se muestra que el

[16] Para un registro puntual del proceso, veáse el libro de Aspe (1993).

porcentaje del gasto público programable se mantuvo entre un 13 a 14% durante la década de 1990.[17] Pero a pesar del discurso oficial sobre la participación del Estado a partir del año 2000, en donde empieza la alternancia política[18] el gasto público se ha incrementado, alcanzando niveles de más 16% del PIB. Esto coincide con un incremento sostenido de los precios del petróleo que han permitido aumentar el gasto sin impactar en el déficit público.

GRÁFICA 4

Porcentaje del gasto programable devengado del sector público presupuestario, con respecto al PIB 1993-2011



Fuente: elaboración propia con datos extraídos del *Quinto Informe de Gobierno* de Felipe Calderón Hinojosa 2011, de 1993-2011.

La política de reducir la participación del gobierno vino acompañada de un cambio en la distribución del gasto, priorizando al gasto en desarrollo social y reduciendo a las funciones productivas. Esto para estar en la línea de aumentar la participación del mercado en las actividades económicas a costa de reducir la producción pública. De esta forma, la participación del Estado en las funciones productivas se ha mantenido en porcentajes menores al 5% del PIB, hasta el año

[17] La serie de tiempo utilizada para mostrar el gasto público inicia desde 1993, para poder hacerla compatible con la serie de PIB.

[18] En el año 2000, el PAN con el licenciado Vicente Fox asume por primera vez, desde su fundación, la Presidencia de la República.

2000, de este porcentaje hay que descontar la proporción correspondiente a energía (que incluye a Pemex) que es alrededor del 3%. Por su parte, la participación del gasto en desarrollo social aumentó en términos generales en forma interrumpida durante ese periodo, pasando de 6.98% en 1993 a 8.17% del PIB en el año 2000.

Esta política de concentrar el gasto público en rubros de desarrollo social (salud, educación y seguridad social) y reducir la participación en el fomento económico que fue una parte central de las reformas estructurales ha permanecido prácticamente sin cambio en los sexenios posteriores.[19] De esta forma en el 2010, el porcentaje del gasto en desarrollo social con respecto al PIB alcanza el valor de 11.29 por ciento.[20]

El incremento en la participación con respecto al PIB de los gastos al interior del apartado de desarrollo social, si bien se incrementaron no todos lo hicieron en la misma proporción, el aumento en la participación del rubro de educación creció en un 20% respecto a la que tenía en 1993 (3.09% en 1993 a 3.80% en 2010, ambos con respecto al PIB) , por su parte, el gasto en salud fue el más castigado en estos años, reduciendo su participación en más de un 30% en la década de 1990 para recuperarlo en el último año; el incremento más fuerte al interior de este apartado lo constituye el rubro de otros gastos sociales, que incluye principalmente todo tipo de transferencias, ya sean del ISSSTE, IMSS y Oportunidades y otro tipo de programas, pasó de representar el 1.06% del PIB a 6.02% en el año 2002 por el aumento inusitado en el porcentaje del gasto público ante la caída del producto y terminar con en el 2010 con un 4.77% del producto interno bruto.

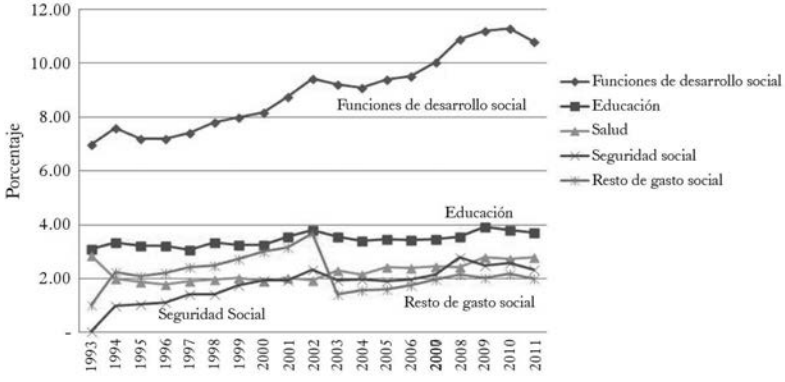
El programa de Oportunidades y sus antecesores han sido sin lugar a dudas la materialización de la estrategia central de la política social que se diseñó para paliar los efectos de las reformas estructurales que se implementaron a partir de la segunda mitad de la década de 1980, años en los cuales se desmantelaron la mayoría de los subsidios existentes. Primero, Pronasol, después Progresa y, en estas fechas, Oportunidades han establecido un rompimiento con las política sociales anteriores

[19] La economía ortodoxa justifica teóricamente este tipo de intervención del gobierno debido a que la distorsión sobre los precios relativos es mínima y, por otro lado, contribuye a disminuir las diferencias entre los agentes al apoyar la formación de capital humano y de esa forma "empareja el piso".

[20] Este porcentaje debe ser relativizado, ya que el PIB tuvo una caída muy elevada en el año anterior de la que no se pudo recuperar durante ese año.

GRÁFICA 5

Porcentaje del gasto programable devengado, funciones de desarrollo social 1993-2011



Fuente: elaboración propia con datos extraídos del *Quinto Informe de Gobierno* de Felipe Calderón Hinojosa, septiembre de 2001, 1993-2011.

ya que han substituido los subsidios universales por apoyos focalizados y en su gran mayoría en efectivo. Los dos últimos programas además de las modificaciones ya descritas se le añade el requisito de que los apoyos están condicionados a realizar actividades como asistencia a la escuela de los niños, o consulta médica a los miembros de la familia que contribuyen a elevar la capacidad de su fuerza de trabajo ya sea a corto o mediano plazo.

La prioridad que ha tenido este programa sobre el resto se manifiesta en el incremento de su presupuesto y cobertura a través de los años, en 1997 año en que inicia sus actividades, el programa proporcionaba apoyo a 300 700 familias; en el 2011 se programó el apoyo a 5 800 000 familias. Lo anterior implica que su cobertura se ha multiplicado por 20 veces en un poco más de 13 años. De la misma forma el gasto federal ejercido para la superación de la pobreza ha pasado de constituir el 0.95% del PIB en 1995 al 2.07% en el 2010 (véase Cuadro A. 3).

A pesar de la resolución del gobierno en incrementar el presupuesto destinado al combate a la pobreza, el cual ha sido ampliamente reseñado en los párrafos anteriores, el resultado final es que los efectos de la crisis del 1995 y 2008-09 han revertido los avances alcanzados con los programas de desarrollo social (Cuadro A. 1). Si bien el incremento de la pobreza en los años 2008 y 2010, medida con

todos los métodos no alcanza los niveles de 1992, su incremento es significativo con respecto a los años recientes a pesar de los gastos en desarrollo social.

El director de Coneval, Gonzalo Hernández Liconsa (2011), reconoce que, si bien los programas sociales existentes pueden cumplir algunos objetivos como incrementar el bienestar de la población, reducir de la desigualdad, incrementar las capacidades básicas y apoyar a la universalización de los derechos sociales:

> [...] estos programas y acciones resuelven solamente elementos parciales de la pobreza. Cuando el crecimiento económico es reducido, hay una creación insuficiente de empleos, un crecimiento bajo de la productividad y de los ingresos reales de la población, y todo esto incrementa la pobreza, a pesar de los programas sociales; así ha sucedido siempre. Prácticamente ningún conjunto de programas sociales llamados de superación de la pobreza, pueden revertir la falta de crecimiento económico. Es claro entonces que el adjetivo de superación de la pobreza es, al menos, erróneo.

Si bien las transferencias enfocadas al combate a la pobreza logran tener una efectividad relativa, el resto de las transferencias y subsidios gubernamentales ya sea como pensiones, gasto en especie o precios subsidiados no logran como el caso de los países de la OCDE reducir la inequidad, sino por lo contrario la acentúan. La distribución de la incidencia del gasto público según los deciles ha sido elaborada para el año 2008, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011) en el informe sobre México de Desarrollo Humano 2011,[21] en el Cuadro 2 se muestra sin lugar a dudas que las solamente el gasto en educación tiene un cierto grado de progresividad, los otros gastos en salud y transferencias y subsidios son claramente regresivos, baste señalar el caso del último tipo de gasto mencionado, el decil más bajo de ingreso recibe el 3.8% de las transferencias, mientras que el decil X se apropia del 24.6 por ciento.

[21] La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene que entregar por ley cada año al Congreso de la Unión, un reporte del impacto de los ingresos y gastos públicos sobre la distribución del ingreso de las familias. Para el 2010 la estimación elaborada por SHCP sobre la distribución del gasto público difiere en sus estimaciones puntuales del informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aunque coinciden en términos generales respecto de la regresividad en los gastos de salud y las transferencias.

CUADRO 2

Distribución del gasto federal en desarrollo humano por deciles del IDH según componente

Decil de IDH	Educación (%)	Salud (%)	Transferencias (%)	Total
I	6.6	9.7	4.6	6.3
II	8.9	9.8	4.5	7
III	9.3	9.3	5.4	7.4
IV	9.7	8.9	5.7	7.6
V	10.4	10.9	7	8.8
VI	10.5	10.5	8	9.3
VII	10.9	10.8	10.3	10.6
VIII	10.7	10.9	12.5	11.6
IX	11.4	9.2	18.2	14.3
X	8.5	10	23.8	16.3
Total	100	100	100	100
CC	0.0805	0.0131	0.354	0.1999

Fuente: *Informe de Desarrollo Humano México 2011*, PNUD.

Un fenómeno similar se presenta con los impuestos, de acuerdo con las estimaciones que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó al Congreso de la Unión en el 2010, con datos del 2008, el 85% de lo recaudado por el impuesto sobre la renta corresponde a los dos últimos deciles (IX y X) en contrapartida los cuatro primeros deciles (I, II, III y IV) tienen una contribución negativa a las finanzas públicas. Lo anterior, se refleja en los coeficiente de concentración[22] si se estima a partir de los ingresos brutos (antes de impuestos) su valor es de 0.515 y solamente se reduce a 0.509 cuando se estima con los ingresos netos (después de impuestos), esto muestra que aunque la estructura fiscal es progresiva, es tal el nivel de desigualdad existente y su nivel de progresividad tan reducido que prácticamente es nulo el impacto del sistema tributario sobre la distribución del ingreso en el país.[23]

[22] Aunque no lo explicita en su informe por el tipo de análisis, seguramente se refiere a los ingresos monetarios que son los que están sujetos a imposición, de ahí que el valor del coeficiente difiere del estimado por el autor.

[23] El nulo efecto distributivo de los impuestos fue analizado para el 2002 en Dávila (2002).

Evaluando ambos efectos, el impositivo y el del gasto público, el impacto final es progresivo, ya que el coeficiente de concentración pasa de 0.515 en el ingreso antes de impuestos a 0.465 ya con ambos impactos.[24] De la misma forma, la distribución del impacto es progresiva: en el decil I la participación del gobierno implica que el ingreso que se apropia se eleva en más del cincuenta por ciento. El incremento en los porcentajes del ingreso total se da en los deciles I al VII en proporciones decrecientes, por otro lado, las pérdidas de participación ocurren solamente en los tres últimos deciles. Sin embargo, en proporción con respecto a su ingreso antes de impuestos la contribución a la progresividad de los deciles IX y X son muy similares. Aunque existe progresividad en la participación del Estado ésta es mínima y deja casi sin modificación la estructura de los ingresos personales (Cuadro 3).

CUADRO 3

Impacto redistributivo integral del sistema fiscal 2008

Deciles	Ingreso antes de Impuestos	Ingreso neto	Con gasto público	Impacto neto	% del impacto
I	1.7	1.79	2.6	0.9	52.94
II	2.8	2.91	3.54	0.74	26.43
III	3.37	3.48	4.01	0.64	18.99
IV	4.21	4.29	4.73	0.52	12.35
V	5.3	5.4	5.72	0.42	7.92
VI	5.94	5.96	6.32	0.38	6.40
VII	7.69	7.66	7.84	0.15	1.95
VIII	9.71	9.58	9.59	-0.12	-1.24
IX	13.2	12.85	12.51	-0.69	-5.23
X	46.08	46.07	43.13	-2.95	-6.40
Total	100	1000	100	0	0.00
CC	0.515	0.509	0.465	-0.05	-9.71

Fuente: elaboración propia con datos del Informe de la SHPC a la Cámara de Diputados. La Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por déciles de hogares y personas. Resultados para el 2008.

[24] Hay que considerar que en estas estimaciones sobre la distribución de los gastos entre los hogares se lleva a cabo con dos restricciones fundamentales, en primer lugar en el cálculo se supone que todos los gastos contribuyen a la función en la misma forma y, segundo, la distribución es homogénea entre todos los que tienen ese servicio independientemente de la calidad.

Resumiendo, se puede afirmar que la participación del Estado, si bien puede ser para los deciles de menores ingresos proporcionalmente una gran ayuda para paliar sus deficiencias de bienestar, su papel en cuanto promotor de la equidad es mínima.

Estrategias para crecer con equidad

La información analizada nos lleva a concluir que la economía de México se encuentra en un círculo vicioso, por un lado, ante una crisis se incrementa la pobreza y la desigualdad desciende o permanece sin modificación y, al regresar a la senda del crecimiento, los frutos se concentran en los deciles de mayor ingreso, aumentando las desigualdades. Por otro lado, la política social como estrategia central para impulsar la reducción de la pobreza e inequidad ha demostrado su poca efectividad. Ante este comportamiento, la conclusión que se puede deducir, es muy obvia, se requieren altas tasas de crecimiento de la economía para reducir los niveles de pobreza, pero al mismo tiempo si se busca reducir los niveles de inequidad y así acelerar el abatimiento de la pobreza hay necesidad de modificar el tipo de crecimiento. En otras palabras, las políticas de crecimiento deben estar estrechamente unidas a las políticas distributivas.[25]

En las estrategias que se señalarán a continuación para avanzar por la senda de un crecimiento incluyente, se rechaza la hipótesis de que el no crecimiento de la economía fue ocasionado por la insuficiencia y no terminación de las reformas estructurales de primera generación o, en todo caso, su mala operación, de ahí que terminar con su implementación y corregir los errores cometidos es la solución para regresar por el camino del crecimiento y posteriormente como consecuencia lógica la eliminación de la pobreza y la inequidad (Esquivel y Hernández, 2009).

Aunque se compartan algunas de las propuestas de estos autores basadas en la escuela institucionalista como son: el respecto a la igualdad de oportunidades, la competencia, estabilidad económica y distribución amplia de los beneficios y en algunos puntos sobre el derecho a la propiedad, no se coincide en lo fundamental: la

[25] No se puede concebir una sociedad más segura sin recobrar el crecimiento con menor desigualdad.

capacidad del mercado de lograr un crecimiento sostenido modificando únicamente las instituciones.

Se mostró en apartados anteriores que el Estado puede intervenir en varios momentos del proceso macroeconómico para incidir sobre la distribución del ingreso. En primer lugar, el momento de acumulación de la oferta de factores que incide directamente sobre el crecimiento cuando se pasa de tiempo t a t_{+1}. Es ahí, mediante la orientación de las estrategias para el fomento a la inversión privada, la formación de capacidades humanas (incremento de capital humano) a través de las políticas educativas y de salud, o el incremento a productividad por medio de los estímulos a la innovación y desarrollo tecnológico y la inversión en infraestructura en donde el Estado puede ser un factor fundamental en el tipo de desarrollo que seguirá un país.

Otro momento fundamental se ubica en el mercado de factores en donde las políticas anticíclicas son básicas para evitar la subutilización de los recursos existentes tanto físicos como humanos. Al mismo tiempo, la formación de los precios relativos en favor de un tipo de factor incide directamente sobre la distribución y el crecimiento. En el caso de México está demostrado que los niveles de inequidad dependen en gran parte de los precios relativos de los factores productivos, en particular, de la mano de obra.

En las etapas posteriores del proceso, en la definición del ingreso neto y el ingreso familiar, la intervención pública se ubica más dentro de las políticas de desarrollo social que de crecimiento económico propiamente dicho y su incidencia sobre el crecimiento es indirecta, por lo que se abordarán marginalmente en este artículo.

Las políticas que se deben desarrollar son horizontales y se complementan una a otra por lo que corresponden a más de un programa en particular y, por lo tanto, recaen sobre varias entidades responsables, por lo que se requiere para su buen funcionamiento que exista una estrecha coordinación entre éstas.

Las medias para buscar la equidad están estrechamente relacionadas con la generación de empleo. El vínculo más obvio es a través de la creación de nuevos puestos de trabajo principalmente para la población con menores niveles de calificación que se encuentran en los deciles más bajos de ingreso (Stallings y Peres, 2000:146). A su vez, el empleo está estrechamente unido al crecimiento, pero este debe ser permanente no intermitente para poder generar empleo de calidad. Un crecimiento que incida directamente sobre el nivel de empleo constituye el

objetivo central de las políticas de crecimiento con equidad. Un nivel de empleo generalizado en asalariados como en trabajadores por su cuenta, con salarios decentes y permanentes es la base de una sociedad incluyente. Para el logro de ese objetivo se requiere utilizar casi la totalidad de los instrumentos de política económica en diferentes áreas complementarias. Para esto hay que evaluar cuáles sectores impactan más en la distribución, utilizando criterios como el porcentaje de la población utilizada, como su efecto multiplicador para priorizarlos.

Para lograr ese objetivo se requiere:

- Aumentar la oferta de mano de obra capacitada que permita elevar la productividad y, por tanto, incida sobre las tasas de crecimiento del producto. Esto implica mayores niveles educativos de la población, para lo que es necesario avanzar en la cobertura y el número de años de estudio. Al mismo tiempo, se requiere elevar la calidad de la educación. Una gran parte de la capacitación se da en el trabajo, por lo que se debe incentivar permanentemente dicha actividad para lograr que los trabajadores se adapten rápidamente a los cambios tecnológicos.
- Políticas contracíclicas y fomento del mercado interno. No hay que dejar de considerar que el aumento en el ingreso de los factores productivos no depende exclusivamente de la oferta existente, sino que para que se materialicen las capacidades es necesario que cuenten con la demanda apropiada que en estos momentos se encuentra muy dependiente de la economía estadounidense, por lo que se necesita, por un lado, blindar a la economía de los vaivenes externos y al mediano plazo, el mejor blindaje es incentivando el mercado interno, lo que sólo se puede alcanzar con una política industrial y de empleo.
- Definir áreas prioritarias en donde se tenga ventajas competitivas o sea posible lograrlas en un relativo periodo corto, consiguiendo una mayor competitividad externa e interna. Uno de los criterios para la selección debe ser monto de empleo generado.
- Mecanismos de protección social universales que cubran el desempleo y garanticen un mínimo de ingreso a toda la población trabajadora. De esta forma es factible hacer compatibles una mayor flexibilidad de la mano de obra, que se requiere ante los ciclos económicos y la globalización que genera una demanda más inestable, con niveles mínimos de bienestar garantizados para toda la población. Una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo puede estimular el

crecimiento pero incidir negativamente en la desigualdad, por lo que debe estar acompañada de las medidas de protección social al desempleo que neutralice el efecto recesivo.

- Impulsar la banca de desarrollo para apoyar la modernización de las empresas micro, pequeñas y medianas ya que ha sido demostrado que la insuficiencia de fondos es uno de los factores centrales que obstaculiza el crecimiento de estas empresas que, por otro lado, generan una gran parte del empleo, aunque mal remunerado, su crecimiento permitirá, a la vez, aumentar el empleo y los salarios lo que reducirá la desigualdad. Que la pobreza puede limitar el crecimiento al deprimir la inversión por causa de mercados de crédito imperfectos fue demostrado por Perry *et al*. (2005) en su estudio sobre el efecto de la pobreza sobre el crecimiento para el caso de México.
- Desarrollo regional. Gran parte de las inequidades se ubican dentro del espacio, por lo que se requiere considerar en la definición del tipo y monto de las inversiones públicas su ubicación para disminuir las desigualdades regionales.

En el Cuadro A. 4 del anexo, se presenta una matriz con las medidas de política clasificadas por instrumento de política y el momento de incidencia. Por la amplitud de instrumentos es claro que es necesaria una coordinación a corto, mediano y largo plazos de las entidades responsables, así como de todos los actores activos y pasivos sobre los que tiene incidencia.

Por último, es necesario considerar que las medidas que se seleccionen tiene algunas limitaciones, por ejemplo, la capacitación de la mano de obra funciona por ciclos completos: primaria, secundaria, educación técnica, profesional; la inversión en capacidades humanas no tiene impacto si no se invierte en forma simultánea en capital físico, e infraestructura a la vez que se proporcione financiamiento. De ahí que las políticas deban ser transversales y coordinadas en el tiempo y espacios.

ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO A.1

Tendencias del Ingreso corriente trimestral (Base=2011)

Año	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010
Ingreso Corriente total	23,647	26,781	29,612	30,152	22,058	22,988	26,009	25,457	26,346	29,017	28,540	24,894
Corriente de Gini	0.439	0.484	0.486	0.489	0.472	0.489	0.493	0.465	0.468	0.459	0.470	0.446
Porcentaje en pobreza alimentaria	22.7	21.38	21.18	37.39	33.26	24.13	19.97	17.39	18.24	13.82	18.43	18.83

Fuente: Elaboración propia con base a los datos del INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Conejal, 1989-2010.

CUADRO A.2

Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional 1/

(porcentaje)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Producto Interno Bruto a precios corrientes	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total	14.40	13.49	13.70	14.24	13.48	13.13	13.46	14.13	15.83
Funciones de desarrollo social	7.59	7.21	7.21	7.41	7.80	8.00	8.17	8.75	9.43
Educación	3.35	3.23	3.21	3.08	3.33	3.24	3.26	3.54	3.81
Salud	1.99	1.88	1.78	1.91	1.97	2.03	1.92	2.04	1.95
Seguridad Social	0.98	1.05	1.10	1.42	1.42	1.75	1.94	1.94	2.35
Laboral	0.04	0.05	0.02	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
Abasto y asistencia social	0.25	0.30	0.35	0.24	0.21	0.19	0.17	0.19	0.21
Desarrollo regional y urbano	0.98	0.70	0.74	0.71	0.81	0.74	0.84	0.99	1.07
Funciones productivas	5.20	4.80	5.07	5.11	4.23	3.56	3.47	3.66	4.65
Desarrollo agropecuario y pesca 2/	1.28	0.96	0.92	0.76	0.68	0.49	0.47	0.52	1.25
Energía	2.87	3.30	3.25	2.99	2.90	2.55	2.56	2.72	2.83
Comunicaciones y transportes	0.90	0.67	0.77	1.21	0.54	0.44	0.37	0.30	0.44
Otros servicios y actividades económicas	0.15	0.14	0.13	0.14	0.11	0.07	0.07	0.12	0.12
Funciones de gestión gubernamental	1.61	1.48	1.43	1.73	1.45	1.57	1.82	1.72	1.75
Legislación	0.05	0.05	0.05	0.06	0.05	0.06	0.06	0.07	0.07
Impartición de justicia	0.10	0.09	0.09	0.10	0.12	0.14	0.17	0.23	0.26
Organización de los procesos electorales	0.14	0.06	0.07	0.14	0.07	0.06	0.13	0.08	0.09
Procuración de justicia	0.11	0.10	0.09	0.08	0.07	0.08	0.07	0.08	0.12
Soberanía del territorio nacional	0.56	0.48	0.50	0.49	0.44	0.42	0.41	0.41	0.39
Gobierno	0.60	0.61	0.52	0.65	0.56	0.63	0.82	0.69	0.64
Medio ambiente y recursos naturales	0.05	0.09	0.10	0.20	0.13	0.17	0.16	0.16	0.18
Protección y promoción de los derechos humanos								0.01	0.01

1/En 1998 se incorporó por primera vez la clasificación funcional del gasto programable. La información de años anteriores se clasificó aplicando los criterios del planteamiento de ese año.

2/ Para 2002 se incluyen 48 878.0 millones de pesos correspondientes a la liquidación de BANRURAL y a la creación de Financiera Rural.

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Quinto informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, SEP 2011, 1993-2011.

CUADRO A.2

Gasto programable devengado del sector público presupuestario en clasificación funcional 1/

(porcentaje)

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011/2
Producto Interno Bruto precios corrientes	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total	16.44	15.47	15.97	16.10	16.88	18.30	20.69	20.19	19.01
Ramos Autónomos	0.46	0.36	0.38	0.42	0.36	0.40	0.44	0.40	0.42
Instituto Nacional de Estadística y Geografía					0.04	0.03	0.05	0.06	0.03
Poder Ejecutivo Federal	15.97	15.11	15.59	15.68	16.48	17.87	20.20	19.73	18.55
Desarrollo Social	9.21	9.09	9.39	9.52	10.03	10.89	11.22	11.29	10.82
Educación	3.56	3.39	3.47	3.44	3.47	3.55	3.92	3.80	3.71
Salud	2.31	2.16	2.42	2.38	2.44	2.41	2.81	2.72	2.79
Seguridad Social	1.93	1.97	1.91	1.95	2.16	2.78	2.47	2.58	2.33
Urbanización, vivienda y Desarrollo Regional	1.13	1.25	1.21	1.26	1.43	1.51	1.31	1.29	1.21
Agua potable y alcantarillado	0.06	0.07	0.11	0.14	0.20	0.14	0.19	0.34	0.18
Asistencia social	0.23	0.24	0.27	0.36	0.33	0.50	0.52	0.56	0.60
Desarrollo económico	5.01	4.76	4.96	4.87	5.04	5.67	7.64	7.11	6.52
Energía	3.50	3.48	3.51	3.49	3.34	4.07	5.63	5.29	4.68
Comunicaciones y transportes	0.39	0.34	0.46	0.40	0.66	0.40	0.53	0.55	0.63
Desarrollo agropecuario y forestal	0.55	0.51	0.54	0.49	0.56	0.59	0.64	0.61	0.60
Temas laborales	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03	0.02	0.02
Temas Empresariales	0.07	0.07	0.07	0.09	0.09	0.14	0.15	0.12	0.12
Servicios financieros	0.15	0.01	0.03	0.06	0.05	0.09	0.25	0.12	0.03
Turismo	0.03	0.03	0.03	0.02	0.03	0.04	0.05	0.04	0.03
Ciencia y tecnología	0.23	0.17	0.17	0.17	0.18	0.19	0.22	0.21	0.24

Continúa...

CUADRO A.2
(continuación)

(porcentaje)									
Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011/2
Temas agrarios	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.4
Desarrollo sustentable	0.03	0.06	0.06	0.08	0.07	0.09	0.11	0.11	0.13
Gobierno	1.75	1.26	1.24	1.28	1.41	1.31	1.33	1.32	1.21
Legislación					0.00				
Seguridad nacional	0.41	0.36	0.35	0.32	0.37	0.39	0.47	0.50	0.45
Relaciones exteriores	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.6	0.07	0.04
Hacienda	0.54	0.42	0.42	0.50	0.40	0.40	0.20	0.19	0.12
Gobernación	0.07	0.05	0.05	0.05	0.04	0.05	0.06	0.06	0.05
Regulación y normatividad	0.11								
Orden, seguridad y justicia	0.25	0.23	0.23	0.24	0.31	0.33	0.46	0.42	0.48
Protección y conservación del medio ambiente y recurso naturales	0.03								
Administración pública	0.22	0.07	0.06	0.06	0.05	0.06	0.07	0.06	0.05
Otros bienes y servicios públicos	0.07	0.07	0.07	0.05	0.01	0.01	0.02	0.03	0.01

1/ Las cifras de 2004 difieren de las reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año, ya que para hacerlas comparables con las de 2005, los recursos de algunas funciones

2/Presupuesto aprobado.

Nota: Las cifras reportadas hasta 2010, se integran con base en el Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal (COG) Vigente hasta dicho año. A partir de 2011, se

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Quinto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, SEP 2011, 1993-2011.

CUADRO A.3

Apoyos y beneficiarios del programa Oportunidades 1/

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011e/
Beneficiarios del programa oportunidades															
Familias (miles)	300.70	1,595.60	2,306.30	2,476.40	3,237.70	4,240.00	4,240.00	5,000.00	5,000.00	5,000.00	5,000.00	5,049.20	5,209.30	5,819.00	5,800.00
Zonas rurales	300.70	1595.60	2,306.30	2,129.80	2,524.50	3,090.80	3,010.60	3,452.50	3.440.90	3,462.00	3,412.40	3,418.70	3,446.30	3,606.40	3,616.40
Zonas semiurbanas				341.60	599.40	616.10	747.40	870.20	861.30	854.00	877.20	871.00	903.20	962.20	964.20
Zonas urbanas				5.00	113.80	533.10	482.00	677.30	697.80	684.00	710.40	759.50	859.70	1,250.40	1,219.40
Municipios	456.00	1,743.00	2,155.00	1,166.00	2,317.00	2,354.00	2,360.00	2,429.00	2,435.00	2,441.00	2,444.00	2,444.00	2,445.00	2445.00	2,445.00
Localidades	10,769.00	40,906.00	53,055.00	53,232.00	67,737.00	70,520.00	70,436.00	82.973.00	86,091.00	92,672.00	92,961.00	95,819.00	97,922.00	97,053.00	97,053.00
Apoyos de oportunidades															
Suplementos alimenticios distribuidos (millones de dosis)	5.00	254.10	543.80	555.70	665.30	566.40	529.20	523.60	449.80	427.50	377.40	285.50	342.90	303.50	132.70
Promedio de consultas mensuales (miles)		435.00	1,359.80	1,624.40	1,836.40	2,295.80	2,661.50	2,903.10	3,354.30	3,367.60	3,434.60	3,449.30	3,503.20	3,510.80	3,712.40
Menores de 5 años registrados (miles)				1,468.40	1,656.80	2,008.50	2,004.40	2,138.80	2,065.90	1,886.50	1,646.90	1,536.60	1,434.60	1,522.90	1,505.80
En control de desnutrición (miles)				1,274.30	1,525.70	1,910.20	1,943.60	2,081.00	2,027.20	1,865.90	1,631.90	1,506.40	1,415.90	1,500.20	1,483.30
Con desnutrición (miles)				318.30	333.0	404.20	412.30	420.20	399.20	362.00	316.30	289.30	261.90	250.00	273.70
Mujeres embarazadas y en lactancia (miles) registradas				304.40	317.90	358.90	354.10	364.70	367.50	355.90	334.40	327.20	319.80	323.30	327.60
En control				282.60	298.80	348.90	344.20	357.20	360.80	352.10	332.30	324.10	316.40	320.00	324.30

1/Se presentan datos a partir del inicio del registro de la información

2/Sólo para los suplementos alimenticios las cifras son estimadas al mes de diciembre y para el resto de la información son cifras estimadas al mes de junio (los indicadores son bimestrales)

e/ Cifras estimadas

Fuente: Elaboración propia con datos del Quinto Informe de Gobierno de Felipe Calderón, SEP. 2001, 1997-2001.

CUADRO A.4

Matriz de instrumentos y políticas para el crecimiento con equidad

Requisitos previos:
Acuerdos entre las fuerzas políticas y sociales de llevar adelante políticas de seguridad, crecimiento y distribución que promueva el desarrollo económico.

Instrumentos / Espacios	Política Fiscal			Política Monetaria	Política Cambiaria	Política de Fomento	Política Reguladora Salarial
	Impositiva	Gasto					
		Económico	Social				
Distribución primaria Mercado de Factores	Impuesto a la herencia	Empresas públicas	Educativo	Tasa de interés bajas	Objetivo	Fomento a los sectores prioritarios Fomento a las Exportaciones	
Propiedad de la Oferta	Impuesto Tobi	Apoyo a las PyMES Infraestructura	Salud			Formación de cluser	
Demanda	Anticíclica	Anticícla Mercado Interno Inversión	Anticícla Mercado Interno	Anticícla No inflacionaria	Sobrevaluada		
Distribución Personal	Impuestos progresivos		Subsidios Focalizados Gasto de salud Gasto en Educación	Tasas de Interés bajas			Evaluación de sm Mayor formalidad
Distribución de los Hogares		Créditos de vivienda	Guarderías				

Fuente: elaboración propia con dato de ENIGH, *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*, 2010.

Bibliografía

Ahluwalia, Montek (1976), "Inequality, poverty and development", *Journal of Development Economics*, núm. 3.

Alesina, Alberto y Danni Rodrik (1991), "Distributive Politics and Economic Growth", *NBER Working Papers,* núm. 3668, National Bureau of Economic Research, Inc., NBRE.

Anand, Sudhir y S.M. Ravi Kambur (1993), "The Kuznets process and the inequality-development relationship", *Journal of Development Economics*, núm. 7.

Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México.

Barro, Robert (1999), "Inequality, growth and investment", *Working Papers* 7038, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ma., Estados Unidos.

Becker, Gary S. y Murphy; Kevin M. y Tamura, Robert (1990), "Human Capital, Fertility, and Economic Growth", *Journal of Political Economy*, vol. 98, núm. 5, octubre, University of Chicago Press, pp. S12-37.

Bénabou, Ronald (1996), "Inequality and Growth", *Working Paper* 5658, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ma.

—— (2005), "Inequality, Technology and Social Contract", en Philippe Aghion and Steven Durauf (ed.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, cap. 25, Elsevier.

Birdsall, Nancy; Thomas C. Pinckney y Richard H. Sabot (2000), "Por qué una menor desigualdad impulsa el crecimiento. El ahorro y la inversión en los pobres", en *Desigualdad social, valores, crecimiento y Estado*, Lecturas del Trimestre Económico 90, México.

Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño (1997), "Asset inequality does matter: Lesson from Latin American", *OCE, working papers*, núm. 344, Banco Interamenericano de Desarrollo, Washington, DC.

Bourguignon, Francois; Francisco Ferreira y Michael Walton (2005), "Is greater equality necessary for higher long term in Latin America?", documento presentado al seminario Economic growth with equality: Challenges for Latin America, CEPAL, 1-2 septiembre del 2005, Santiago de Chile.

Bruno, Michael; Martin Ravallion y Lyn Squire (1996), "Equity and growth in developing countries: old and new perspectives on the policy issues", *Policy Research Working Paper*, núm. 1563, Banco Mundial, Washington, DC.

CEPAL (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Brasilia, Brasil.

Coneval (2010) [htlp://web.coneval.gob.mx/informes/archivos].

Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcaba (1984), *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad social*, El Colegio de México.

Dávila, Hilda Rosario (2002), *Efectos de la nueva hacienda pública, sobre la distribución del ingreso. Resultados de la política económica y social de la alternancia*, Miguel Ángel Purrúa, 2002.

De Janvry, Alain y Elizabeth Sadoulet (1999), *Growth, Poverty and Inequality in Latin American: a Causal Analysis, 1970-1994*, University of California, Los Ángeles.

Deininger Klaus y Lyn Squire (1996), "A new data set measuring income inequality", *Word Bank Economic Review*, vol. 10, núm. 3.

Esquivel, Gerardo y Fausto Hernández Trillo (2009), *¿Cómo pueden las reformas propiciar el crecimiento en México*, *Los desafíos del crecimiento en América Latina*, Lecturas del Fondo de Cultura Económica, núm. 101 y Central Global Development, México, pp. 277-333.

Ferreira, Francisco H.G. y Martin Ravallion (2008), "Global Poverty and Inequality A Review of the Evidence", *Policy Research Working Paper*, 4623, Banco Mundial.

Fields, Gary (1994), "Data for measuring poverty and inequality changes in the development countries", *Journal of Development Economics*, núm. 44.

Galor, O. y Zeira, J. (1993), "Income distribution and macroeconomics", *The Review of Economic Studies*, núm. 60, pp. 35-52.

Galor, O. y Moav, O. (2004), "From physical to human capital accumulation: inequality and the process of development", *The Review of Economic Studies*, núm. 71.

Galor, Oded y Tsiddon, Daniel (1997), "The Distribution of Human Capital and Economic Growth", *Journal of Economic Growth*, primavera, vol. 2, núm. 1, marzo, pp. 93-124.

Galor, Oded (2011), *Inequality, Human Capital Formation and the Process of Development*, Working Papers 17058, National Bureau of Economic Research Cambridge, Ma.

Grossman, Gene y Elhanan Helpman (1991), "A General Model of Insurrections", *American Economic Review*, núm. 82.

—— (1994), "Endogenous Innovation in the Theory of Growth", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, invierno.

Hernández Liconsa, Gonzálo (2011), "Una historia de bajo crecimiento", *México social*, CEIDAS [www.mexicosocial.org], fecha de consulta: 1 de octubre de 2011.

Kaldor, Nicolás (1970), *Un modelo de distribución. Economía del crecimiento*, Lecturas de trimestre económico 28, Fondo de Cultura Económica, traducido de *Essays on Value and Distribution*, Duckworth 1960.

Kuznets, Simon (1955), *The American Economic Review*, vol. XLV, núm. 1 marzo.

Machinea, José Luis y Martí Hopenhayn (2005), "La esquiva equidad en el desarrollo latinoamericano", Serie Informes y estudios especiales, núm. 14, *Revista CEPAL*, noviembre 2005, Santiago de Chile.

Morley, Samuel (2000), "La distribución del ingreso", *América Latina y el Caribe*, CEPAL/FCE, Chile.

Perotti, Roberto (1992), "Income Distribution, Politics, and Growth", *American Economic Review*, vol. 82, núm. 2.

Perry, Guillermo E.; Omar S. Arias; J. Humberto López; William F. Maloney y Luis Servén (2006), *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Banco Mundial/Mayol Ediciones, SKU SPAU 15.

Pinto, Anibal y Armando Di Filippo (1974), "Notas sobre la estrategia de la distribución y redistribución del ingreso en América Latina, *Distribución del ingreso*, Selección de Alejandro Foxley, Lecturas del Trimestre Económico 7, Fondo de Cultura Económica, México.

PNUD (2011), *Informe sobre Desarrollo Humano*, México.

Ravallion , Martin y Shaohua Chen (1997), "What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty", *Word Bank Economic Review*, vol. 11, núm. 2.

Rodríguez Ocampo, José Antonio (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, México.

Rodríguez, Octavio (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México.

Rojas-Suárez, Liliana, (comp.) (2009), *Los desafíos del crecimiento en América Latina. Un nuevo enfoque*, Fondo de Cultura Económica/Central for Global Development.

Schmidt-Hebbel, Klaus y Luis Servén (2000), "La desigualdad del ingreso y el ahorro agregado. Datos de diversos países", en *Desigualdad social, valores, crecimiento y Estado*, Lecturas del Trimestre Económico 90, Fondo de Cultura Económica, México.

Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica/ Comisión Económica para América Latina, Chile.

Székely, M. (2003), "Hacia una Nueva Generación de Política Social", en G. Merino, *Cambio institucional: agenda pendiente para las políticas públicas en México*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.

Székely, Miguel [http://estepais.com/historicos148/21].

Tokman, Víctor E. (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Fondo de Cultura Económica, Chile.

Wagstaff, Adam (2005), "Decomposing Changes in Income Inequality into Vertical and Horizontal Redistribution and Reranking with Applications to China and Vietnam", *Word Bank Policy Research Working Papers,* núm. 3559, abril, 2005, Banco Mundial.

Política científico-tecnológica para el desarrollo rural

*Yolanda Massieu Trigo**
*Lucio Noriero Escalante***

Resumen

En este artículo se presentan los antecedentes de la política científico-tecnológica en el campo mexicano, haciendo énfasis en las transformaciones que dieron paso al abandono gradual de este sector en materia de ciencia y tecnología. Se discute la importancia de la necesidad de una investigación adecuada y pertinente para la agricultura y la alimentación. Para ello se ponen de manifiesto las contradicciones que trajo la puesta en marcha de la Revolución Verde (RV), en el sentido de apostarle a una tecnología que se basó en el uso indiscriminado de paquetes tecnológicos, que deterioraron los recursos suelo y agua, y agudizaron la polarización de los productores, entre otras consecuencias. A manera de iniciar el debate se discuten las diferencias y coincidencias de la RV y la agrobiotecnología, poniendo de manifiesto los riesgos, promesas y dispositivos de poder implícitos en las políticas científicos-tecnológicas que responden a lógicas de producción basadas en la visión empresarial y bajo el dominio de las corporaciones trasnacionales. Por lo anterior, se hace énfasis en el rescate de la soberanía alimentaria, la biodiversidad y riqueza cultural propia de los campesinos e indígenas. A manera de ejemplo, se ilustra con la importancia de la producción milpera y se hace una crítica de la respuesta del gobierno actual, mediante el Proyecto Maestro Maíz (convenio entre la Confederación Nacional Campesina CNC y Monsanto) y el MasAgro (Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional), que están sustentados en lógicas productivistas. Finalmente, una vez realizado un recorrido sobre la situación de la ciencia y la tecnología para el sector agropecuario en nuestro país y habiendo señalado los graves problemas existentes, se procede a sugerir algunas recomendaciones que permitirían remontar, en caso de que se transformaran en una política pública sostenida, la grave crisis alimentaria, ecológica y energética por la que actualmente pasamos.

Palabras clave: revolución verde, biotecnología y biodiversidad.

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco.
** Investigador en estancia posdoctoral en el Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco.

Antecedentes: la política científico-tecnológica para el campo mexicano

A partir de los regímenes posrevolucionarios en México, la estrategia de modernización agrícola desempeñó un importante papel en la política pública. En su diseño, logros y consecuencias la política científico-tecnológica para el campo fue fundamental. En los primeros años después de la Revolución Mexicana, el país se enfrentaba a una carencia de infraestructura científico-tecnológica para poder dinamizar la producción agropecuaria. En la década de 1930, bajo el régimen cardenista, los primeros agrónomos hicieron aportaciones relevantes para poner en práctica una política agrícola que no se volverá a repetir, pues consideraban que era en los ejidos, beneficiarios del reparto de tierras, donde se podría fincar la producción alimentaria que el país necesitaba.

Desafortunadamente, esta orientación cambió a partir del gobierno de Ávila Camacho y se privilegió al sector empresarial sobre el ejidal en las medidas de fomento gubernamental para el campo. Dicho cambio se reflejó en la política científico-tecnológica agrícola, pues el inicio de la Revolución Verde (RV) se dio con el régimen alemanista y, bajo los auspicios de la Fundación Rockefeller, benefició principalmente a la élite empresarial agrícola, que floreció bajo los auspicios del gobierno de la época. Este origen tienen los principales institutos públicos de investigación agropecuaria del país: el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA), que se inaugura en la década de 1940 como un fruto de la RV; y posteriormente el Instituto Nacional de Investigaciones Pecuarias (INIP) y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales (INIF), hoy todos ellos fusionados en el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, Forestales y Pecuarias (INIFAP), que trabaja en condiciones presupuestales de extrema precariedad, como consecuencia de los cambios en la política científica tecnológica que describiremos a continuación.

De cualquier manera, desde la década de 1940 y hasta la década de 1980, el Estado tenía una fuerte presencia en el campo y la investigación pública, tanto en los institutos nacionales como en las universidades, era la única que se hacía para afrontar los retos de la producción de alimentos para el país. Hay consenso entre diversos investigadores (Calva,1991; Rubio, 1983; Bartra, 2003) de que en la década de 1940 y 1960 la agricultura fue un importante soporte para la industrialización del país, a través de la oferta de alimentos baratos para las crecientes ciudades, la aportación de contingentes de mano de obra para la industria por los campesinos

que migraban a las ciudades (poco favorecidos por la política pública y la RV), el aporte de materias primas también para la industria y la generación de divisas por las agroexportaciones.

Este panorama comienza a cambiar drásticamente en la década de 1980, cuando la puesta en práctica de la política neoliberal, a partir del sexenio de Miguel de la Madrid y hasta la fecha, significó para la investigación agropecuaria el desmantelamiento de los institutos nacionales de investigación, la venta de las paraestatales relacionadas con el agro, la apertura comercial indiscriminada y un sesgo aún mayor a favor de los grandes empresarios agrícolas nacionales y las empresas trasnacionales en la poca inversión pública que quedó para el sector.

Este desmantelamiento de la investigación agropecuaria nacional, a la cual se le dedican fondos decrecientes, junto con la eliminación de la soberanía alimentaria de los objetivos de política pública y la promoción de las importaciones para el abasto interno de alimentos básicos, sobre todo de Estados Unidos, pasa ahora la factura. La crisis alimentaria desatada a partir de 2007 en nuestro país, con alzas impresionantes en el precio de la tortilla, y con un aumento generalizado de los precios de los alimentos a nivel mundial, entre ellos los que importa México del país vecino, encuentra a nuestro país en una posición vulnerable para recuperar la necesaria soberanía alimentaria. La carencia de suficiente investigación agropecuaria que proporcione respuestas tecnológicas y productivas para cumplir este objetivo, es ahora más evidente. La población en situación de pobreza alimentaria (como ahora se le llama eufemísticamente al hambre) en nuestro país llega a los 18.2 millones de mexicanos, mientras hay 54.8 millones en condiciones de pobreza (*El Universal*, 2011). Es decir, la mayoría de la población mexicana no vive con bienestar y ante ello la generación de ciencia y tecnología propias para producir más y mejores alimentos se antoja como algo difícil de lograr.

Dado que el objetivo de este texto es reflexionar sobre la situación de la política pública en cuanto a la ciencia y tecnología agropecuarias en México y sugerir algunas soluciones a los graves problemas brevemente enunciados, a continuación hacemos una reflexión sobre las necesidades de investigación, ciencia y tecnología para la agricultura y la alimentación en nuestro país.

La investigación y tecnología necesarias para la agricultura y la alimentación

La Revolución Verde, cuyo propósito fundamental consistió en incrementar la producción de tres cereales básicos para la alimentación: trigo, arroz y maíz, para disminuir el hambre en el mundo, devino en una serie de contradicciones a raíz de la dependencia de agroquímicos –fertilizantes, pesticidas e insecticidas– costosos para los productores, con su consecuente deterioro del recurso suelo y agua. Ello, junto con la polarización que generó entre los productores empresariales, que pudieron adquirir la tecnología, y los campesinos, que no tuvieron acceso a ella, ha sido documentado en trabajos clásicos de la época para el caso de México, como el de Cynthia Hewitt (1975) y el de CEPAL (1982). De cualquier manera, la Revolución Verde fue el fenómeno de modernización agrícola más importante del siglo XX y su alcance fue mundial, aunque los beneficiados fueron principalmente los Estados Unidos y las empresas transnacionales productoras de los insumos. A la fecha, la tecnología agrícola basada en agroquímicos, semillas mejoradas, riego y mecanización es el modelo dominante en muchas regiones del mundo (Buiatti, 2005). Impactó especialmente para el caso de los alimentos básicos. En el apartado 3 profundizaremos en los contrastes entre la RV y la biotecnología como estrategias de modernización agrícola.

Es un hecho que, más que solucionar los problemas del sector agropecuario y su tejido productivo, esta estrategia contribuyó en gran medida a la debacle de la agricultura. Es entonces que, ante los cuestionamientos sobre cómo se debe producir y bajo qué circunstancias, han surgido propuestas que, si bien tratan de incidir en los problemas relacionados con la producción y productividad de la agricultura, perpetúan las disparidades regionales, ya que en el fondo ha estado siempre como una constante la dominancia de la variable económica, por encima de los valores éticos, ecológicos y filosóficos, ocasionando la pauperización de la población. Generalmente son los grandes productores privados quienes cuentan con las mejores tecnologías para producir, de manera que la transferencia de tecnología ha favorecido sobre todo a ese sector de la población. En contraste, el sector social formado por ejidatarios y comuneros queda fuera de estos procesos.

En efecto, la brecha que separa a los grandes productores de los pequeños es cada vez más grande, sobre todo porque se agregan otros fenómenos generados por la combinación de crisis múltiples: social, económica, alimentaria, energética

y ecológica, que agudizan el problema. La migración pendular y binacional del campo a la ciudad y viceversa, así como el flagelo del narcotráfico y la consecuente violencia, están afectando a la población en general en el territorio mexicano y son ya parte de la vida cotidiana de los habitantes rurales y urbanos, que acompañan estos procesos de crisis civilizatoria y ambiental.

Ante ese panorama, es urgente considerar una estrategia de investigación tecnológica, que dé respuestas asequibles a los acuciantes problemas de la agricultura y la alimentación en México, con una visión que traspase las fronteras multi y transdisciplinarias asentadas en las realidades del territorio, visto este último como un espacio socialmente construido, donde están en juego los intereses, modos de vida, sentimientos y apegos hacia el campo y la tierra de los actores sociales que hacen posible la producción de los alimentos. Dichos actores también pueden generar conocimientos posibles y plausibles para contribuir al desarrollo de las diversas localidades y regiones que conforman a México como nación.

En ese tenor, los nuevos escenarios a enfrentar para los productores agropecuarios requieren de valoraciones distintas a las existentes sobre el papel que deben desempeñar la investigación, la ciencia y la tecnología en la construcción de estrategias de desarrollo acordes con el nuevo comportamiento productivo, relacionado con la calidad y la demanda del mercado, cada día más cuidadoso de su dieta y de los productos a consumir. En la misma perspectiva, se debe poner atención en los vínculos entre los productores y consumidores, ante las nuevas relaciones a raíz de las especificaciones en la demanda de productos, que deben cumplir con ciertos estándares relacionados con la salud, un mejor sabor o mejor calidad dietética, incluyendo sistemas productivos con ciertos valores éticos y ecológicos, que implican negociaciones específicas de producción (Lamine, 2005).

Un hecho resulta claro: son ya numerosas las protestas de organizaciones sociales, ambientalistas, y de académicos a nivel nacional e internacional, que demandan acciones encaminadas para salvaguardar la biodiversidad existente en países como México, Colombia y Brasil y por la defensa de los alimentos (Pollan, 2008). Un ejemplo es la campaña "Sin maíz no hay país", en defensa de la soberanía alimentaria y la reactivación del campo mexicano, entre otros. El blanco de las acusaciones son las acciones gubernamentales inadecuadas en la política alimentaria; las limitaciones e inconsistencias en materia de reglamentación de bioseguridad; así como el papel desmedido en la producción, distribución y comercialización de alimentos de las

corporaciones transnacionales agroalimentarias. Sin lugar a dudas, en el mundo existen grandes avances científicos-tecnológicos sobre la forma de producir los alimentos, el problema está en que no se han encontrado los mecanismos para asegurar una adecuada distribución y consumo. Resulta inaceptable que aún existan cientos de millones de personas que sufren hambre y por ende malnutridas en un mundo de abundancia, lo que exige una respuesta ética, que proporcione rumbos hacia una producción sustentable (FAO, 2011a).

De acuerdo con lo anterior, los precios mundiales de los alimentos alcanzaron un nuevo récord histórico. Por séptimo mes consecutivo, el índice para los precios de los alimentos tuvo un promedio de 231 puntos en el mes de enero, un 3.4% de incremento frente a diciembre de 2010. Se trata del nivel más alto (tanto a nivel real como nominal) desde que la Organización para la Agricultura y Alimentación (FAO) comenzó la medición de los precios alimentarios en 1990 (FAO, 2011b).

En ese tenor, cobra importancia la recuperación y protección de los recursos fitogéneticos y del agua, así como la revaloración del conocimiento tradicional, como estrategias que den pauta para una política pública que surja desde las necesidades y prioridades de los sujetos, principalmente de los que tienen un mayor acercamiento con la producción agrícola, sin excluir a los habitantes de los espacios urbanos. El camino desde luego no es fácil, sobre todo si consideramos que las políticas sobre lo rural, son polimorfas y polisémicas, es entonces que es necesario articular y re-articular la fuerza de lo rural, en virtud de su función social, cultural, recreativa, económica y ambiental. En suma: "el mundo rural no se acaba en la producción de mercancías; es también y ante todo naturaleza, convivencia y cultura" (Bartra, 2003:34). Sin duda, lo rural no está muerto, inerte, desarticulado o condenado a la pasividad, ni silenciado en nuestro mundo, más bien, nos encontramos en un momento clave para redimensionar sus aportes (Bell, Lloyd y Vatovec, 2010).

El caso de la agrobiotecnología: especificidades

Asistimos a un cambio de época permeado por fuertes innovaciones científico-tecnológicas, que han transformado no sólo la forma de estar comunicado e informado, sino también de cómo se debe producir, qué se debe producir y hacia qué sector se debe dirigir la producción. En el pasado reciente la RV prometió ser el

medio para lograr abatir el hambre en el mundo, ya que con el paquete tecnológico, que consistió en el empleo masivo de productos químicos, semillas híbridas mejoradas, riego y mecanización, se podrían obtener grandes rendimientos en la producción de cereales como arroz, maíz y trigo. Décadas después, se evidencia que si se obtuvieron aumentos de rendimientos notables, sobre todo en el trigo, pero en el caso del campo mexicano la tecnología sólo fue accesible para un reducido grupo de productores empresariales. Ello sucedió a pesar de que se hicieron intentos para llevar la tecnología a los pequeños productores campesinos, como el Plan Puebla, sin mucho éxito a la fecha. Es por ello que hay que reflexionar seriamente sobre la manera en que se intenta fomentar la pequeña producción campesina, pues la verticalidad de las decisiones y la incomprensión de las especificidades de la producción campesina persisten bajo la actual Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional, (MasAgro), como expondremos en el apartado 4.

En la actualidad, de manera similar, la agrobiotecnología le apuesta a resolver el mismo problema: garantizar la seguridad alimentaria y aumentar los rendimientos de la producción agrícola. Pero, cualquiera que sea la estrategia científica y tecnológica que se aplique, el problema no se resuelve porque la cuestión fundamental es desde dónde se aplican estas estrategias que, como hemos dicho, están bajo el dominio de las grandes corporaciones alimentarias, quienes son las que controlan todo el proceso productivo. Otro caso sería que los campesinos fueran quienes aplicaran las tecnologías, pero el problema sigue siendo estructural y los campesinos no se van a poner a producir de otra manera para un sistema que no hace sino explotarlos.

No obstante, mediante biotecnologías se oferta un paquete tecnológico de uso de semillas modificadas genéticamente, de manera que éstas vienen acompañadas de aditamentos para resistir a condiciones extremas de temperatura, así como a plagas y enfermedades, situación que, desde luego, es de gran beneficio para mejorar la producción agrícola. Sin embargo, existe polémica ética, ecológica y política por la aplicación de este tipo de tecnologías. Por ello, es necesaria su revisión puntual en relación a los efectos que puede tener tanto en la salud humana y animal, como en el ambiente, por sus implicaciones principalmente en los países que son centros de origen, como México, de cultivos importantes como maíz y jitomate.

Los promotores de la RV fueron las instituciones públicas, y desde luego el sector privado no quedó exento, ya que participó en la comercialización de semillas mejoradas, agroquímicos y maquinaria. Llama la atención que en el MasAgro, la

reciente propuesta gubernamental para resolver la crisis alimentaria, el discurso es muy parecido al usado por los apologistas de la RV (véase apartado 4).

No sucede lo mismo con la agrobiotecnología, pues el sector privado es quien tiene el control de los paquetes tecnológicos, a través de las grandes corporaciones agroindustriales. De acuerdo con Teubal (2001:48-49), dominan una parte importante del comercio mundial de los productos agropecuarios las siguientes empresas: seis corporaciones comercializan el 85% del comercio mundial de granos –Cargill (Estados Unidos), Continental (Estados Unidos), Mitsui (Japón), Louis Dreyfus (Francia), André/Garnac (Suiza) y Bunge y Born (Brasil); quince corporaciones controlan entre el 85% y el 90% del comercio algodonero; ocho corporaciones responden por el 55% al 60% del comercio mundial del café; siete empresas comercializan el 90% del té consumido en el mundo occidental; tres empresas dominan 80% del comercio de bananas; otras tres empresas dominan el 83% del comercio de la cocoa; cinco firmas compran el 70% del tabaco en rama. En cuanto a las semillas, sólo 10 corporaciones controlan este insumo fundamental (Cuadro 1).

CUADRO 1
Las 10 principales compañías mundiales de semillas

Compañía y país de origen	Ventas de semilla (millones USD, 2007)	% del mercado de semillas patentadas
Monsanto (EU)	$4,964	23
DuPont (EU)	$3,300	15
Syngenta (Suiza)	$2,018	9
Groupe Limagrain (Francia)	$1,226	6
Land O'Lakes (EU)	$917	4
KWS AG (Alemania)	$702	3
Bayer Crop Science (Alemania)	$524	2
Sakata (Japón)	$396	<2
DLF-Trifolium (Dinamarca)	$391	<2
Takii (Japón)	$347	<2
TOTAL	$14,785	67%

Fuente: ETC Group (2008), Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración, "¿De quién es la naturaleza? El poder corporativo y la frontera final en la mercantilización de la vida" [http://www.etcgroup.org/upioad/publication/707/01/etc_won_report_final_color.pdf].

Además, el ritmo de fusiones y concentración de estas empresas es alarmante e incluye otras ramas productivas tales como plásticos, fármacos e incluso el mercado mundial de alimentos, este último desde la producción, distribución y consumo (Chauvet y Massieu, 2007). Las consecuencias inmediatas se reflejan en la pérdida de soberanía alimentaria que, como expresamos anteriormente, fue una estrategia de política pública deliberada. El resultado es que se depende de la producción de granos y alimentos que están en manos de estas empresas y no sólo se importan directamente volúmenes importantes de alimentos, sino que la capacidad de producción interna depende de estas corporaciones, ya que los insumos necesarios para este tipo de tecnología son de un elevado costo para el sector social. Con ello merman la capacidad productiva de los campesinos e indígenas.

De manera que este tipo de tecnología es, entre otras cosas, un instrumento de poder, donde los dueños del capital financiero son los que dirigen el desarrollo de las innovaciones científico-tecnológicas. Aún más, la semilla se ha vuelto un dispositivo de biopoder (Ruivenkamp, 2005), al concentrar en su interior conocimiento y tecnología controlada por las grandes corporaciones, que de esta manera modelan relaciones sociales en la agricultura y la alimentación (McMichael, 1999). Ante ello, es necesario cuestionarse sobre la pertinencia de la investigación, ya que en el fondo también están de por medio discusiones que van más allá del plano económico. Es decir, cuestiones éticas y ecológicas, por las formas de manipular a la naturaleza sin cuestionar los riesgos que todo ello trae consigo para la biodiversidad en general y la diversidad genética agropecuaria en particular; poniendo en el centro del debate *la intensificación de la agricultura* y su estrecha relación con la mecanización de los cultivos y la elaboración y utilización de la biotecnología (FAO, 2011a).

En esta perspectiva, un caso importante a mencionar es el relacionado con la generación de biocombustibles, donde las controversias giran en torno al destino de su producción; es decir, en un principio los cultivos tradicionalmente eran para el consumo humano y animal. Sin embargo, su defensa estriba en que con este tipo de producción, disminuirá el uso de los recursos renovables –principalmente petróleo. Lo cierto es que han tenido un fuerte impacto en el alza de los alimentos a escala planetaria y por tanto, afectan la seguridad alimentaria.

Otro caso que ha originado polémica es el maíz transgénico. En México, con la autorización de su siembra experimental, la controversia principal es que este grano, que es parte fundamental de la dieta del mexicano y la diversidad genética,

presente en todo el territorio nacional (Conabio, 2011), puede afectarse seriamente si se liberaliza la siembra comercial. De acuerdo con el informe del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés), México es el tercer consumidor más grande de maíz en el mundo, después de Estados Unidos y China. Se consume todo el año, aproximadamente hay 9 000 molinos de maíz que procesan maíz blanco en harina y cerca de 60 000 tortillerías, donde se producen tortillas para su consumo inmediato. El consumo de maíz y tortillas, representan alrededor del 47% de la ingesta calórica promedio, no obstante que el consumo de tortilla per cápita se redujo 25% entre 1997 y 2007, al pasar de 120 kilogramos a 90 kilogramos (USDA, 2011). Además, es parte fundamental de la cosmogonía campesina e indígena, que se expresa en rituales propiciatorios y prácticas agrícolas que giran en torno a este cultivo, y de la rica y diversa cultura alimentaria de los mexicanos.

Por tanto, un aspecto necesario a considerar en la innovación de este tipo de tecnologías en México tiene que ser a partir de un conocimiento pertinente, con vocación social y no mercantilista ni utilitarista. En el caso de la investigación a nivel superior y de posgrado, como eje del desarrollo nacional, se tiene que redimensionar el sentido de la educación de un plano sustentado en la visión empresarial, como el que promueve el actual gobierno panista, donde el fin a obtener es la rentabilidad económica, hacia uno de corte democrático, emancipador y comprometido con el ambiente y la sociedad en general. Sobra decir que una economía basada en los mercados financieros no es la opción para los países con economías emergentes ya que, de acuerdo con Stiglitz, (2002):

> [...] el sistema de mercado requiere de derechos de propiedad claramente establecidos y tribunales que lo garanticen, algo que a menudo no existe en los países en desarrollo. El sistema de mercado requiere de competencia e información perfecta. Pero la competencia es limitada y la información está lejos de estar perfecta –y unos mercados competitivos que funcionen bien no pueden ser establecidos de la noche a la mañana.

De manera que la educación desempeña un papel importante en los ámbitos de la formación de recursos humanos, dado que el conocimiento adquirido o transmitido, no es un proceso que surja de un bien mercantil, más bien tiene su sustento a través de la historia de la humanidad y ha sido acumulado con el devenir

histórico, por lo que el conocimiento no debe tener propiedad. A pesar de ello, se le asigna valor de uso, como cualquier bien mercantil. Es justamente eso en lo que tendrían que reconocerse necesidades de cambios que rescaten la educación como un bien público, autónomo, democrático y capaz de dar respuestas viables a los graves problemas económicos, políticos, ecológicos, alimentarios y energéticos por los que atraviesa nuestro país. Desde luego, lo anteriormente señalado ya se ha hecho y se han establecido teorías, tecnologías y conocimientos científicos que dan respuestas a estos graves problemas. El asunto está en que al poner en práctica estas tecnologías o conocimientos, nos topamos con los problemas estructurales del sistema capitalista y ahí se desvirtúa todo, porque es muy difícil quedarse fuera del sistema neoliberal.

Desde luego, no se niega que ha habido una intervención de las instituciones privadas por medio de contratos, convenios o asesorías con las instituciones de educación superior públicas. Aún más, con los gobiernos panistas fondos crecientes del Conacyt, es decir, fondos públicos, se están destinando a financiar la investigación en empresas e instituciones de educación superior privadas. El rubro de inversión en investigación básica en el llamado sector productivo aumentó de 773 669 miles de pesos en 1999 a 1 279 586 en 2007. En el caso del llamado desarrollo experimental, esta cifra es de 3 995 956 y creció a 17 790 221 respectivamente (Conacyt, 2011).

La cuestión es salvaguardar la autonomía y el conocimiento acumulado sobre el manejo de la riqueza biocultural: agua, suelo, recursos naturales y de la producción agropecuaria y forestal. Para ello, será necesaria la reformulación a profundidad de las disciplinas científicas relacionadas con la biología, ciencias sociales y humanas, con sus respectivos programas de estudio. Éstos deben contemplar asignaturas con contenidos temáticos en diagnósticos, riesgos, monitoreo y evaluaciones de la biotecnología a nivel local, regional y nacional, así como sobre los efectos socioeconómicos por la aplicación de este tipo de tecnologías. También es pertinente considerar la opinión de los mismos campesinos con su sabiduría ancestral, que tienen mucho que decir al respecto de estos cambios curriculares educativos.

Al mismo tiempo, se requiere de propuestas técnicas para mejorar las condiciones económicas, sociales, ecológicas y productivas de los cultivos básicos. Es en ese ámbito donde la educación superior y de posgrado puede aportar alternativas para alcanzar la seguridad alimentaria. Desde luego, también es importante su contribución a la solución del conjunto de problemas del medio rural en aspectos

sociales y culturales: el desempleo rural, la migración, el narcotráfico, la pobreza extrema de los pueblos indígenas y campesinos, el deterioro y depredación de los recursos naturales.

Finalmente, se le apuesta a que las instituciones de educación superior, preferentemente públicas, tendrían que ser las depositarias de este tipo de investigaciones. Para ello es urgente y necesario que el Estado les proporcione recursos presupuestales adicionales, con el fin de enfrentar los desafíos y retos que exigen los nuevos modos de producción, en concordancia con las nuevas relaciones campo-ciudad y las realidades asentadas en el territorio.

En comparación con la RV, el alcance transformador de la biotecnología y la genómica agrícolas (BGA) está aún en cuestionamiento. Si desde la década de 1990 Buttel (1995) dudaba de su poder transformador, por estar destinadas a aplicarse en la agricultura, una rama productiva que es secundaria en la dinámica económica mundial, ahora es claro que, a partir de la aparición de los primeros cultivos transgénicos, esta innovación dista mucho de tener el alcance transformador de la producción agrícola que en su tiempo tuvo la RV (Hewitt, 1975), como ya mencionamos.

Concebida como la necesaria modernización agrícola para aumentar la producción alimentaria y cubrir las necesidades de una población creciente, la RV se inició en México en la década de 1940, como un ambicioso proyecto científico-tecnológico generado por la Fundación Rockefeller y el gobierno mexicano. Implicó un proceso de modernización de la agricultura mexicana sin precedente entre la década de 1940 y 1970. En contraste, como ya mencionamos, las BGA han crecido en tiempos privatizadores, de manera que el Estado no ha hecho inversiones para su difusión (Barajas, 1991). Están en manos de un poderoso grupo de grandes corporaciones multinacionales, quienes han sido sus vectores, por lo cual su aplicación está dedicada a favorecer los intereses de estas empresas.

Para McMichael (1999), ya a fines del siglo pasado era clara la capacidad de estas empresas para transformar las relaciones sociales agrícolas en el mundo y afectar tanto a los productores campesinos como la alimentación mundial. Pese a la gran capacidad de estas firmas para presionar y vender sus nuevos productos en la agricultura, el alcance a la fecha de los cultivos transgénicos, tanto por razones técnicas como socio-políticas, es bastante limitado si se le compara con la RV. Para Buiatti (2005), el hecho de que hasta hoy se siembren sólo en un pequeño grupo de países a nivel comercial (si bien en superficies crecientes), y que sólo existan

4 cultivos (maíz, soya, algodón y canola), con dos transformaciones genéticas (resistencia a insectos y a herbicidas) en el mercado, habla del alcance limitado de esta nueva tecnología agrícola. Lo interesante es que mucha de esta limitación para sembrar y expandir los nuevos cultivos transgénicos ha provenido de la presión de diversas organizaciones de la sociedad civil, que ven tanto riesgos ambientales y de salud como cuestionamientos éticos, como mencionamos anteriormente.

Además, otra de las inquietudes gira en torno al alto grado de monopolización de la biotecnología y la ingeniería genética por parte de un puñado de grandes corporaciones. Específicamente en el caso de la resistencia a herbicidas, la misma compañía (principalmente la Monsanto) que patenta y vende los cultivos resistentes es la que fabrica el herbicida, especialmente el *RoundUp*, con lo que se reafirma el carácter de paquete tecnológico y la corporación asegura la obtención de grandes ventas y ganancias. No es casual que la soya transgénica resistente a herbicidas aparece en el mercado justo cuando vence la patente de Monsanto para este herbicida y la compañía deja por tanto de recibir un flujo de efectivo importante (Martínez y Castañeda, 2007).

Otro aspecto ético de aparición reciente es el concerniente a los cultivos transgénicos industriales o de tercera generación. Si bien aún no están en el mercado, la transformación acarrea fuertes impactos, pues se busca transformar a la planta en un reactor industrial para producir fármacos, combustibles, o plásticos. El debate aquí gira en torno a si es ético transformar plantas alimenticias así, por los evidentes riesgos de liberar estas nuevas variedades en el ambiente. Resalta que la LBOGM (Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.) aprobada en 2005 en nuestro país no tiene ninguna previsión respecto a estos nuevos organismos, que aún no se encuentran en el mercado, pero es probable su aparición en el futuro cercano.

La preservación en la agricultura tradicional campesina de la diversidad genética de cultivos alimentarios importantes, como el caso del maíz en México, se ve amenazada por la irrupción de las nuevas plantas transgénicas. Este fenómeno ya había comenzado con los híbridos de la RV, que provocaron un empobrecimiento genético. Las variedades criollas o nativas que siembran los campesinos pobres, tanto mestizos como indígenas, constituyen un reservorio de genes de importancia mundial (Boege, 2008). Si bien muchas veces no tienen rendimientos espectaculares, conservan información genética valiosa para la resistencia a condiciones ambientales

adversas y plagas. Si los transgénicos se comienzan a sembrar libremente y se llegan a cruzar con estas variedades nativas, es de esperarse que por poseer características que lo hagan más fuerte, la desaparición de estas razas nativas. Si a esto agregamos una cosmogonía de las culturas indígenas diferente del neoliberalismo salvaje y depredador, en cuanto a una visión de mayor respeto por la naturaleza, salta a la vista la presencia de una ética ambiental diferente, que cuestiona la irrupción de los transgénicos como parte de un modelo productivista y depredador desde el punto de vista ambiental. Por ello, sostenemos que es necesaria una nueva bioética que considere lo alimentario y ambiental ante la manipulación genómica. Esta nueva ética tendría que estar presente en la política científico-tecnológica agropecuaria en nuestro país.

Una vez expuestas brevemente las especificidades de la biotecnología para reflexionar en torno a una política pública para la investigación, la ciencia y la tecnología, analizamos a continuación eventos recientes y el programa presentado en este año por el gobierno calderonista para enfrentar la crisis alimentaria.

La respuesta del gobierno actual

La reciente aprobación en 2010 de más de veinte permisos para la siembra experimental de maíz transgénico representa una manifestación más de la presión que ejercen las corporaciones multinacionales biotecnológicas, agrupadas en AgroBio, para liberalizar completamente la siembra de maíz transgénico en México. Si bien el maíz transgénico es un descubrimiento científico, sus resultados positivos para la recuperación de la soberanía alimentaria del país son cuestionables. Las variedades comerciales existentes hasta la fecha son resistentes a insectos y herbicidas, y en ambos casos hay lugar a dudas razonables sobre su eficacia para aumentar la producción nacional del grano. En el caso de la resistencia a insectos en México, dadas las carencias e insuficiencias en la investigación agrícola nacional, ni siquiera se conocen con exactitud las plagas y enfermedades dominantes del cultivo, además de que las variedades transgénicas existentes fueron diseñadas por los laboratorios de investigación de las corporaciones multinacionales para resistir a plagas existentes en Estados Unidos.

En el caso de la resistencia a herbicidas, no se puede ignorar la pervivencia en muchas de las parcelas campesinas del sistema de milpa, con el cual, aunque

no se obtienen rendimientos espectaculares de maíz, si se consigue producir una diversidad de alimentos para la familia campesina. Lo anterior porque el cultivo del maíz se combina con frijol, calabaza, quintoniles, verdolagas, quelites y otras plantas alimenticias. Es un concepto tecnológico agrícola no compatible con el monocultivo de alto rendimiento (heredero de la RV), que ha provocado la erosión genética de múltiples plantas útiles y deteriorado los recursos naturales.

Por otro lado, una razón para cuestionar la liberalización del maíz transgénico es la evidencia aportada por investigadores como el doctor Antonio Turrent (2009), entre otros, sobre la capacidad de la investigación nacional, aún con sus carencias, en cuanto a la obtención de variedades de alto rendimiento obtenidas por mejoramiento clásico o convencional.

En todo caso, la eventual utilidad de las variedades transgénicas tendría que ser evaluada por instancias públicas de investigación, cuyo fin fuera preservar la biodiversidad del país, la soberanía alimentaria y, a nivel más amplio, el bien común. Es decir, es necesaria una regulación en bioseguridad que vele por estos intereses. A la fecha, si bien en México existe la Cibiogem (Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados-OGMs) como una instancia pública de bioseguridad, una Ley al respecto e incluso experiencia desde la década de 1980 en la regulación pública de OGMs, no existe un presupuesto suficiente para poner en práctica dicha regulación.

Aún más, mientras se autorizan pruebas para evaluar las variedades transgénicas de las corporaciones multinacionales, no hay fondos suficientes para ampliar la investigación de la diversidad genética de los cultivos, principal pero no únicamente del maíz, que podría ponerse en riesgo por la siembra indiscriminada de cultivos transgénicos sin las medidas adecuadas de bioseguridad. El reciente reporte sobre diversidad del maíz, elaborado por al Conabio (2011), constituye una excepción y un esfuerzo nacional de gran valía para valorar los riesgos y diseñar estrategias de conservación del valioso patrimonio que representa la diversidad genética del maíz mexicano para nuestro país y el mundo. Pese a esta excepción, la lamentable situación de INIFAP, que debería ser la instancia pública que evaluara y monitoreara los OGMs en la agricultura de México, nos habla por sí misma del desinterés gubernamental al respecto.

Es decir, la política pública respecto a bioseguridad y soberanía alimentaria en nuestro país peca de carencia de fondos para renglones fundamentales y

hay dependencias que responden a las fuertes presiones de las corporaciones multinacionales para liberalizar la siembra de maíz transgénico en nuestro territorio. Afortunadamente no todas las dependencias gubernamentales obedecen a estos intereses (tal es el caso de la Conabio y la promoción del estudio referido). Existe, además, un diverso y variopinto movimiento ciudadano que se ha comprometido con la soberanía alimentaria y la preservación de la diversidad el maíz mexicano, que a su vez ha ejercido presión para que no se libere el maíz transgénico en México.

Hay otra faceta del problema que ha sido poco estudiada y que merece atención: la de la ilegalidad y la inseguridad. Hay evidencia de la siembra ilegal de maíz transgénico en el país y de la introducción ilegal de semillas de estas variedades. Junto con el problema del dominio del crimen organizado de crecientes territorios rurales y la inseguridad, estos temas atraviesan la ausencia de gobierno, autoridad y políticas públicas para defender el interés nacional. Si bien en este caso no hablamos de política científico tecnológica para el agro, el tema tiene influencia en cómo evoluciona la bioseguridad en el país.

Otra evidencia de que se promueve que estén en manos de las corporaciones multinacionales tanto la investigación científico-tecnológica para el agro y la alimentación como la conservación de la diversidad genética del maíz, es el Proyecto Maestro de Maíces Mexicanos, actualmente llevado a cabo por un convenio entre la Confederación Nacional Campesina, la compañía Monsanto, la Universidad Agraria Antonio Narro y el gobierno de Puebla.

En julio de 2008 se inicia el Proyecto Maestro de Maíces Mexicanos. Inició en el estado de Puebla y llama la atención que ahora ya no se habla de pruebas experimentales para las transnacionales, sino de los primeros trabajos para la conservación *in situ* de los maíces criollos mexicanos, con recursos del fideicomiso conformado por Monsanto, la Confederación Nacional de Productores de Maíz de México (Cnpamm), el gobierno de Puebla y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN). Hasta el momento 88 productores de la sierra poblana, que por décadas han preservado diversas razas de maíz, se han sumado al proyecto conformando las primeras "redes locales de custodios". Esto también habla del gran interés que tiene Monsanto por sembrar maíz transgénico en México y de que ha aprendido de las propuestas que se han hecho por parte de las ONG e investigadores críticos, pues con esta nueva modalidad del proyecto están buscando apoyo entre campesinos pobres que siembran maíz y preservan su diversidad genética, así como

compensarlos. Asimismo, salta a la vista que la empresa, y en general el consorcio Agrobio (que agrupa a las principales transnacionales agrobiotecnológicas que tienen intereses en México: Monsanto, Bayer CropScience, Dow AgroSciences, Syngenta y Séminis-AgroMod) tienen capacidad de cabildeo y logran alianzas, pues en este caso han conseguido que participen en el proyecto una de las mayores universidades públicas agrícolas del país, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN), y el gobierno de Puebla.

El proyecto Maestro de Maíces Mexicanos (PMMM), inició con la identificación de las zonas, parcelas y productores que aún cultivan semillas de maíces criollos en la sierra del estado de Puebla, para invitarlos a participar en la conservación *in situ* de dichos maíces y conformar las mencionadas redes de custodios "que velarán por la diversidad genética del maíz en toda la República" (Antonio, 2008).

Según el director general del PMMM, José Luis Herrera Ayala, hasta el momento se tienen 88 custodios de maíces criollos en Puebla, a quienes se les dará un "pago por servicios ambientales equivalentes a un Procampo", para realizar los trabajos de conservación. Ello confirma nuestra idea respecto a la falta de acciones de la autoridad pública, muchas veces son actores diversos de la propia sociedad los que asumen las funciones que debieran ser gubernamentales. El pago de servicios ambientales a los campesinos pobres por preservar la diversidad genética del maíz debiera ser una política pública y no un instrumento con fines rentables. Por otro lado, dadas las condiciones de pobreza en las que viven y producen la mayor parte de los campesinos del país, no es de extrañar que la mayoría de los de Puebla con los que se ha relacionado este proyecto a la fecha acepten participar en la red de custodios, si existe un pago por ello.

Este proyecto durará tres años, cuenta con un Consejo de Administración integrado por Monsanto, quien aportará siete millones de pesos por año; el gobierno del estado de Puebla, que destinará un millón y medio de pesos por cada año; la Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz de México (CNPAMM), que facilitará el equipo y la infraestructura en sus estados, mientras que la UAAAN pagará el sueldo de los 11 investigadores que participan en el proyecto, además de la donación de un terreno de aproximadamente dos hectáreas (con valor de ocho millones de pesos) para edificar el Banco de Germoplasma.

Algo que no queda claro es el sistema de propiedad intelectual del banco de germoplasma. El tema de la propiedad intelectual es delicado, porque la gran

riqueza genética de los maíces mexicanos representa una materia prima para las empresas agrobiotecnológicas y las variedades criollas o nativas existentes son patrimonio de los campesinos que las siembran. En este caso, Monsanto tendrá acceso directo a dicho banco genético y estrictamente los dueños de estos materiales son los agricultores que los cultivan, por lo que es necesario plantear la modalidad de propiedad intelectual bajo la que las variedades serán protegidas a favor de sus legítimos poseedores. En ello interviene también la UAAAN, puesto que el Banco de Germoplasma ya se está construyendo en sus instalaciones.

Si bien Herrera Ayala (citado en Antonio, 2008) plantea que la labor de dicho banco:

> [...] consistirá en conservar y caracterizar cada una de las razas y criollos de maíz proporcionados por las redes de productores, que permitan colocarlos en nichos de mercado especializados para darles un valor agregado [...] y que se busca que las organizaciones de custodios sean los principales beneficiados del uso de una raza o criollo de maíz [el ocultamiento con el que se ha manejado el documento del proyecto da lugar a sospechas sobre el acceso de Monsanto a dichos materiales].

Respecto a los custodios, Herrera Ayala (citado en Antonio, 2008) señala que:

> [...] la idea es formar redes de conservación en cada uno de los estados (hasta el momento se tienen programados Puebla, Tlaxcala, Oaxaca y Estado de México), que a su vez conformen una red nacional, constituida formalmente ante la Reforma Agraria como una asociación de producción".

Esta asociación "recibirá apoyo técnico para mejorar su estructura productiva desde paquetes tecnológicos básicos para el desarrollo del cultivo de la raza hasta la mecanización, almacenamiento y comercialización de la misma" (Antonio, 2008). Según el mismo investigador, la finalidad es que dicha asociación de productores, "sea reconocida por la sociedad mexicana y el gobierno federal, como la estructura formal que conserva la diversidad genética del maíz y reciba un presupuesto asignado desde el Congreso para la conservación" (Antonio, 2008).

Dado que entre los objetivos que se han difundido del proyecto está el acercar las nuevas tecnologías a los pequeños productores, surge la duda de si se estará buscando que los campesinos productores de autoconsumo se transformen en demandantes de semillas. Ello es altamente improbable porque, dadas sus condiciones socioeconómicas,

estos productores difícilmente pueden adquirir la simiente. Además, llama la atención que no se mencione para nada el alto costo de la semilla vendida por las transnacionales como un problema de los productores empresariales de maíz (que se encuentran principalmente en el estado de Sinaloa y en el Bajío).

Está por verse a qué segmento de productores de maíz se beneficiará, pues para Jesús Eduardo Pérez Pico, director de Desarrollo de Tecnologías y Asuntos Regulatorios Latinoamérica Norte de Monsanto, la Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz de México (CNPAMM), perteneciente a la Confederación Nacional Campesina (CNC), que cuenta con 800 mil miembros (muchos en el norte del país, Sinaloa, Tamaulipas, además de Jalisco y Michoacán), tiene el deseo de que dichos productores se mantengan productivos y competitivos. Por lo anterior, la CNPAMM busca darle a su membresía la posibilidad de acceder a innovaciones tecnológicas, y también ayudar a las comunidades que han conservado el maíz por tantas generaciones a encontrar valor adicional en su cultivo para animarlos a mantenerlo, conservarlo y producir con mayor acceso a tecnología.

Jesús Madrazo Yris, presidente de Monsanto Latinoamérica Norte, muestra su satisfacción y apunta que el proyecto:

> [...] combina las metas de la empresa con la defensa de la riqueza cultural y de biodiversidad que quieren defender los productores de maíz mexicano [además, indicó que este tipo de acuerdos] facilita la disposición de los agricultores a tecnologías de mayor eficacia para incrementar rendimientos y bajar costos de producción con respeto al medio ambiente (Antonio, 2008).

No está de más recordar aquí, como mencionamos con anterioridad, que las mayores beneficiarias del más ambicioso proyecto de innovación tecnológica agrícola en México a la fecha, la RV, fueron las empresas comercializadoras de semillas, agroquímicos y maquinaria, y que la polarización entre los campesinos pobres de autosubsistencia y los grandes empresarios agrícolas se agudizó con dicho proyecto, creando una brecha que a la fecha es difícil de superar (Hewitt, 1975). La diferencia actual sería que en este momento el PMMM está totalmente en manos privadas, instituciones de investigación públicas y organizaciones políticas, mientras que el gobierno, muy presente en la promoción y puesta en práctica de la RV, está ausente.

Aquí valdría aclarar que estamos en contra de innovaciones tecnológicas que beneficien a los productores y permitan mayor producción de alimentos. Más bien queremos puntualizar que, con los actores sociales que protagonizan este proyecto, vemos que difícilmente los beneficiarios serán los pequeños campesinos que han domesticado las variedades nativas de maíz y conservado su diversidad genética por cientos de años. Es decir, consideramos que una innovación tecnológica que verdaderamente beneficie a los campesinos pobres de subsistencia deberá considerar sus propias iniciativas, condiciones y requerimientos y no ser impuesta por agentes externos. Algo que no se menciona para nada es el grave problema que implica la migración de los productores de maíz de subsistencia.

Por otra parte, para el presidente de la CNPAMM, Efraín García Bello, no es ningún secreto que parte de la intencionalidad del PMMM es abrir la puerta a la siembra de maíz transgénico en México, pues en el artículo de referencia se expone que García Bello:

> [...] además refirió que como organización que también atiende a productores de maíz del norte de México, hace un llamado al gobierno para que se empiece a trabajar con las parcelas experimentales de maíz genéticamente modificado, para que así esos productores también puedan incursionar en los adelantos biotecnológicos (Antonio, 2008).

Otro evento reciente relacionado con las políticas públicas, la ciencia y la tecnología agropecuarias, la soberanía alimentaria y la preservación de la diversidad genética del maíz, es la recientemente aprobada "Ley Agrícola de Fomento y Protección al Maíz como Patrimonio Originario, en Diversificación Constante y Alimentaria para el Estado de Tlaxcala" en el Congreso Local de dicho estado en 2011. El proceso comenzó desde 2007, cuando el Grupo Vicente Guerrero (Premio AMER –Asociación Mexicana de Estudios Rurales– a la Mejor Experiencia de Desarrollo Rural Sustentable 2009), convocó a los diversos actores involucrados e inició una labor de discusión y promoción de la importancia de preservar las variedades criollas o nativas. Explícitamente, la organización detectó como riesgos de pérdida de estas variedades la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la presencia de los maíces transgénicos. También observaron que, cuando los campesinos tlaxcaltecas no contaban con semilla propia, recurrían a los maíces híbridos de las tiendas de Distribuidora Conasupo (Diconsa). Así,

percibieron la sustitución gradual de maíces criollos o nativos, como el palomero, cacahuacintle, arrocillo y otros de colores cristalinos. En Tlaxcala, el 70-75% del maíz que se siembra es criollo y el estado es centro de origen del maíz. Las principales variedades criollas que se encuentran en el estado son: arrocillos, azul y blanco, bolita, cacahuacintle, chalqueño, palomero, ancho pozolero, elote cónico.

La Ley aprobada tiene su origen en la iniciativa del grupo Vicente Guerrero, varios ejidos tlaxcaltecas, académicos y el apoyo de la diputada Ana Lilia Rivera. Esta conjunción de actores ha participado en las Ferias del Maíz que se realizan en Tlaxcala y en los foros realizados para la discusión del proyecto de ley. El dictamen reconoce que en la riqueza genética del maíz hay un:

> [...] potencial para generar los maíces del futuro y el mundo ante el cambio climático [así como la necesidad de] contar con una norma que identifique los problemas de la producción maicera en Tlaxcala y plantee soluciones jurídicas para mantener su calidad, permanencia y cuidado.

Se considera importante la diversificación constante del grano y se plantean acciones concretas para cuidar la diversidad del maíz, a través del cultivo de las variedades criollas o nativas en las parcelas campesinas. Específicamente, se propone la creación de un Consejo Estatal del Maíz, como una instancia en la que participen los productores, sus organizaciones, los ayuntamientos, las dependencias federales y estatales y las instituciones de educación superior e investigación vinculadas a la agricultura. Una de las funciones fundamentales de este organismo es el constante monitoreo. También se establece la creación de un Programa Estatal de Semillas de Maíz Criollo, el cual busca el abastecimiento en condiciones de equidad. Su creación y funcionamiento es facultad del gobierno estatal, junto con la elaboración de un registro de productores. Está contemplada la generación de fondos locales de semillas.

Finalmente, no podemos dejar de considerar en el tema de la política científico-tecnológica hacia el agro y la soberanía alimentaria el recientemente lanzado "Programa de Modernización de la Agricultura Tradicional" (MasAgro). Dicho programa, anunciado en el último año del gobierno de Felipe Calderón, se dirige al maíz y al trigo y busca "obtener rendimientos más altos y estables de cultivos, incrementar sus ingresos (de los agricultores mexicanos) y reducir el efecto de sus prácticas agrícolas en el cambio climático". Todo el programa se conduce en el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMyT), y se

plantea trabajar con productores de pequeña escala, con menos de tres hectáreas, quienes suman el 80% de los agricultores de México (Gobierno Federal, 2011:10). Explicita que estos productores "no tienen acceso a tecnologías modernas ni a mercados funcionales" (y que se tratará de promover "semilla mejorada de alto rendimiento mejorada en forma convencional (no transgénica)" (Gobierno Federal, 2011:10). A 20 años se estima que beneficie a 1.3 millones de integrantes de familias campesinas, a 10 años se espera el incremento en la producción nacional de entre 5 y 9 millones de toneladas de maíz y de 350 mil toneladas de trigo harinero.

Para este programa, el gobierno de México aportará 138 millones de dólares estadounidenses en los próximos 10 años y "se espera que la iniciativa atraiga una inversión equiparable del sector privado y fundaciones" (Gobierno Federal, 2011:10).

Con las tecnologías sustentables que promovería el programa, como la labranza de conservación, y en colaboración con la Sagarpa, se estima que se reducirían las importaciones de maíz en un 63% para el año 2012 y en 90% para el año 2020 (Gobierno Federal, 2011:11).

El "legado" del programa consistiría en la soberanía y suficiencia alimentarias, el combate a la pobreza, la generación de empleo, el desarrollo regional, la autosuficiencia productiva y la adaptación al cambio climático. En cuanto a ciencia y tecnología, se supone que el MasAgro "Establece una plataforma de innovación tecnológica que permitirá compartirla con la comunidad internacional como bien público universal" (Gobierno Federal, 2011).

Todo esto suena muy bien, pero hay dos preguntas que saltan de inmediato: ¿Por qué hasta ahora?, si el programa comprende objetivos a 10 y 20 años, y era evidente desde hace décadas la gravedad de la pérdida de autosuficiencia alimentaria para el país, ¿por qué el gobierno actual lo lanza en el último año del mandato de Calderón? La otra es: ¿Por qué todo al Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMyT)?, sin demeritar la valía de la investigación realizada por este centro, se trata de una entidad internacional con una estrecha relación con los intereses de sus donantes, el Banco Mundial y la Fundación Rockefeller (misma entidad que promovió la RV en nuestro país), es decir, alejada de los intereses nacionales en cuanto a agricultura y alimentación.

Más allá de las dudas que causa tratar de "modernizar" desde arriba y sin preguntarles a los pequeños productores (un error ya señalado para el caso del Plan

Puebla con la RV), el tratamiento del problema agrícola y alimentario en el MasAgro es puramente productivo, sin ninguna atención a los graves problemas políticos, sociales y culturales que caracterizan a las sociedades rurales y explican en buena medida la deplorable situación de los de estos productores. Es decir, además de tarde y mal, una vez más el enfoque tecnocrático (basta con la técnica impuesta) es el que prevalece en el único intento del presente gobierno para recuperar la soberanía alimentaria y enfrentar el hambre y la crisis.

Recomendaciones

Una vez realizado un recorrido sobre la situación de la ciencia y la tecnología para el sector agropecuario en nuestro país y habiendo señalado los graves problemas que afrontamos, procedemos a sugerir algunas recomendaciones que permitirían remontar, en caso de que se transformaran en una política pública sostenida, la grave crisis alimentaria, ecológica y energética por la que pasamos:

- La investigación agropecuaria debe ser interdisciplinaria y considerar, además de la generación de innovaciones tecnológicas adecuadas a los ecosistemas y situación socioeconómica de los productores, que la recuperación de la soberanía alimentaria y el abatimiento del hambre no son un problema meramente productivo.
- Se debe promover la investigación agropecuaria pública, con presupuestos suficientes, para resolver los problemas sociales, económicos, políticos, productivos, tecnológicos y ecológicos que afronta la sociedad.
- Es necesario fomentar el empleo de los especialistas técnicos y socioeconómicos en el área agropecuaria y forestal.
- Los programas de estudio de dichos especialistas deben contemplar una formación interdisciplinaria y ética que les permita comprender en toda su magnitud la crisis alimentaria y ecológica, así como la urgencia de soluciones.
- Los fondos públicos para investigación interdisciplinaria agropecuaria deben ser suficientes y tener como prioridad la solución a los problemas de hambre, pobreza, violencia y deterioro ecológico que caracterizan a la sociedad rural.

- La regulación en bioseguridad debe ser realizada por instancias públicas con fondos suficientes, que en todo momento tengan como objetivo la preservación de la biodiversidad y los ecosistemas, la solución al problema del hambre y el bien común.
- La investigación agropecuaria debe contar con fondos públicos suficientes para realizar su labor sin depender de los fondos e intereses de las corporaciones multinacionales.
- Los institutos y centros de investigación públicos son los idóneos para realizar una investigación agropecuaria que vele por el interés nacional y deben contar con fondos suficientes para ello.
- Dichos centros e institutos deben estar atentos a las necesidades de los productores, sobre todo los de menos recursos, para diseñar tecnologías adecuadas a sus condiciones conjuntamente con ellos, y así poder recuperar la autosuficiencia alimentaria y revertir el deterioro ecológico.
- Los recursos fitogenéticos para la alimentación de México, especial pero no únicamente el maíz, deben ser valorados y conservados como patrimonio no sólo de nuestro país sino del mundo, a través de bancos de germoplasma y fondos de semillas de carácter público.

Bibliografía

Antonio Ocampo, Sara (2008), "Arranca proyecto de maíces mexicanos en Puebla", *Imagen Agropecuaria*, 6 de mayo 2009 [www.imagenagropecuaria.com/articulos].

Barajas, Rosa Elvia (1991), "Biotecnología y revolución verde: especificidades y divergencias", *Sociológica*, num. 16, "Biotecnología. Transformación productiva y repercusiones sociales", año 6, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco, México.

Bartra Verges, A. (2003), *Cosechas de ira. Economía política de la contrarreforma agraria*, Ithaca/Instituto Maya, México.

Bell, M.M.; Lloyd, E. S. y Vatovec, C. (2010), "Activating the Countryside: Rural Power, the Power of the Rural and the Making of Rural Politics", *Sociologia Ruralis*, vol 50, num. 3, julio, pp. 205-224.

Boege, Eckart (2008), *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación* in situ *de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígena*, Instituto

Nacional de Antropología e Historia/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Buiatti, Marcelo (2005) "Biologies, Agricultures, Biotechnologies", *Tailoring Biotecnologies*, vol. 1, Issue 1, noviembre, Center for Tailormade Biotechnologies and Genomics, Wageningen, Países Bajos.

Buttel, Frederik (1995), "Biotechnology, an epoch-making technology?", en Fransman, M.; Junne, G. y Roobeek, A. (eds.), *The Biotechnology Revolution?*, Blackwell, Estados Unidos/Reino Unido.

Calva, José Luis (1991), *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano*, Fontamara.

CEPAL (1982), *Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano*, Siglo XXI Editores, México.

Conabio (2011), "Diversidad genética de maíces nativos y sus parientes silvestres en México", comunicado de prensa Conabio núm. 63, 10 de marzo [www.biodiversidad.gob.mx/genes/genes/Proyectomaices/html], fecha de consulta: 4 de junio de 2011.

Conacyt (2011), "Indicadores científicos y tecnológicos", [http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/cms/paginas/IndCientifTec.jsp], fecha de consulta: 5 de junio de 2011.

Chauvet M. y Massieu, T.Y. (2007), "Políticas de investigación científico-técnica y transferencia de tecnología el caso de la agrobiotecnología", en José Luis Calva, (coord.), *Desarrollo agropecuario forestal y pesquero*, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México.

El Universal (2011), "Cifras del Día", fuente: Banco Mundial, Coneval, CEPAL, 1 de junio, p. 2.

FAO (2011a), "Report of the Panel of Eminent Experts on Ethics in Food and Agriculture", Fourth sesión, 26–28 november, 2007, Roma, Italia.

—— (2011b), "Los precios mundiales de los alimentos alcanzan un nuevo récord histórico", [http://www.fao.org/news/story/es/item/50538/icode/].

Gobierno Federal (2011), "México presenta el programa modernización sustentable de la agricultura tradicional (MasAgro)", *La Jornada del Campo*, num. 43, 15 de abril.

Hewitt, Cynthia (1975), *La modernización de la agricultura mexicana. 1940-1970*, Siglo XXI Editores, México.

Lamine, C. (2005), "Settling Shared Uncertainties: Local Partnerships Between Producers and Consumers", *Sociologia Ruralis*, vol 45, num. 4, octubre pp. 324-345.

Martínez, Lilian y Castañeda, Yolanda (2007), "La soja genéticamente modificada en Argentina y México, ¿una solución", ponencia presentada en el *VI Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales*, 22-26 de octubre, Veracruz.

McMichael, Philippe (1999), "La política alimentaria global", *Cuadernos Agrarios*, nueva época, num. 17-18, "Globalización y sociedades rurales", Federación Editorial Mexicana, pp. 9-28.

Pollan, M. (2008), *In Defense of Food: An Eater's Manifesto*, Penguin Books, Nueva York.

Rubio, Blanca (1983), ((Resistencia campesina y explotación rural en México)), Era, México.

Ruivenkamp, Guido (2005), "Taylor-made biotechnologies: Between Bio-Power and Sub-Politics", en Ruivenkamp, Gido y Jongerden, Joost (eds.), *Tailoring Biotechnologies. Potentialities, Actualities and Spaces*, volúmen 1, Issue 1, Center for Tailormade Biotechnologies and Genomics, Wageningen, Países Bajos.

Stiglitz, J.E. (2002), *El malestar en la globalización*, Taurus-Santillana, España.

Teubal, M. (2001), "Globalización y nueva ruralidad en América Latina", en Norma Giarraca, (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Colección Grupos de Trabajo, CLACSO, Buenos Aires.

Turrent, Antonio (2009), "Potencial productivo del maíz en México", *La Jornada del Campo*, Suplemento informativo de *La Jornada*, num. 16, 13 de enero.

USDA (2011), "Gain Report Number: MX1017. Global Agricultural Information Network" [http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_Mexico%20City_Mexico_3-14-2011.pdf].

El cambio climático y el caso del agua en México

*Isabel Quintas**

México se encuentra catalogado como un país con disponibilidad *Baja* según el criterio adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta clasificación toma en cuenta la disponibilidad media anual de agua por habitante considerando la precipitación que recibe el territorio y su población. Pero México es un país de contrastes extremos tanto en la distribución de la precipitación como de la población, y aunque la disponibilidad media de agua para el país es de algo más de cuatro mil metros cúbicos, esto disminuye a 100 m^3 en la Zona Metropolitana del Valle de México, mientras que en el sureste se tienen más de 20 000 m^3. En este trabajo se calcula la disponibilidad media de agua para cada municipio del país para el 2010, y se realizan las proyecciones para las décadas siguientes considerando uno de los escenarios de cambio climático (a1b) y las proyecciones demográficas del Consejo Nacional de Población (Conapo). Conocer esta disponibilidad es uno de los factores esenciales para la planeación territorial que permita el desarrollo armónico de la sociedad, la economía y el medio ambiente.

El agua, tanto su escasez como exceso, es un recurso limitante de las posibilidades de crecimiento económico de las poblaciones. La agricultura, algunas industrias demandantes de agua y aun los centros urbanos pueden volverse inviables ante variaciones en la disponibilidad del agua. Por supuesto la vulnerabilidad se incrementa con la pobreza de los grupos sociales y en particular con los grupos de agricultores que no cuentan con tecnología de riego.

Para un país como México, donde actualmente la disponibilidad natural media por habitante es *Baja*, según la clasificación utilizada internacionalmente, el estudio del impacto del cambio climático debe hacerse a nivel local para buscar estrategias de

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco [iquintas@correo.xoc.uam.mx].

adaptación para las próximas décadas. Pero no sólo impactará el cambio climático sino las tasas de crecimiento demográfico y las políticas migratorias internas.

En este trabajo se analiza a nivel municipal el cambio climático y la evolución demográfica para las próximas décadas, conjuntando ambos fenómenos en un índice de disponibilidad de agua a nivel municipal. La información utilizada proviene de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) para el caso de la precipitación, de los modelos de cambio climáticos del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) para el escenario a1b procesado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) para México, del censo 2010 del INEGI y de las estimaciones de población de Conapo.

Los resultados se muestran sobre mapas temáticos pero la información detallada se encuentra en archivos que pueden procesarse para analizar tendencias regionales, otros escenarios o variaciones en los patrones demográficos cambiantes. La información se procesa con algoritmos de geoestadística para el análisis territorial.

Las tendencias observadas en cuanto a la situación actual de los centros urbanos muestran claramente el incremento de la dependencia de suministros de agua cada vez más lejanos, quitando recursos antes disponibles para la agricultura. Y aunque es tarde, es necesario contar con instrumentos de planeación territorial compatibles con las estrategias de adaptación al cambio a nivel de las comunidades que aún están por hacerse.

Palabras claves: cambio climático, disponibilidad natural media de agua, crecimiento demográfico.

Introducción

El agua, tanto su escasez como exceso, es un recurso limitante de las posibilidades de crecimiento económico de las poblaciones. La agricultura, algunas industrias muy demandantes de agua y aun los centros urbanos pueden volverse inviables ante variaciones en la disponibilidad del agua. Por supuesto la vulnerabilidad se incrementa debido a las altas densidades de población alrededor de los centros urbanos, a la pobreza de grandes grupos sociales que no tienen cómo afrontar las situaciones de desastre y en particular con los grupos de agricultores que no cuentan con tecnología de riego y que dependen exclusivamente de la temporada de lluvias.

Para un país como México que actualmente ya se encuentra con una disponibilidad natural media por habitante *Baja*, según la clasificación utilizada internacionalmente, el estudio del impacto del cambio climático debe hacerse a nivel local, dada la variabilidad de climas, orografías y grupos sociales existentes en el territorio,

para buscar estrategias de adaptación y desarrollo para las próximas décadas, que permitan contar con los planes a nivel regional e inclusive por comunidad. Pero dado que México aún se encuentra en una etapa de crecimiento de la población y con un proceso de migración del campo a la ciudad que también impacta en la disponibilidad de agua, es necesario considerar ambos aspectos.

El agua utilizada para la agricultura es mayor al 70% del agua disponible, como ocurre en casi todo el mundo; dependiendo del tipo de agricultura, el cultivo y la región las cantidades pueden variar, pero de cualquier manera es el agua el recurso que limita la producción de alimentos. Algún ejemplo puede demostrarlo: según una fuente, para producir un kilogramo de arroz se necesitan 1600 litros; para el frijol de soya, dos mil litros; mientras que algunas variedades de maíz requieren 650 litros por kilogramo, y cultivos de forrajes como la alfalfa o el sorgo requieren de más de 1100 litros por kilogramo, lo que se transfiere a la carne; así, un kilo de pollo requiere de 3500 litros mientras que la carne vacuna supera los 40 mil litros. Estos datos varían muchísimo según la fuente de información, pero sin duda la producción de alimentos requiere tecnificarse para lograr una mayor eficiencia, esto es, obtener más kilogramos de alimentos con la misma cantidad de agua.

México dispone de casi dos millones de kilómetros cuadrados de superficie con una precipitación anual media de 770 milímetros, lo que equivale a un volumen de aproximadamente 1 500 kilómetros cúbicos de agua. Cuenta con 653 acuíferos, con más de una centena de ellos sobreexplotados, localizados en la zona centro donde se encuentra gran parte de la población y las actividades económicas. El área utilizada para la agricultura es de alrededor de 25 a 35 millones hectáreas,[1] inferior al 2% del territorio, pero utiliza el 70% del agua concesionada para los distintos usos: uso público, industrial, hidroenergía y agricultura.

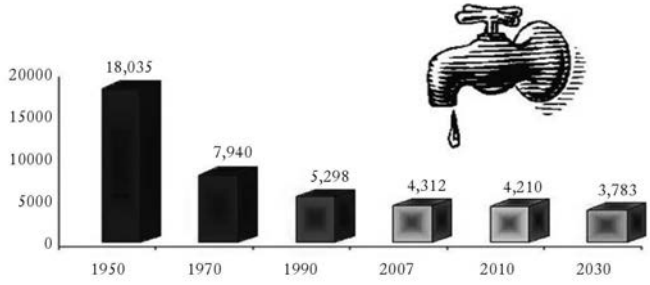
Índice de disponibilidad media de agua per cápita

La demanda de agua se ha venido incrementando de manera continua debido al incremento de la población y al desarrollo económico. Esta tendencia continuará en los próximos años, aunque el agua disponible ya está comprometida para las diversas actividades. La información oficial de Conagua dice:

[1] Un km^2 es igual a 100 hectáreas.

En México la disponibilidad de agua por habitante al año pasó de *18035 m*^{3} en 1950 a *4312 m*^{3} en 2007, que de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se considera como una disponibilidad baja.

FIGURA 1
Disponibilidad natural media de agua en México, 1950-2030
(*m*^{3}*/hab/año*)



Fuente: Conagua, *Estadísticas del agua en México 2008*, México.

De acuerdo con el PNUD, una disponibilidad de agua inferior a los *mil 700 m*^{3}, se considera como una situación de estrés hídrico, comprometiendo la salud de la población, la seguridad alimentaria, el desarrollo económico y la protección de los ecosistemas[2] (Conagua, 2008).

Para hacer estas afirmaciones se utiliza la clasificación de la disponibilidad natural media total de agua propuesta en 2003 por Shiklomanov y Rodda que permite comparar los distintos países y regiones según los recursos que disponen para satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes y de su entorno, incluyendo el conjunto de actividades básicas para su desarrollo.

Este índice considera el agua que recibe el territorio, básicamente la precipitación, y de esta considera la que escurre por la superficie o se infiltra, para calcular el volumen disponible anual; la otra variable es la población. Tomando en cuenta la demanda de agua para todas las necesidades promedio por persona y del agua requerida para el mantenimiento de los ecosistemas, propone la siguiente clasificación:

[2] Tomado de *Estadísticas del agua en México 2008*, Conagua.

Disponibilidad natural media per cápita (m^3/hab/año)	Clasificación
Menor a 1000	Extremadamente baja
1000 a 2000	Muy baja
2000 a 5000	Baja
5000 a 10000	Media
10000 a 20000	Alta
Más de 20000	Muy alta

Según esta clasificación, México se encuentra en una situación crítica debido a que dos terceras partes del territorio tienen clima árido y semiárido, y especialmente a que en cincuenta años, 1950-2000, la población prácticamente se cuadruplicó. Para las décadas venideras habrá que considerar los cambios esperados en la precipitación debidos al cambio climático, que pronostica una disminución para todos los escenarios.

Pero para poder realizar planes de desarrollo y adaptación a futuro es necesario conocer la disponibilidad de agua para cada región con el mayor detalle posible, pues tanto la distribución de la precipitación como de la población es muy irregular.

Fuentes de datos

En el presente trabajo se utilizan, como información geoestadística[3] básica, los datos relativos a la distribución de la precipitación y a la distribución de la población actual; también se hace uso de las proyecciones de estas variables para las siguientes décadas. La búsqueda de la información con el mayor detalle posible que se pudieran relacionar determinó la discretización utilizada en este trabajo: el municipio. A continuación se detallan los datos y las fuentes de éstos.

[3] Se utiliza el concepto de geoestadística en su acepción más general, definiéndola como la aplicación de la *teoría de funciones aleatorias* al reconocimiento y estimación de fenómenos naturales (*Journel y Huijbregts, 1978*), o simplemente el estudio de las variables numéricas distribuidas en el espacio.

1. *Población*: se utilizan los datos de los habitantes de cada municipio obtenidos del censo de población 2010. Si bien existen datos a mayor detalle, éstos se dan para poblaciones de tamaño mayor a determinado número de habitantes, pero no es posible correlacionarla con la precipitación correspondiente.
2. *Proyecciones de la población*: los datos utilizados corresponden a las proyecciones de Conapo a partir de la información del conteo del 2005; hay estimaciones de la población femenina y masculina por municipio para cada año desde 2005 a 2030. Lamentablemente, el Censo 2010 mostró discrepancias importantes con lo estimado (más de cuatro millones de personas) debido a que se subestimó la tasa de natalidad de los primeros años de este siglo.[4] Hasta agosto de 2011 no se disponía de los datos de Conapo corregidos. Se ha solicitado esta información pero aún no la han podido proporcionar; el trabajo será corregido cuando se hagan del dominio público; es probable que la nueva versión tenga proyecciones hasta el 2040 o 2050.
3. *Precipitación*: se utilizaron datos de las normales climatológicas 1960-1990 de las estaciones de monitoreo de la base de datos para computadoras, *Climate computing* (Clicom, del Servicio Meteorológico Nacional, SMN). Para cada municipio se buscó la estación más representativa que en la mayoría de los casos coincide con la cabecera municipal; esto puede ser discutible en casos de municipios extensos como los de la península de Baja California; cuando se pudieron encontrar dos o más estaciones en el municipio se consideró un promedio ponderado. Para algunos municipios que no tenían o no se pudo identificar una estación en la base de normales climatológicas, se obtuvieron los valores del Extractor Rápido de Información Climatológica (ERIC III).
4. *Cambio climático*: se utilizan los datos correspondientes a las proyecciones para el escenario a1b de la regionalización de los modelos globales realizada por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).[5] El método usa los resultados de 23 modelos de circulación general que participaron en el Cuarto

[4] Se consideró que la tasa de natalidad continuaría disminuyendo como lo venía haciendo en las últimas dos décadas; la diferencia, aunada a la generación de jóvenes del "bono demográfico" en edad reproductiva, dio una subestimación de cerca de tres millones de niños.

[5] Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA); técnica de regionalización (*downscaling*) de Fiabilidad de Ensamble Ponderado, adaptación del REA, de J. Martín Montero.

Reporte del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC). La discretización está dada sobre una malla regular de 0.5° x 0.5°, para cada mes de cada año desde 2010 a 2098.

5. *Superficie y coordenadas*: los datos geográficos fueron tomados del INEGI y para algunos municipios de nueva creación hubo que corresponder estos datos con los de la precipitación. Se consideró la ubicación de la cabecera municipal (nota: debido a que no se podían obtener los datos de los más de 500 municipios de Oaxaca, se agruparon en los 30 distritos y un municipio).
6. *Mapa con división política*: se utilizó el mapa obtenido en el Servicio Meteorológico Nacional (SMN) que posteriormente fue modificado para que el estado de Oaxaca quedara dividido en los distritos; no se utilizó el mapa obtenido del INEGI porque la herramienta de graficación no soportaba el sistema de coordenadas en que nos fue entregado.[6]

Método de cálculo

Se calculó la disponibilidad media de agua por habitante como el cociente del agua precipitada disponible, esto es la parte de la precipitación que no regresa a la atmósfera por los mecanismos de evaporación y evapotranspiración, entre el número de habitantes. Se usó el criterio que utiliza Conagua para hacer la estimación global para todo el territorio, considerando que es aproximadamente 30% del volumen precipitado.

Para efectos de este estudio, este cálculo se hizo para cada municipio y por lo tanto sólo pretende ser un valor indicativo, ya que no se considera la temperatura media y la evaporación correspondiente a cada municipio.

El volumen precipitado se obtuvo como el producto de la precipitación media anual en la cabecera municipal multiplicada por la superficie del municipio; se consideró a la tercera parte como el volumen disponible. La disponibilidad media de agua es el cociente de este volumen entre la población del municipio; este cálculo se estimó para el año 2010 con los valores de las normales de precipitación 1960-1990 y la población del censo de población del 2010.

[6] Se utilizó Mapviwer 5.

Para los años 2020 y 2030 se utilizaron las proyecciones de Conapo existentes hasta el momento (realizadas en 2006) que tienen errores como ya se indicó, debido a las tasas de natalidad consideradas; estas estimaciones muestran un incremento importante de la población en la frontera norte debido a que se consideró que continuaría el flujo de la migración que se dio en los últimos lustros; posiblemente el cierre de la frontera de parte de Estados Unidos y la violencia en esta región hayan modificado de manera sensible esta tendencia y ello se vea reflejado en las nuevas proyecciones que entregue Conapo este año.[7] Se graficaron mapas de disponibilidad para los años 2020 y 2030 considerando que únicamente se modificaría la población pero con la precipitación normal anterior.

Para considerar cómo el cambio climático afectaría la disponibilidad media de agua se utilizaron los datos de anomalía de precipitación para el escenario a1b obtenidos por el IMTA. Las anomalías se encontraban sobre una red de 0.5° x 0.5° para cada mes de cada año y se procesaron para obtener las anomalías anuales y luego se consideró el promedio de nueve años para estimar la anomalía de la década; por ejemplo para 2020 se consideró el intervalo 2016-2024, y así sucesivamente.

A partir de la malla regular se interpoló la anomalía a las coordenadas de las cabeceras municipales y con este dato se recalculó el volumen de agua disponible. Hay que señalar que aunque estamos considerando que hay calentamiento, no se corrige por esta variable. Se hicieron los mapas de disponibilidad de agua para 2020, 2030, 2040 y 2050; para las dos últimas décadas se utiliza la población proyectada para 2030 por dos razones: primero porque Conapo estimó solamente hasta 2030 la población por municipio; por otro lado, se esperaba que la población dejaría de crecer entre los años 2030 y 2035, aunque este dato también puede variar; tampoco se estaría considerando la migración interna.

Presentación de resultados

a) *Datos geográficos*

México cuenta con una superficie de casi dos millones de kilómetros cuadrados y recibe una precipitación promedio de poco más de 750 milímetros aunque con

[7] Este trabajo será recalculado en cuanto se disponga de las proyecciones de Conapo.

una distribución espacial y temporal no uniforme. El norte del país es árido con precipitaciones menores a 250 mm e incluso en ciertas regiones la precipitación no llega a los 100 mm. En el sureste por el contrario se tienen precipitaciones de hasta 4 000 mm en algunas localidades. La región central, el altiplano –región donde vive la mayor parte de la población–, recibe entre 500 mm a 750 mm, correspondiendo a clima semiárido.

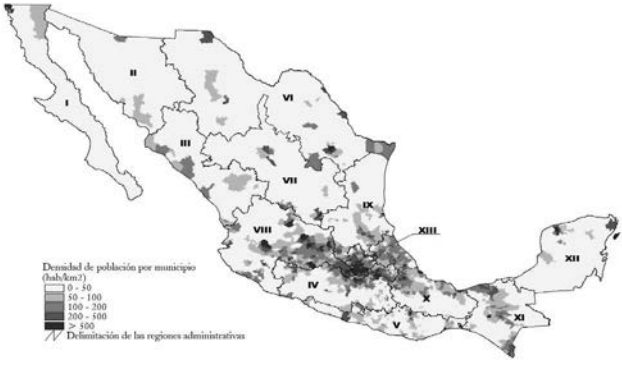
FIGURA 2

Distribución de la precipitación anual 1971-2000

(de 50 mm a 4 500 mm, Conagua)

FIGURA 3

Densidad de la población por municipio, según Conapo



En cuanto a la distribución temporal, la mayor parte del territorio está sujeta a un régimen tropical con una temporada de lluvias en verano (mayo-octubre) donde ocurre 80% de la precipitación y una temporada seca. Solamente la región norte tiene clima de latitudes medias con precipitaciones invernales, aunque es la región más árida.

La población está concentrada en la región central, la mayor parte sobre el altiplano entre 1 200 y 2 000 metros sobre el nivel del mar, en regiones donde la precipitación se encuentra entre los 250 mm y los 750 mm. En la Figura 3 se muestra la densidad de población, donde se aprecia la heterogénea distribución.

En los mapas de la Figura 4 se muestran los municipios: 42 de éstos con una disponibilidad media per cápita menor a 100 m^3, esto es con el agua apenas necesaria para el consumo individual urbano. Se trata de los municipios conurbados del Distrito Federal y el Estado de México, Monterrey y cinco municipios aledaños, y algunas ciudades como Tijuana, Puebla, Guadalajara, Tampico y Tonalá. Estos municipios contaban con una población de 25.8 millones de habitantes; el siguiente mapa muestra los 267 municipios con menos de 1000 m^3, considerados con una disponibilidad extremadamente baja, o sea que no se pueden realizar más que actividades elementales y posiblemente se está en un entorno altamente frágil. En esta situación se encuentran 57 millones de habitantes, más de la mitad de la población. Las Figuras c y d muestran los municipios por debajo de 2000 m^3 y 5000 m^3.

En la Figura 5 se presentan los mismos mapas para el 2030, considerando el efecto producido por la variación de la población según las últimas proyecciones publicadas por Conapo, y las variaciones en la precipitación estimadas para el escenario a1b de cambio climático publicadas por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) en 2010. Según las proyecciones señaladas, 22 municipios se suman a los de disponibilidad extremadamente baja, menos de 1000 m^3, La población afectada pasaría de 57 millones a 66 millones de habitantes.

La misma situación se repite en todas las categorías, con disminuciones muy importantes en algunas localidades como Tijuana, donde se espera un incremento de la población superior al 60% y una disminución de la escasísima precipitación de la región superior al 20% como se puede observar en el Cuadro 1 donde se muestra, para los municipios más poblados, el número de habitantes y la disponibilidad de agua para el 2010, junto con el incremento de población para el 2030 respecto a la de 2010 así como la variación de la precipitación para 2030 bajo el escenario a1b.

FIGURA 4

Disponibilidad natural media de agua para el 2010

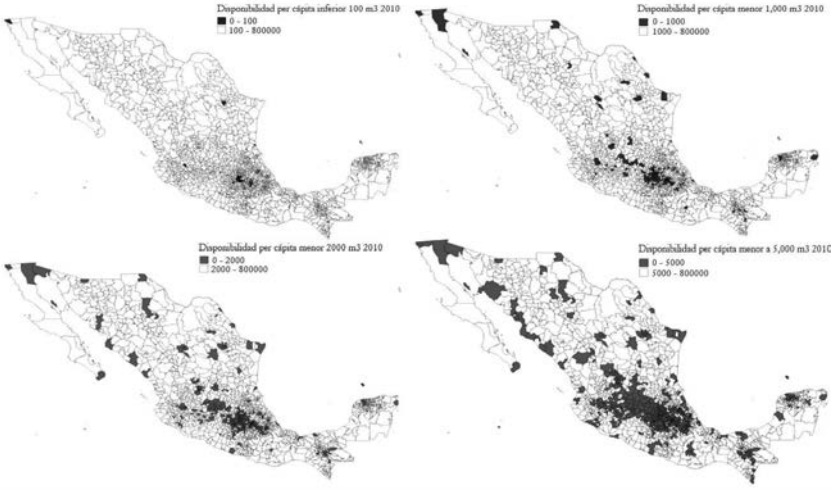
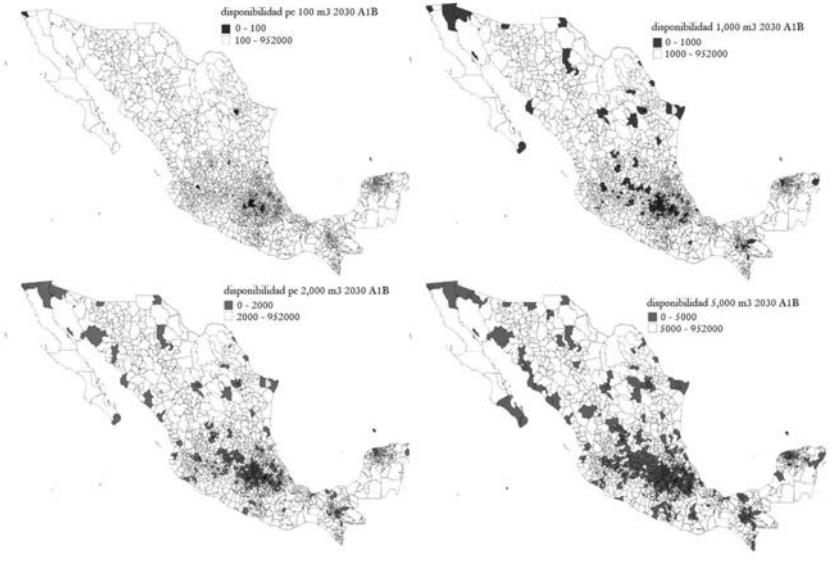


FIGURA 5

Disponibilidad natural media de agua para el 2030 considerando las proyecciones de población y las estimaciones de variación de la precipitación bajo el escenario a1b



a) menos de 100 m^3; *b*) menos de 1000 m^3; *c*) menos de 2000 m^3; *d*) menos de 5000 m^3.

Según los datos presentados, hay localidades que tenderán a perder población como es el caso de algunas delegaciones del Distrito Federal y algunos municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México, la ciudad de Guadalajara y la de Monterrey. Por otro lado, se esperan disminuciones de la precipitación de cerca del 20% en la zona norte y de alrededor del 10% en la región central.

CUADRO 1

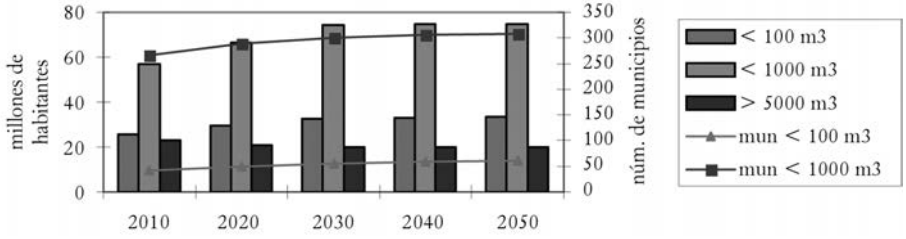
Situación pronosticada para los municipios de mayor población

ID clave	NOM_LOC	pob 2010	disp /per 2010.	inc. Pob.	inc prec.
09007	Iztapalapa	1 860 402	17	-2%	-10%
15033	Ecatepec de Morelos	1 743 838	16	2%	-12%
02004	Tijuana	1 641 168	74	66%	-23%
21114	Heróica Puebla de Zaragoza	1 613 646	81	21%	-14%
14039	Guadalajara	1 549 506	37	-22%	-10%
08037	Juárez	1 431 072	302	26%	-22%
11020	León de los Aldama	1 426 865	177	34%	-19%
14120	Zapopan	1 286 447	215	31%	-14%
09005	Gustavo A. Madero	1 157 362	19	-19%	-11%
19039	Monterrey	1 135 666	80	-10%	-18%
15058	Ciudad Nezahualcóyotl	1 067 770	12	-32%	-15%
02002	Mexicali	943 326	387	35%	-18%
31050	Mérida	835 767	334	22%	-9%
15106	Toluca de Lerdo	832 447	136	36%	-9%
08019	Chihuahua	824 347	1 361	20%	-15%
25006	Culiacán Rosales	819 332	1 287	2%	-9%

En la Figura 6 se observa que para 2010 se tienen 42 municipios con menos de 100 m^3 habitados por 25.8 millones de personas; estas cifras se elevan hasta llegar a 60 municipios para la década de 2050, con más de 33 millones de personas; con menos de 1000 m^3 se pasa de 267 a 309 municipios con más de 75 millones de personas, mientras que la población con una disponibilidad buena de agua, más de 5000 m^3, disminuye de 23 a 20 millones de habitantes.

GRÁFICA 1

Millones de habitantes y número de municipios



Evolución del número de municipios y cantidad de habitantes con menos de 100 m^3, 1000 m^3 y más de 5000 m^3 de disponibilidad natural media de agua desde 2010 a 2050.

Propuestas

- Sin duda el agua es actualmente escasa para al menos la mitad de la población en México y este problema se está agudizando desde hace décadas y aún continuará esta tendencia por lo que es necesario tomarlo en cuenta para la planeación territorial y las políticas públicas relacionadas con asentamientos humanos, planeación industrial y manejo de los recursos para la agricultura.
- El agua no respeta las fronteras políticas y este trabajo se realizó sobre la unidad del municipio por ser las entidades sobre las que se disponía de información. Pero el agua debe estudiarse por cuenca y subcuenca, considerando importaciones, exportaciones y trasvases; tampoco coinciden las cuencas superficiales con las subterráneas y la infraestructura hidráulica también debe ser considerada en los estudios regionales.
- El trabajo deberá ser recalculado cuando Conapo recalcule las proyecciones demográficas con los datos obtenidos en el censo 2010; también se deberán adaptar a las modificaciones que presenten los distintos escenarios de cambio climático que se observen.
- México tiene que tomar muchas medidas para adaptarse y modificar las actuales tendencias a la contaminación que deteriora las reservas de aguas superficiales y comienza a contaminar las aguas subterráneas. Para esto será necesario realizar estudios con mucho mayor detalle para regiones, cuencas y reservorios.

- Muchos de los estudios actuales respecto de aguas subterráneas no consideran los efectos posibles del cambio climático ya que estos sistemas responden mucho más lentamente a la variabilidad climática; sin embargo, para lidiar con las sequias no se debe descartar la recarga artificial, pues estos reservorios son mucho mayores que los superficiales y no sufren el fenómeno de evaporación. Los estudios a plazos de algunas décadas deberían tomar en cuenta las tendencias de largo plazo (¿décadas?) en la precipitación.
- Los planes de adaptación deben considerar, aun más que las tendencias, el posible incremento de la variabilidad con los consecuentes problemas de sequía –inundación, agravados por los asentamientos en regiones vulnerables de una población creciente y desordenada.

Conclusiones

Este trabajo sólo brinda un panorama general de la situación, pero no toma en cuenta parámetros regionales coma la evaporación por ejemplo; lo que se observa claramente es que la falta de planeación territorial fue la que permitió la concentración de la población y las actividades productivas en sitios carentes de los recursos naturales y de infraestructura adecuados. Para planear a largo plazo dónde instalar un parque industrial, una presa, construir una carretera o destinar cierto espacio a la vivienda habrá que hacer estudios regionales y locales que evalúen los recursos naturales existentes actualmente y a futuro, tomando en cuenta los pronósticos de cambio climático que se tengan (este tema está en estudio y cada día los pronósticos serán más confiables) y en especial a la variabilidad interanual.

Al hacer estudios regionales se podrá tomar en cuenta y contabilizar los acuíferos de la región, los índices de evaporación, la cobertura vegetal, y el comportamiento de la cuenca con su infraestructura de control y distribución para determinar con precisión la disponibilidad de agua. En resumen, realizar el balance hídrico.

México necesita diseñar y llevar a cabo medidas de adaptación de manera inmediata, pero para esto es necesario e imprescindible cuantificar los efectos a los que hay que enfrentarse, por ejemplo si se estiman las temperaturas y regímenes de precipitación esperados se puede cambiar el tipo de cultivos por otros más apropiados para la disponibilidad de agua para riego esperada. Otros problemas

que necesitan esta información son el manejo de presas, la generación de energía o autorizar la construcción de infraestructura turística.

Bibliografía

Alley, W. (2001), Ground wáter RN: A72411332.

Conapo, "Indicadores demográficos varios, proyecciones, base de datos. República Mexicana: población al 1 de enero de cada año por sexo y edad, 2005-2051".

Conagua (2008), "Estadísticas del agua en México (2004 al 2008), Comisión Nacional del Agua/ Semarnat.

INEGI (2010), Estados Unidos Mexicanos, resultados preliminares *Censo de Población y Vivienda 2010*.

Montero Martínez, M.J. y Pérez López, J.L. (2008), "Regionalización de proyecciones de precipitación y temperatura en superficie aplicando el método REA para México", en Polioptro Martínez (ed.), *Efectos del cambio climático en los recursos hídricos de México*, vol. II, IMTA, México.

Partida Bus, Virgilio (2008), "Proyecciones de la población de México, de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades, documento metodológico 2005-2050", Conapo, México.

Semarnat (2010), *Atlas de vulnerabilidad hídrica en México ante el cambio climático*, México.

Shiklomanov, I.A. y Rodda, J.C. (2004), *World Water Resources at the Beginning of the 21st Century*, Geoscience Canada, septiembre.

Nuevo diseño institucional para el mejor aprovechamiento económico de los recursos naturales

*Roberto M. Constantino T.**

Introducción

Este documento tiene como objetivo abordar el problema de una necesaria transición en la política de utilización de los recursos naturales en México. No sólo desde una perspectiva ambiental y ecológica debido a la notable acumulación de inercias desequilibrantes en los sistemas naturales derivadas del patrón de producción y consumo contemporáneo que exhibe la sociedad mexicana, sino incorporando condiciones de bienestar público, toda vez que la forma en la que socialmente se aprovecha la naturaleza tiene implicadas pautas distributivas que inciden directamente en el bienestar de la población.

Sin desconocer que existen esfuerzos gubernamentales significativos en materia ambiental y ecológica exhibidos en la arquitectura institucional mexicana contemporánea, se parte de la consideración que desde una perspectiva de largo plazo éstos deben ser modificados con la intención reducir la vulnerabilidad social y ambiental frente a las oscilaciones en la estabilidad de la naturaleza. Para ello se explora el porqué, a pesar de que los asuntos del medio ambiente y la naturaleza son ámbitos públicos en los que existe deseabilidad social, soporte político, conocimiento científico y tecnológico, conveniencia económica y disponibilidad de gestión, las decisiones en tal ámbito parecen moverse con lentitud en relación con la tasa de acumulación de desbalances. Aunque es probable que existan diferentes explicaciones posibles para ello, dos elementos que resultan significativos en la construcción de una interpretación plausible que permita al país avanzar en nuevas

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

formas de ensayar prácticas de aprovechamiento de la naturaleza que resulten menos desequilibrantes, o al menos socialmente más rentables; se relacionan –por un lado- con la presencia del mito de la riqueza o abundancia de recursos naturales en México y, por el otro, con las reglas distributivas implícitas en los modelos de aprovechamiento de la naturaleza cuya estabilidad fomenta procesos de degradación del capital natural y externalidades que reducen el bienestar público.

Claramente la creencia del mito de la abundancia en la dotación de recursos naturales y su divulgación, alientan un aletargamiento de la acción pública en materia de corrección del comportamiento depredador por parte de los agentes económicos; en la medida que le resta un sentido de urgencia a la intervención pública correctiva. Por su parte, la estabilidad de las reglas distributivas inherentes a los patrones de aprovechamiento de la naturaleza facilita un modelo de privilegios financiados con el capital natural. Al respecto, debe señalarse que no parece incorrecta la obtención de beneficios derivados del proceso de transformación de la naturaleza; lo que no parece correcto es la transferencia de los costos de la explotación de los recursos naturales al nivel social.

Las consideraciones anteriores se alojan a lo largo de las tres secciones que forman este documento. En la primera de ellas se aborda el fenómeno de la evolución de los desequilibrios en los sistemas naturales derivados del patrón de aprovechamiento. En particular, se explora el fenómeno de la eficiencia como un criterio predominante de la acción gubernamental en este campo. En la segunda, se destaca el problema de las capacidades públicas para la corrección de los desbalances en el modelo de aprovechamiento de la naturaleza. En la última sección se aborda el problema de la vulnerabilidad social como un resultado prácticamente inevitable de la arquitectura institucional vigente.

El fortalecimiento de las capacidades nacionales de gestión en materia de aprovechamiento de la naturaleza no es un asunto sólo de la agenda del sector medio ambiente y recursos naturales. Requiere de una transición en las reglas de distribución de los beneficios y de los costos del aprovechamiento. En el corto plazo, las acciones que fomenten la eficiencia técnica en la utilización de los recursos naturales pueden facilitar un mejor aprovechamiento de recursos que son escasos, sin embargo la corrección del patrón de transformación de la naturaleza necesita de cambios en los patrones de producción y consumo que favorezcan la reducción de la vulnerabilidad social frente a las oscilaciones de los sistemas de la naturaleza. Frente

a ello se precisa del cambio en los precios relativos entre la forma contemporánea de utilización de la naturaleza en relación con formas diferentes que tiendan hacia el desacoplamiento o el uso menos dispendioso de los recursos.

La dinámica de aprovechamiento de los recursos naturales en México: alguna evidencia de largo plazo

La idea de lo sustentable ha sido paulatinamente más significativa e importante en el discurso público en México. Y aunque parezca un lugar común, es preciso recordar que dicha categoría no sólo implica un objetivo institucional en sí mismo, sino un estilo de desarrollo específico. La sustentabilidad del desarrollo constituye un fenómeno complejo, es decir, dinámico y no lineal para referirse al tipo de relación que caracteriza los vínculos de una sociedad con la naturaleza que le circunda.

Como cualquier otro proceso, el de la sustentabilidad está sujeto al mejor conocimiento científico y tecnológico acerca de las formas y mecanismos que gobiernan la relación de intercambio entre la sociedad y la naturaleza, así como de las características de la estabilidad dinámica en los sistemas interactuantes, los cuales podrían presentar la necesidad de tendencias al cambio y ajuste frente a la presencia de perturbaciones externas que obligaran a un reacomodo de los componentes, o bien del sistema natural o bien del sistema social, con el objetivo de persistir.

Los asuntos de la relación entre la naturaleza y la sociedad son caracterizados también como complejos porque la definición de la sustentabilidad al nivel social implica el cumplimiento simultáneo de tres restricciones fundamentales: la ecológica, la social y la económica. En un sentido, un proceso evolutivo de aprovechamiento sustentable de la naturaleza implica que los procesos de producción y consumo: no induzcan a sobrepasar la capacidad de resistencia de los sistemas naturales ante las perturbaciones inherentes en los procesos de transformación social de la naturaleza; no induzcan al deterioro de los niveles de bienestar social y tampoco induzcan al desarrollo de comportamientos económicos depredadores. Tal y como se intenta representar en la Figura 1.

A pesar de lo anterior, suelen emplearse periódicamente interpretaciones instrumentales de la sustentabilidad que aluden predominantemente al aprovechamiento de los recursos naturales. Tales son los casos de las condiciones de sustentabilidad

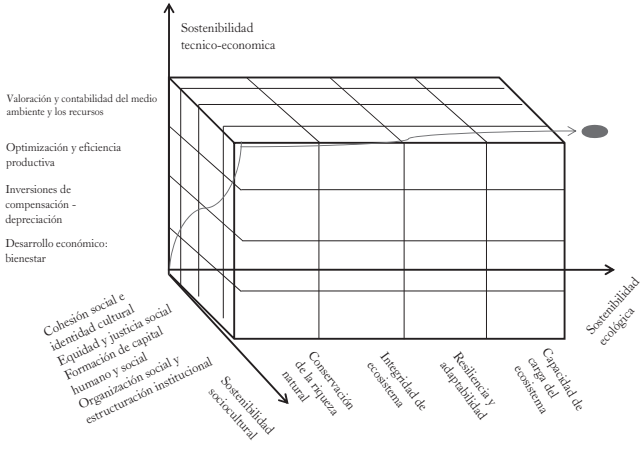
débil, fuerte y extrema. A través de las cuales se suele referenciar la sustentabilidad como una relación de tasas de aprovechamiento bajo supuestos de sustituibilidad o complementariedad entre los capitales natural y antropogénico. En tales versiones, diferentes entre sí, suele encontrarse un vínculo con las condiciones distributivas de forma no necesariamente explícita. Por ejemplo, en el caso de la condición débil de la sustentabilidad en la que se asume una sustituibilidad perfecta entre los capitales natural y antropogénico, si la tasa de crecimiento de la economía compensa la tasa de aprovechamiento del capital natural, aun cuando no se modificara la regla de distribución, se cumple con un principio de mejora en el bienestar colectivo por el solo hecho de crecer. En esta versión de la sustentabilidad el eje que articula el proceso de bienestar está determinado por la eficiencia.

Desde luego no es incorrecto pensar en la eficiencia como un mecanismo que facilite el mejoramiento de las capacidades de gestión sobre la naturaleza. Sin embargo, el problema emerge cuando se pueda llegar a pensar que es el más importante, sin considerar su tipo. Se debe reconocer que existen diferentes pautas de eficiencia (Khosla, 2011), la eficiencia técnica (o de lo que es), la eficiencia potencial (o de lo que debería ser), la eficiencia latente (o de lo que podría ser) y la eficiencia sistémica (o de lo que sería diferente). Referirse a la posibilidad de mejoramiento en la gestión de los recursos naturales sobre la base de la eficiencia técnica implica buscar formas más sofisticadas de hacer las cosas, aunque éstas pudieran ser incorrectas.

Un ejemplo histórico que ilustra adecuadamente lo antes señalado, es decir, el riesgo inherente a la búsqueda de hacer mejor las cosas, aunque éstas sean incorrectas, es el caso de la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca de México, región que agrupa a la Ciudad de México y la Zona Conurbada. Los asentamientos coloniales confrontaron el problema recurrente de las inundaciones (Constantino, 2010) en la Ciudad de México durante todo el virreinato. La solución que se encontró en su momento, y que subsistiría durante más de 500 años hasta la actualidad, fue la construcción de infraestructura que permitiera el desalojo de las avenidas en la zona lacustre de México, formada por el sistema lagunar de México-Texcoco-Xochimilco-Xico-Xaltocan-Zumpango. La opción elegida por su constructor original –Enrico Martínez– para dar salida a las aguas que inundaban a la Ciudad de México implicaba construir un túnel (originalmente el Socavón de Nochistongo) que permitiera desalojar por gravedad los excedentes fuera de la cuenca. Los problemas entre Enrico Martínez

FIGURA 1
La complejidad de lo sustentable

Equilibrios dinámicos en procesos de sostenibilidad



Fuente: adaptado de Herrero (2002).

y el virrey de Gelves detuvieron las obras que fueron retomadas años después, convirtiendo el túnel original en un tajo a cielo abierto.

El sistema funcionó parcialmente aunque provocó serias transformaciones en el sistema de la Cuenca de México. Para empezar, se convirtió a una cuenca endorreica –es decir, una cuenca geológica cerrada– en un valle debido a la construcción de una salida para el agua. En segundo lugar, el sistema permitió el desalojo y la paulatina desecación del sistema lagunar y efectivamente se redujeron las inundaciones de forma parcial, más por obra de la ocupación de las tierras altas que por la funcionalidad de la obra en sí misma. El hecho que las inundaciones continuaran afectando a la Ciudad de México en el periodo independiente, fue determinante para que durante el Porfiriato se tomara la decisión de construir la infraestructura que evitara las inundaciones de la ciudad. Fue entonces que, con base en las ideas de Humboldt y Francisco de Garay, se promueven las obras de lo que años después serían conocidos como El Gran Canal de Desagüe y el Primer Túnel de Tequixquiac, la infraestructura que prometía evitar las inundaciones de forma definitiva. La idea: sacar por gravedad los excedentes de las avenidas y conectarlas al

Río Pánuco. Las inundaciones continuaron en la Ciudad de México. En la década de 1940 se inician las obras del Segundo Túnel de Tequixquiac, para aumentar el poder de aforo. Las inundaciones continuaron, se decidió entonces la creación del drenaje profundo, un túnel a mayor profundidad y con mayor capacidad de desalojo. Desde luego, las inundaciones continuaron, ya para entonces el proceso de abastecimiento de agua potable con base en la extracción de recursos subterráneos había provocado subsidencia y compactación de los suelos arcillosos, cuyo efecto visible fue el hundimiento diferencial de la ciudad detectado por Nabor Carrillo en sus estudios de mecánica de suelos.

El efecto del hundimiento fue la pérdida de la pendiente para el desalojo por gravedad de las aguas de la cuenca. La solución fue entonces el bombeo y la perforación a una mayor profundidad para habilitar los túneles de desalojo. Crecía la eficiencia del sistema de desalojo. Pero la ciudad continuaba bajo el riesgo de las inundaciones; así, bajo el trazo que conectaba la infraestructura con el Río Pánuco se amplió la capacidad de aforo con el Túnel Emisor Central y, más recientemente en esta administración federal, la propuesta del Túnel Emisor Oriente. Desde luego, las posibilidades de que sea una obra que vaya a resolver el riesgo de las inundaciones son relativamente remotas.

La infraestructura hidráulica construida para la prevención de las inundaciones en la Ciudad de México es una muestra significativa de ingenio, de habilidad y de conocimiento. Pero al mismo tiempo es una muestra de los riesgos que entraña creer que la eficiencia lo resuelve todo, bajo un paradigma tecnológico estable.

En el análisis de los problemas de la sustentabilidad contemporánea en México existen varios factores que debemos considerar como determinantes de la efectividad y la capacidad de la gestión pública sobre los recursos naturales. Entre otros destacan, por su importancia: las características del proceso de acumulación, las características tecnológicas del proceso de transformación de la naturaleza, las asimetrías distributivas al nivel social, así como la existencia de una matriz cultural estable que, en materia de los recursos naturales, está constituida por una falta de credibilidad en la acción institucional por parte de los usuarios de los activos naturales, así como la creencia altamente difundida de una abundante riqueza natural albergada en el territorio.

En particular, aunque la difusión de la idea o la creencia de una abundante riqueza natural en el país pudieran parecer poco significativas frente a la necesidad

de elaborar mecanismos de intervención públicos en el ámbito de la gestión de los recursos naturales, es en realidad sumamente relevante.

Efectivamente, un asunto público no tiene el mismo sentido de prioridad y tampoco exige a las instituciones la misma urgencia de intervención si el contexto de su interpretación se relaciona con una abundancia de recursos que, para todo fin práctico, implica la posibilidad de postergar el conjunto de decisiones que modifiquen los arreglos institucionales para el aprovechamiento de tales recursos como: el cambio de los incentivos para facilitar los proceso de innovación o la transición de las trayectorias tecnológicas, las reglas de distribución de los beneficios, o bien, aquellas decisiones para la construcción de la infraestructura destinada al aprovechamiento más eficiente o la defensiva.

Salmerón (2006) elabora una reconstrucción del origen del mito de la riqueza natural de México para situarlo en la respuesta que Francisco Javier Clavijero provee en su *Historia Antigua de México*, ante el discurso eurocentrista elaborado por Montesquieu, Buffon y Hegel. Más allá del propósito controversial del documento en el que se ensalza la geografía de México y le ubica como un territorio propicio para la emergencia de un patrón civilizatorio occidental, éste facilitó la posibilidad de la emergencia de un nacionalismo criollo que se recreó a través de la construcción sucesiva de instituciones. En tal elaboración, la pobreza en medio de las pródigas dotaciones de la naturaleza sólo podría ser el resultado de la falta de talento de los mexicanos para transformar la abundancia.

Por lo que hace a los asuntos relativos al aprovechamiento de los recursos naturales, la existencia de una corriente de pensamiento en la que la abundancia ha sido el común denominador facilitó el surgimiento de un patrón de utilización de la naturaleza poco precavido. Un ejemplo que ilustra tal hecho consiste en la reactivación del reparto agrario durante la administración del gobierno federal del presidente Echeverría y la intensificación de los programas de desarrollo rural con base en el Programa de Ganaderización y la operación de la Comisión Nacional de Desmontes (Merino, 2004), cuyo impacto a partir de la política de colonización de las selvas del sureste implicó –en apenas unos años– una pérdida cercana al 80% de la cubierta forestal original en tales regiones.

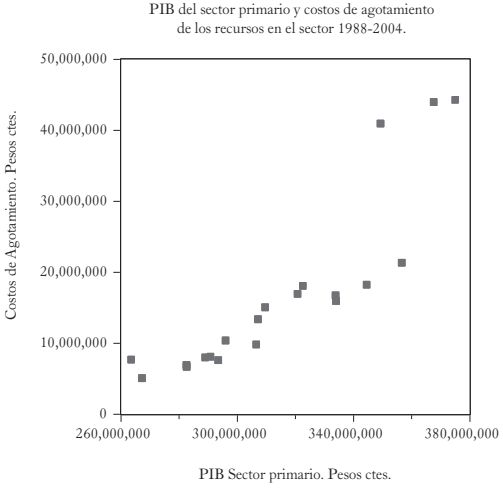
De manera consistente con el proceso de evolución institucional, el crecimiento económico en México ha sido predominantemente extensivo en relación con la frontera de los recursos naturales. Si bien es cierto que debido a la elección de la

escala de análisis para la elaboración de este documento se pueden perder detalles de casos exitosos en materia de la gestión de los recursos naturales, las tendencias macroeconómicas identificadas permiten inferir que en el país resulta predominante un proceso de crecimiento económico extensivo, más que intensivo en términos de los activos naturales.

Debido a su cercanía con los procesos de aprovechamiento y transformación de las propiedades del capital natural, el proceso de crecimiento del sector primario imputa costos crecientes debido a la degradación de los recursos naturales, tal y como se puede observar en la Gráfica 1. No se pasa por alto que, debido a los encadenamientos sectoriales, la actividad primaria es abastecedora de alimentos e insumos para su correspondiente transformación industrial. Sin embargo, una aproximación sectorial es significativa ante las implicaciones de bienestar de la población que labora directamente en tal tipo de actividades.

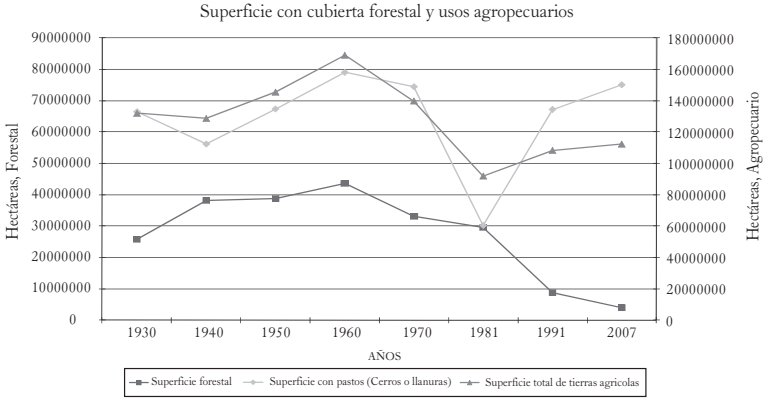
GRÁFICA 1

Producción primaria y costos de agotamiento



El análisis de largo plazo de la evolución de las superficies productivas agropecuarias en relación con las diferentes superficies de cubierta forestal original, indica que la expansión productiva en este sector se ha llevado a cabo a través de procesos de ampliación sobre la frontera de los recursos naturales, tal y como se observa en la Gráfica 2.

GRÁFICA 2
La competencia por el uso del suelo



Fuente: INEGI. *Censo agrícola, ganadero y forestal*, Resumen general 1930, 1940, 1950, 1960, 1970 1981, 1991 y 2007

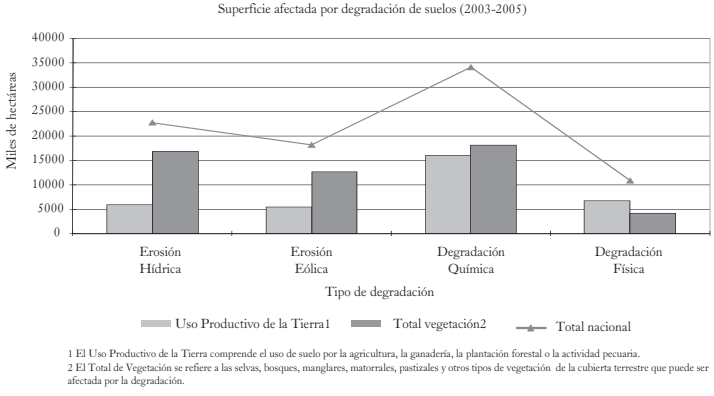
El proceso de expansión de la frontera productiva agropecuaria no sólo ha implicado una transformación de la cubierta vegetal. Los procesos productivos en este sector generan una creciente afectación de los suelos con implicaciones diferenciadas. La Gráfica 3 muestra los diferentes tipos de degradación de los suelos dependiendo de la vocación o características de aprovechamiento.

En los suelos empleados productivamente predominan los procesos de degradación química y física. Es decir, la pérdida del potencial productivo relacionada con los procesos tecnológicos de producción. Mientras que las áreas no empleadas en los procesos productivos enfrentan deterioros relacionados con la erosión hídrica y eólica. Una característica de la modificación de la cubierta forestal consiste en dejar expuestos a los efectos del viento y el agua porciones significativas de suelos, circunstancia que permite a su vez la pérdida de nutrientes y el endurecimiento de las capas superficiales; con lo cual los suelos pierden capacidad para infiltrar el agua de lluvia y recargar los acuíferos, además de contribuir a la eutroficación de los cuerpos superficiales de agua debido a la acumulación de la materia orgánica arrastrada.

La Gráfica 4 muestra los tipos predominantes de afectaciones en la capacidad productiva de los suelos según el tipo de vegetación existente. Aunque la erosión hídrica y eólica puede afectar cualesquiera tipos de ecosistema terrestre, éstas

GRÁFICA 3

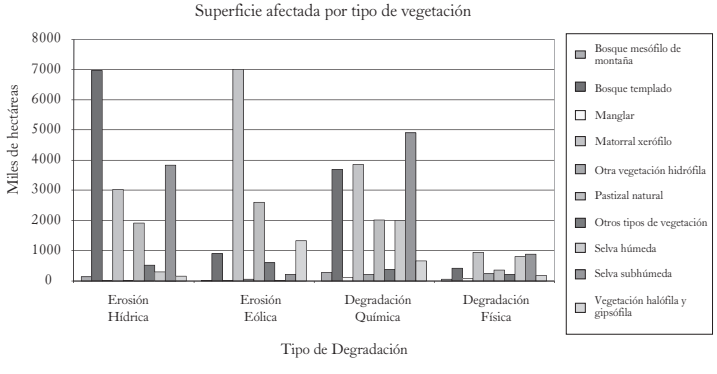
Degradación de suelos por tipo de afectación predominante



Fuente: Dirección General de Estadística e Información Ambiental con base en el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, conjunto de datos vectoriales de uso de suelo y vegetación, 2002-2005. Escala 1 250 000. Serie III, INEGI, México, 2005. Dirección General de Estadística e Información Ambiental, con base en Semarnat/Colegio de posgrados.

GRÁFICA 4

Degradación de suelos y cubierta vegetal

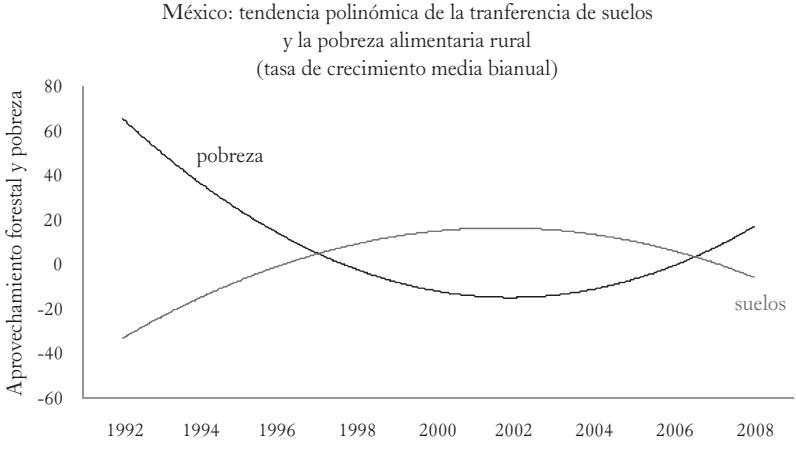


Fuente: Dirección General de Estadística e Información Ambiental con base en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Conjunto de datos vectoriales de uso de suelo y vegetación, 2002-2005. Escala 1 250 000 serie III, INEGI, México 2005. Dirección General de Estadística e Información Ambiental con base en Semarnat, Colegio de Posgrados. Evaluación de la degradación del suelo causada por el hombre en la República Mexicana. Escala 1 250 000. Memoria Nacional 2001-2002. Semarnat/Colegio de Posgraduados, México 2003.

predominan en los bosques templados y las áreas de matorral correspondientemente. Sin embargo, la degradación química de los suelos, característica de los procesos productivos o de la transferencia de suelos para otros usos diferentes del agropecuario, afecta los ecosistemas selváticos predominantemente además de las cubiertas de bosques templados y matorrales.

Eventualmente, el aprovechamiento de los recursos naturales habría valido la pena si la derrama de beneficios hubiera facilitado un incremento en la calidad de vida de la población que depende directamente de las actividades productivas de este sector. Sin embargo, la evidencia indica que para que los productores del sector primario puedan aspirar a mejores condiciones económicas y de bienestar, técnicamente tienen que dejar de serlo. Ello se desprende de la Gráfica 5, en la que se muestra la evolución de los indicadores de pobreza alimentaria relacionados con los procesos de transferencia en el uso de los suelos.

GRÁFICA 5
Pobreza rural y suelos



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, ENIGH, Semarnat y CEPAL.

La cuestión anterior es consistente con el hecho de que la pobreza rural es significativamente superior a la que acontece en las zonas urbanas, tal y como muestra la Gráfica 6. En tal sentido, vale la pena preguntarse si el patrón de deterioro de los activos naturales, en términos de cubierta vegetal y propiedades de los suelos, ha valido la pena.

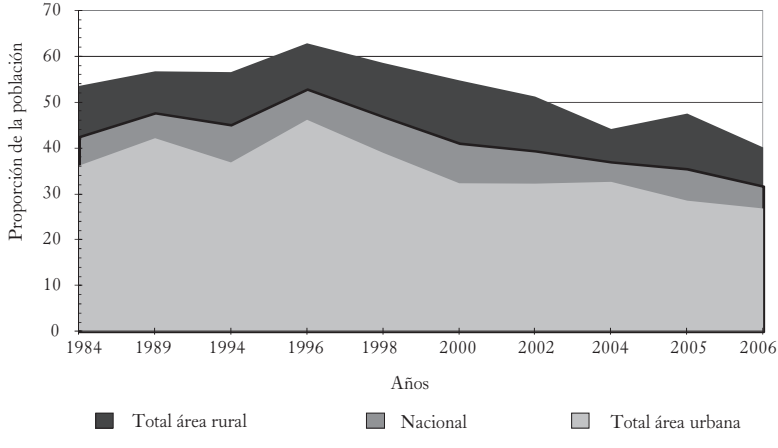
México al igual que otros países del mundo emplea una proporción significativa de sus recursos hídricos para la producción en el sector primario. La Gráfica 7 muestra la estructura de aprovechamiento contemporáneo sectorial del agua en el país. Como ahí se puede observar, predominan los usos productivos en relación con el consumo del agua destinado a los hogares. En el análisis de la distribución de los usos del agua en el país por regiones administrativas, se destaca el hecho que la única región en la que los usos domésticos del agua es significativamente superior a los flujos destinados para las actividades productivas es la que corresponde al Valle de México.

Desde una perspectiva de largo plazo, los recursos hídricos en México presentan una trayectoria similar a la acontecida en materia de suelos y de la transformación de las cubiertas forestales originales.

GRÁFICA 6

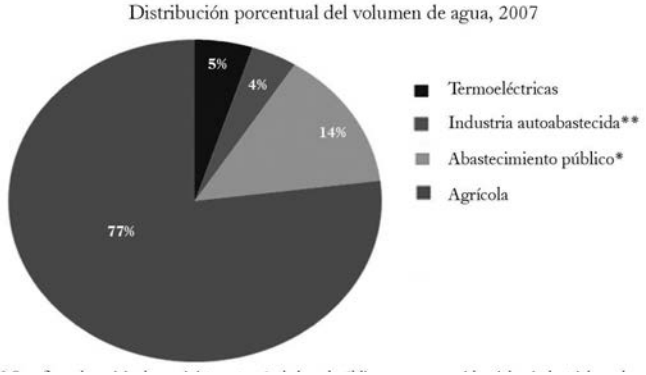
Pobreza comparada

Evolución de la pobreza según región geográfica
(Proporción de la población por área)



Fuente: CEPAL, BADEINSO, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, 2010.

GRÁFICA 7
Estructura del aprovechamiento de agua en México



*Se refiere al servicio de suministro a través de la red pública para usos residenciales, industriales y de servicios.

**Se refiere a la extracción y aprovechamiento a través de la expedición de permisos.

Fuente: tomado de Conagua, estadísticas del agua en México, 2008.

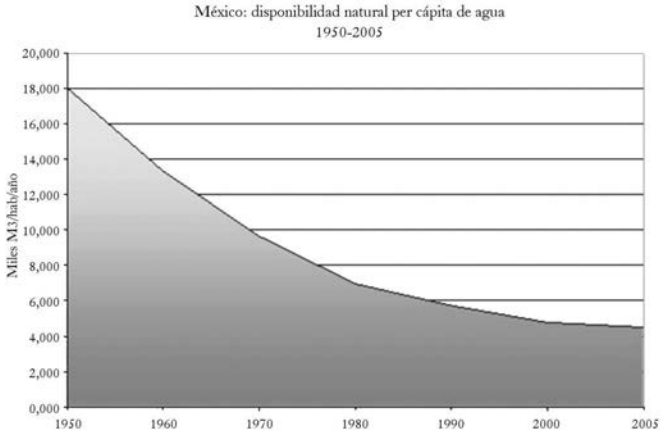
La Gráfica 8 describe las características de la disponibilidad natural media de agua en el país. Si bien México se ubica entre los trópicos de Cáncer y Capricornio, su geografía es la que corresponde a un territorio semiárido. La mayor disponibilidad de agua en el país se encuentra en el sur. El centro, por su parte, mantiene un balance relativamente equilibrado en su disponibilidad debido sobre todo a la infraestructura hidráulica que se ha construido a lo largo de los años. Sin embargo, el norte de México puede ser caracterizado como una región que presenta condiciones de estrés hídrico.

El indicador de la disponibilidad natural per cápita hace referencia al potencial de la disponibilidad tanto de fuentes superficiales como subterráneas, descontando la magnitud de la población del país en su conjunto. Sin embargo, claramente la situación que presentan los recursos hídricos en México podría subvaluarse con base en dicho indicador. La razón de ello estriba en que no toda el agua proveniente de los escurrimientos y disponible en los cuerpos superficiales o cuencas subterráneas, además del agua de lluvia, es susceptible de ser aprovechada.

A la disponibilidad natural debe restarse el flujo del agua que está inutilizada para su aprovechamiento en el corto plazo debido a los procesos de contaminación.

GRÁFICA 8

Evolución de la disponibilidad natural per cápita



Fuente: elaboración propia con datos de Semarnat (2003).

De este monto restante, debe considerarse que el abastecimiento efectivo de agua depende de las características de la infraestructura pública para su provisión, el cual durante el proceso de distribución mediante las redes primarias y secundarias tiene una pérdida cercana al 30% del flujo de entrada en el sistema asociado con los procesos evapotranspiración, de mantenimiento, fracturas en las líneas de distribución o fugas en los centros de destino final. Si a lo anterior se suma el hecho de que el flujo abastecido se afecta por los patrones de consumo llevados a cabo por los usuarios finales, resulta que el volumen físico de agua efectivamente disponible para la atención de las actividades productivas y consultivas es menor que el correspondiente a la disponibilidad natural.

Un par de factores que hacen crónico el patrón de aprovechamiento de los recursos hídricos en el país es el relacionado con los flujos migratorios y de la dinámica económica contemporánea. El proceso de transición económica de México desde mediados de la década de 1980 generó incentivos para la migración hacia las regiones áridas del país en la región norte. Lo cual, aunado al hecho de la existencia de esquemas de aprovechamiento en los que el agua se emplea en un solo ciclo sin posibilidad de reutilizar sistemáticamente los flujos residuales mediante un tratamiento eficaz, provoca una creciente presión sobre los recursos hídricos de tales regiones.

Lo anterior configura un escenario en el que la disponibilidad efectiva per cápita de recursos hídricos es una de las más bajas del continente, aun comparado con países cuyo territorio es una fracción del territorio nacional como Uruguay.

La situación de los recursos hídricos en México plantea retos institucionales significativos en el corto plazo. El abastecimiento del agua para las actividades productivas y consuntivas proviene predominantemente de la extracción de las fuentes subterráneas. La infraestructura para el abastecimiento y almacenamiento del agua no ha evolucionado de la misma manera que la infraestructura para el saneamiento de las aguas residuales, la lenta evolución de esta última impide la reincorporación de flujos debidamente tratados en el ciclo de su aprovechamiento social, con lo cual se reduciría eventualmente la presión extractiva sobre las fuentes de abastecimiento.

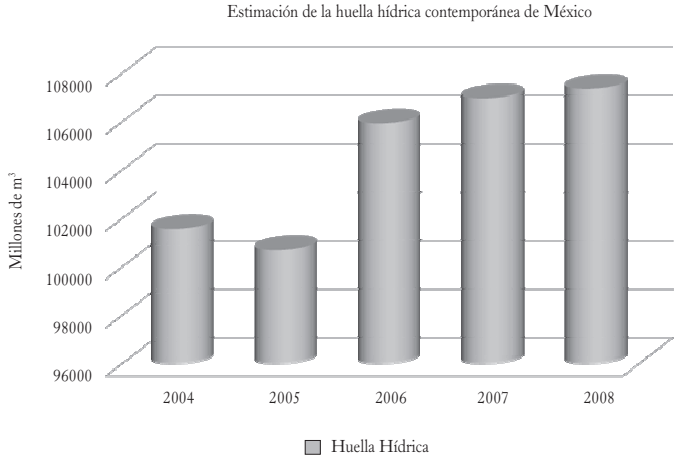
El destino predominante de las aguas residuales en México es de uso agrícola. La carga orgánica contenida en tales flujos es, en algún sentido, compensatoria de la pobreza de nutrientes en algunos suelos con vocación agrícola. Un ejemplo de ello lo constituye la transformación del distrito de riego 03 en el Valle del Mezquital (Pérez *et al*., 2001), en el que el aporte orgánico provisto por la aguas negras ha permitido la expansión productiva en la región. Desde luego es preciso revisar el modelo del aprovechamiento del agua residual en la medida que el consumo de agua en el país es creciente ante la evolución demográfica y el crecimiento económico.

Las estimaciones de la huella hídrica, un indicador biofísico de la cantidad de agua empleada para la producción de los bienes y servicios generados por una economía, indican que en el caso de México tiende a incrementarse paulatinamente. La Gráfica 9 muestra las estimaciones elaboradas en las que los flujos de agua empleados por la sociedad mexicana contemporánea son crecientes.

En México la disponibilidad natural de agua es de origen meteorológico. A diferencia de países que tienen la posibilidad del abastecimiento de agua debido al deshielo de glaciares, la del país está determinada por el ciclo de las lluvias. Las estimaciones acerca del aprovechamiento del agua de lluvia en el país indican que tres cuartas partes de ésta se pierden en procesos de evapotranspiración, aproximadamente una quinta parte se deposita en cuerpos superficiales y una proporción cercana al 5% recarga las cuencas subterráneas mediante infiltración. La búsqueda de opciones para el aprovechamiento en gran escala del agua de lluvia permitiría contrarrestar la dinámica estructural de la economía mexicana que presenta rendimientos constantes a escala en materia del aprovechamiento del agua.

GRÁFICA 9

Agua en la producción de bienes y servicios



Fuente: elaboración propia con datos de Conagua (2003).

El Cuadro 1 presenta los resultados del modelo de regresión elaborado para verificar la intensidad de utilización del agua como parte del proceso de crecimiento económico en México. Para ello fue utilizada la estructura del producto interno bruto estatal (PIBE) de las entidades federativas durante el 2005, y relacionada con

CUADRO 1

Rendimientos constantes a escala en materia de agua

Modelo Isoelástico LnPIB= f(ln Suministro)

Variable	Coeficiente	Desv. Estd.	Estadístico	Prob.
C	1.408683	0.874285	1.611241	0.1176
Ln Suministro	1.007327	0.097454	10.33639	0.0000
R-cuadrada	0.780767	Media variable dep		10.41433
R-cuadrada	0.773460	d.s variable dep		0.864068
S.E de la regresión	0.411264	Criterio de inf akaike		1.121300
Suma cuadrática errores	5.074150	Criterio Schwarz		1.212909
Log verosimilitud	-15.94080	Estadístico-f		106.8409
Estadístico Durbin-watson	1.405449	Prob (Estadístico)		0.000000

el volumen físico de suministro de agua. Como se puede observar, los rendimientos escala del agua como factor productivo son constantes. Ello quiere decir que, bajo las condiciones actuales de aprovechamiento productivo, cualquier proceso de crecimiento económico transcurriría sobre la base de una creciente utilización de recursos hídricos. Ante lo cual, el suministro de agua se vuelve crítico como un factor determinante del crecimiento.

El modelo de aprovechamiento del agua ha generado manifestaciones sociales significativas. Al margen de las condiciones biofísicas que determinan de manera importante las condiciones de abastecimiento, además de las características específicas de la estrategia de gestión, la ocupación desordenada del territorio, conjuntamente con las características de la arquitectura institucional de gestión del agua que se ha diseñado predominantemente sobre la capacidad de financiamiento pública, configura un escenario en el que la ampliación del abastecimiento ha generado rezagos en la disponibilidad de los servicios de agua potable y potenciales diferencias en la calidad de los flujos entregados. En la medida que el agua es un activo vital del funcionamiento social, las deficiencias en la cobertura, la disponibilidad y la calidad son confrontadas por los ciudadanos con sus propios recursos.

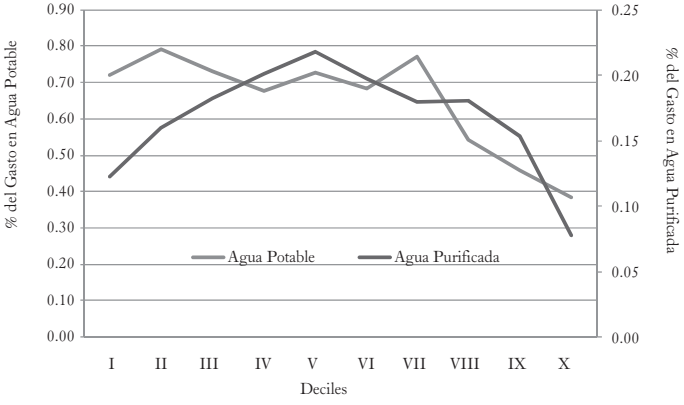
La Gráfica 10 muestra que ante las restricciones del funcionamiento los servicios públicos de suministro del agua potable, ha emergido un mercado de agua purificada embotellada. Ante las condiciones de una sociedad que se caracteriza por las asimetrías distributivas, claramente el modelo de gestión de agua en el país constituye una estrategia regresiva. Toda vez que el agua, un bien nacionalmente escaso, es más cara entre los grupos sociales con menor disponibilidad de ingreso.

La dinámica del aprovechamiento de los recursos naturales en México muestra una trayectoria contemporánea en la que el proceso de crecimiento económico se lleva a cabo predominantemente sobre la base de una ampliación de la frontera de la utilización, en relación con la cual no parecieran que los beneficios de la transformación de los activos naturales tuvieran una derrama positiva en los niveles de vida de los grupos sociales menos favorecidos. Desde luego, esperar que por sí mismo el patrón de aprovechamiento modificara las asimetrías distributivas que son características de la estructura económica mexicana constituye un empeño estéril.

En el análisis de los vínculos entre el funcionamiento de la sociedad y su relación con la naturaleza, es importante no sólo la forma en la que transcurre el proceso de transformación de los activos naturales, sino también saber para qué. Desde luego

GRÁFICA 10
Distribución del ingreso y consumo de agua

Porcentaje promedio que representa el gasto del agua sobre el ingreso corriente de los hogares, por deciles.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, *Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares*, varios años.

existen diferentes respuestas como niveles de observación; desde la perspectiva de las empresas o unidades de producción es posible que la respuesta que justifique la transformación de los activos naturales sea la ampliación de las cuotas de mercado; desde la perspectiva regional, el crecimiento competitivo. Sin embargo, desde una perspectiva nacional el objetivo de tal transformación sólo puede justificarse desde la lógica del bienestar. En tal sentido, los procesos de transformación de la naturaleza no cumplirían con un objetivo de la promoción del bienestar si no se toman decisiones que corrijan la arquitectura institucional que regula las reglas distributivas.

En relación con la manera en la que se transforma productivamente la naturaleza, debe señalarse que el incremento en la eficiencia permitiría, bajo ciertas condiciones, reducir el impacto de la actividad económica sobre la degradación del capital natural. Sin embargo, tal estrategia requeriría del acompañamiento de mecanismos de intervención que, por un lado, permitieran la restauración parcial de los ecosistemas afectados. Pero por el otro, fueran acompañados por procesos de recuperación post-industrial y post-consumo, que alentaran prácticas de reutilización y reciclaje, que indujeran a un ahorro de energía, agua y materias primarias. Con lo cual se

abre la oportunidad para el desarrollo de un segmento de economía verde con un potencial significativo para la generación de empleos.

Las ganancias ecológicas derivadas de un incremento de la eficiencia en la economía mexicana no son fácilmente distinguibles de forma agregada. Las hay desde luego, sin embargo, en la medida que subsisten incentivos que no favorecen los procesos de transición tecnológica en materia productiva, es posible que sean más lentos. Algunos ejemplos de incentivos que pudieran entorpecer un mejor aprovechamiento inmediato de los recursos naturales son los siguientes: exenciones impositivas sobre fertilizantes, agroquímicos y energía eléctrica en el sector agrícola. Subsidios al diesel en la producción agropecuaria, tasas impositivas iguales para el aprovechamiento de materias primas vírgenes y las recicladas.

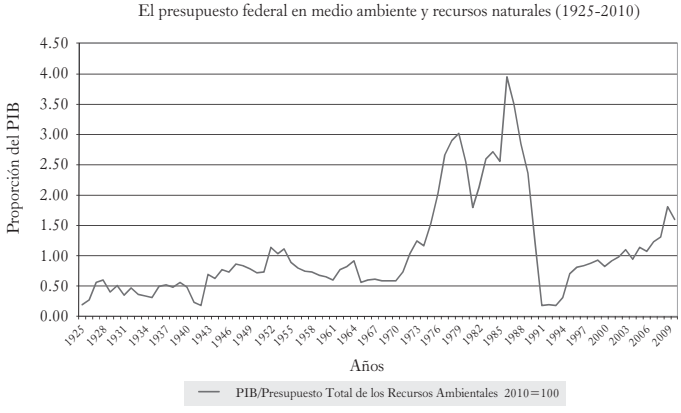
Las capacidades gubernamentales y la estabilidad del modelo de gestión

El modelo de aprovechamiento de los recursos naturales en México ha evolucionado bajo la modalidad de una trayectoria dispendiosa y sobre la base de una sobreactuación del gobierno federal en materia ambiental y ecológica, ante la inercia del funcionamiento histórico del federalismo en el país.

Desde una perspectiva de largo plazo, la capacidad de actuación reactiva del gobierno mexicano está limitada por la capacidad de movilización que permite la disponibilidad del presupuesto. La Gráfica 11 presenta la evolución de la disponibilidad presupuestal en el gobierno federal mexicano como proporción del producto interno bruto. Para su elaboración se llevó a cabo un seguimiento de las asignaciones presupuestales autorizadas por el Congreso por función relacionada con el aprovechamiento de los recursos naturales o la prevención de su deterioro.

Como se observa en la Gráfica 11, se han construido capacidades institucionales para la gestión de los recursos naturales a lo largo del tiempo. Las cuales se han robustecido a partir de la década de 1980 cuando existe un esfuerzo deliberado por formalizar una estrategia relacionada con la sustentabilidad. Dos elementos saltan a la vista al revisar la evolución del presupuesto que vincula las acciones del gobierno federal mexicano con la gestión ambiental y ecológica, la primera de ellas, que la cúspide de la disponibilidad de recursos destinados para tales fines acontece en el periodo de la formación de la política ambiental y ecológica. Y la segunda, que la

GRÁFICA 11
Disponibilidad presupuestal federal para la gestión ambiental



Fuente: datos del Banco Mundial, México a precios corrientes 1800-1877: Jhon H. Coatsworth, "Características generales de la economía mexicana en el siglo XIX", en E. Florencio (comp.), *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)*, FCE, México, 1979.895-1970: Banco de México, "Indicadores económicos", 1980-1997, INEGI, DGCNESyP. Sistema de Cuentas Nacionales de México 1997: *Boletín Demográfico*, núm. 58, Centro Latinoamericano de Demografía. SHCP Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Centro de Estudios de Finanzas Públicas: Gasto Público por ramos 1980-2007; Gustavo F. Aguilar, *Los presupuestos mexicanos desde los tiempos de la Colonia hasta nuestros días*, México, 1940, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, SHCP, México 2000-2005, H. Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

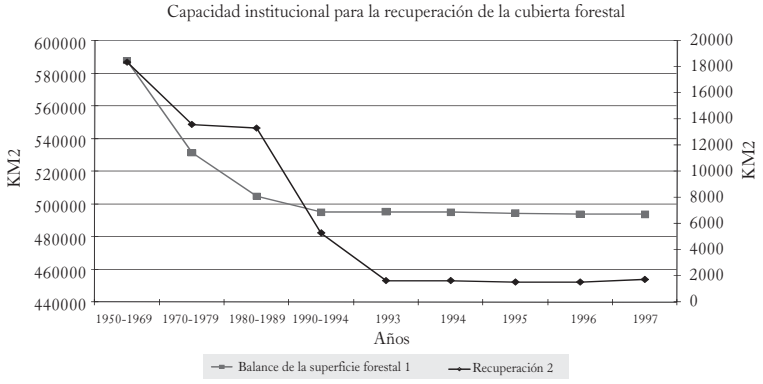
disponibilidad contemporánea de los recursos es equivalente a la que tenía el país en la década de 1970.

Si bien es cierto que una mayor disponibilidad presupuestal no significa necesariamente un mejor cumplimiento gubernamental o un mejoramiento en la manera de aprovechar los recursos naturales, en el contexto de la trayectoria que describe la forma en la que se utilizan los activos naturales, una menor disponibilidad reduce la capacidad de intervención correctiva.

La Gráfica 12 ofrece indicios acerca de lo anteriormente señalado. Frente a los desequilibrios en el balance forestal del país, la capacidad gubernamental para revertir o mitigar dicha dinámica tiende a su debilitamiento.

GRÁFICA 12

Capacidad gubernamental para mitigar la degradación en la cubierta forestal



1 El Balance de la Superficoe Forestal está construido al deducir de la superficie inicial forestal la deforestación y agregando el saldo de una posible recuperación tanto natural como artificial.
2 La recuperación forestal natural se estimó a partir de una tasa de recuperación promedio de 0.105%.

Fuente: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Inventario Nacional Forestal.

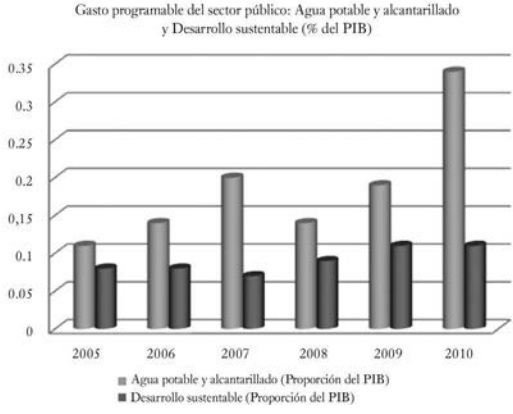
Al analizar la disponibilidad de presupuesto para las funciones de agua potable y alcantarillado, además de la del desarrollo sustentable, se muestra un comportamiento discreto en relación con la magnitud de los problemas públicos que se confrontan. En ninguno de los dos casos la disponibilidad de recursos federales ejercidos por la Semarnat alcanza el 0. 35% del PIB (Gráfica 13). Ante este escenario, es perfectamente entendible el comportamiento que muestra el inventario nacional de plantas de tratamiento de aguas residuales y la capacidad de tratamiento en el país, la cual ha tendido a la reducción.

Frente a las restricciones presupuestarias impuestas por el modelo de financiación del gasto público en México, en el que predomina la transferencia de la renta petrolera, el impuesto sobre la renta y el IVA, los organismos operadores de agua potable y alcantarillado en el país suelen fondear sus actividades predominantemente con base en los ingresos obtenidos por la distribución del agua potable para el uso doméstico.

La Gráfica 14 muestra los ingresos derivados de diferentes tipos de distribución de agua por parte de los organismos operadores en el país. Aunque al nivel nacional el principal destino de los flujos de agua es un uso productivo, los principales ingresos descansan en los usos domésticos. Salvo en el caso del Distrito Federal,

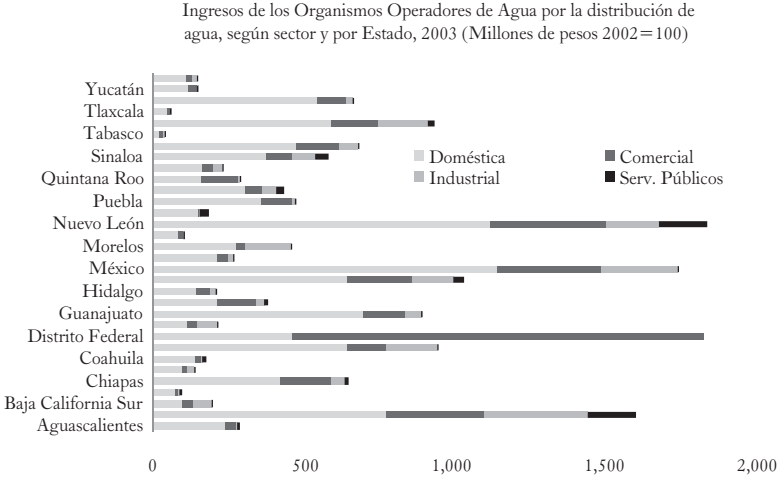
GRÁFICA 13

Disponibilidad contemporánea en materia de agua y desarrollo sustentable



GRÁFICA 14

Una opción de financiamiento para el agua



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI. Censos Económicos 2004. Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final.

en el que han predominado los ingresos derivados de la utilización del agua para un fin productivo.

El paulatino deterioro de los activos naturales asociado con las prácticas productivas y consuntivas requeriría de una disponibilidad presupuestal que permitiera, por un lado, atender la acumulación de las tendencias desequilibrantes a lo largo del tiempo y, por el otro, establecer condiciones para un mejor aprovechamiento futuro de los recursos.

Al contexto específico de la situación que presentan los recursos naturales en México, derivado de la forma en la que se utilizan, es preciso incorporar las tensiones adicionales asociadas con el cambio climático. Tales consideraciones implican desde la órbita institucional una creciente presión en la medida en que dicho fenómeno podría comprometer la dinámica del crecimiento económico y el bienestar al hacer crónica la disponibilidad del agua, además de confrontarse la presencia de eventos meteorológicos extremos.

La vulnerabilidad como un resultado del aprovechamiento

La vulnerabilidad hace referencia a la posibilidad de incurrir en pérdidas frente a la presencia de escenarios hostiles. En materia ambiental y ecológica puede ser interpretada como la probabilidad de enfrentar procesos de desarticulación en los circuitos de producción y de bienestar, debido al daño en la infraestructura o a la pérdida del patrimonio de las personas, frente a los impactos de riesgos potenciales. La idea de la vulnerabilidad como una manifestación de la fragilidad para la resistencia de impactos tiene varios determinantes. En primer lugar, destacan aquellos elementos que son propios de las amenazas: la magnitud potencial de daño, la frecuencia de su ocurrencia y la extensión de su impacto. Pero también son importantes las características endógenas de resistencia de los centros de población o los sectores económicos expuestos: las características de la distribución poblacional y económica en el territorio, las asimetrías distributivas que facilitan el que la población con menores recursos incremente su exposición a los riesgos, o bien los procesos de desacoplamiento auspiciados por la reutilización o el reciclaje que disminuyen la dependencia respecto de variaciones en la estabilidad de abasto de insumos o materia prima.

Los riesgos naturales que típicamente se pueden enfrentar son de diferente tipo: eventos meteorológicos, volcánicos, tectónicos. O bien pueden ser de origen antropogénico como los accidentes o el agotamiento de las propiedades de algún recurso natural en particular. La confrontación de riesgos es inevitable, sin embargo la mitigación de sus impactos es posible.

Aunque aparentemente pudiera no ser clara la existencia de un vínculo entre el patrón de aprovechamiento de los recursos naturales con la vulnerabilidad frente a cambios en la magnitud o en las propiedades de la naturaleza o sus activos, es preciso señalar que los hilos conductores de tal relación se concentran en el patrón distributivo que acompaña las formas de explotación de la naturaleza; así como en el desarrollo de un patrón de aprovechamiento extensivo sobre los recursos naturales, mismo que tiende a la acumulación de tensiones de forma recurrente.

Ante el escenario de una perturbación externa que afecta un sistema cualquiera, el efecto que pueda provocar aquella dependerá tanto de la magnitud de la perturbación, como del tiempo de duración de su presencia; además de la capacidad de resistencia del sistema para procesar los impactos y de la velocidad para disipar internamente las distorsiones ocasionadas. Un ecosistema o socioecosistema que exhibe componentes sin deterioro y que alberga múltiples funciones especializadas en lugar de pocas, tiene mejores condiciones de resistencia ante los impactos y puede prevalecer de mejor manera respecto de aquel caso en el que pudiera ocurrir una especialización de funciones o presentarse el debilitamiento de sus componentes.

En el contexto de dos sistemas interactuantes multinivel, tales como el natural y el socioeconómico, las modificaciones y cambios ocurridos en uno tienen efectos que conducen a procesos de adaptación de ajuste en el otro. La mayor flexibilidad para la realización de los cambios necesarios redunda en mejores condiciones para la prevalencia de ambos sistemas. Los cambios que acontecen en el sistema natural y no son seguidos por modificaciones en la dinámica socioeconómica implican un eventual debilitamiento que pone en riesgo las prácticas de producción, de consumo o de organización social más cercanas a aquellos recursos naturales cuyas propiedades se van modificando.

Los cambios en la naturaleza pueden ser de dos tipos diferentes: aquellos que transcurren de forma acumulativa y casi imperceptible, es decir, cambios incrementales con impactos de magnitud menor, tales como la pérdida de productividad de los suelos o de la calidad de las aguas. Los cuales sólo mucho tiempo después de haber iniciado

descubrimos que se han convertido en un problema público de gran envergadura. O bien, cambios bruscos y rápidos a los cuales solemos denominar desastres por la velocidad de su ocurrencia y la magnitud de sus impactos.

Quizá la mejor forma de plantear los asuntos de la vulnerabilidad en relación con las implicaciones de cambios en la naturaleza, sea referirse a los efectos que provocan los desastres. Y entre éstos, aquellos relacionados con las previsiones del cambio climático: los eventos meteorológicos extremos.

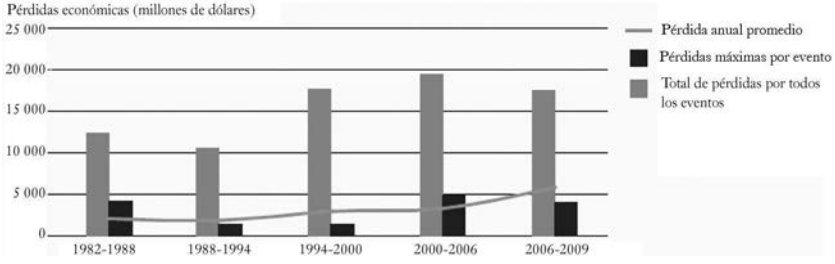
Al escala internacional, México está considerado como un país que enfrenta un riesgo medio en materia de desastres naturales. Desde luego no se suele considerar en dicha caracterización que tales riesgos se concentran físicamente sólo en una fracción del territorio y no se distribuyen a lo largo de toda la geografía. A pesar de lo cual, la tendencia de las pérdidas en las que se incurre como país debido a la presencia de eventos naturales periódicos ha tendido a crecer a lo largo del tiempo, sobre todo los relacionados con los impactos de tormentas tropicales, inundaciones y sequías. La Gráfica 15, proveniente del Informe Mundial sobre Gestión de Riesgos de las Naciones Unidas, presenta las estimaciones del comportamiento contemporáneo de las pérdidas máxima, total y promedio de los eventos naturales que se han presentado en México, dividiendo el periodo por administraciones federales. Como se observa, existe una tendencia de incremento en los costos que imputan los desastres.

Al considerar que las estimaciones de los modelos de circulación general, desarrollados por el Centro de Ciencias de la Atmósfera de la UNAM y las correspondientes a los escenarios de cambio climático aplicados en México, apuntan a la presencia probable en el largo plazo de procesos de elevación de la temperatura en el noroeste del país y variaciones meteorológicas debido a la recurrencia de tormentas tropicales en la costa del pacífico, deben considerarse el diseño de acciones que incremente la resiliencia de manera diferente al enfoque de protección civil actualmente vigente.

Las propias estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas acerca de las pérdidas potenciales para México derivadas de la presencia de desastres naturales en el largo plazo, implican que México tendría que incrementar los fondos de intervención ante desastres hasta en 10 000 millones de dólares, como se observa en la Gráfica 16.

GRÁFICA 15

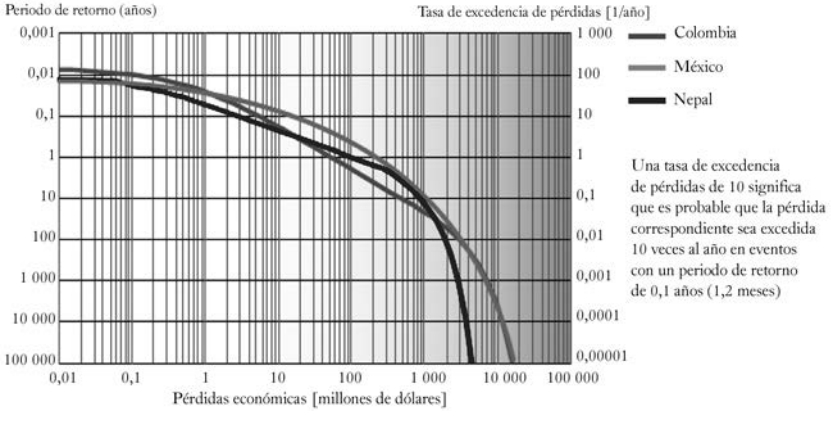
Estimación de pérdidas por eventos naturales periódicos en México



Fuente: ERN-AL (2011).

GRÁFICA 16

Modelo híbrido de excedencia: México comparado



Fuente: adaptado de ERN-AL (2001).

Con base en el análisis de la recurrencia, amplitud de los impactos, magnitud de los daños y las condiciones socioeconómicas de la población al nivel municipal, ante la presencia de eventos hidrometeorológicos extremos durante la última década, los estados de la Federación que exhiben una mayor vulnerabilidad son Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Chihuahua y Zacatecas; tal y como se muestra en la

Figura 2. En conjunto, tales estados han exhibido una fragilidad ante la exposición de riesgos que ha superado las previsiones presupuestales del Fondo Nacional para la Atención de los Desastres Naturales (Fonden) (Gráfica 17).

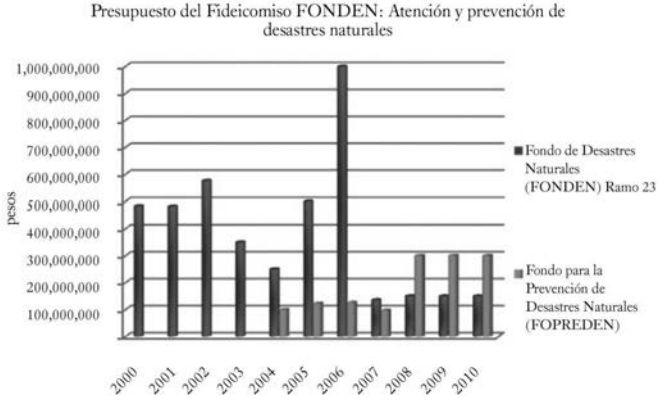
FIGURA 2

Una aproximación a la vulnerabilidad asociada a los riesgos

Fuente: Constantino y Dávila (2011), con la elaboración cartográfica por parte del Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, UAM-Xochimilco.

Frente a la presencia de eventos naturales cuyo impacto suele dislocar el funcionamiento social y económico de las regiones afectadas, vale la pena preguntarse si es socialmente más adecuado el desarrollo de una estrategia predominantemente concentrada en la reconstrucción, o bien el diseño de una estrategia que permita incrementar la capacidad de resistencia de las comunidades o sectores económicos expuestos con base en una corrección de las asimetrías distributivas que reduzca la

GRÁFICA 17
El presupuesto para la intervención en caso de desastres



probabilidad de incurrir en pérdidas, además de la inversión en la infraestructura defensiva que catalicen los daños en la planta productiva.

La presencia de eventos meteorológicos extremos en el país no es extraña; éstos suceden de manera recurrente y de forma aproximadamente previsible. Una estrategia de reconstrucción posterior a la ocurrencia de los desastres es pertinente en el contexto de riesgos que no es posible atenuar, sin embargo, bajo un contexto en el que la frecuencia de los acontecimientos es recurrente, los procesos de reconstrucción son una ruta fiscalmente onerosa.

Otras formas de pensar el estilo de desarrollo y las implicaciones para el cambio institucional

La estrategia de gestión y aprovechamiento de los recursos naturales en México debe cambiar. Debe hacerse no sólo porque existen poderosas razones éticas y culturales que aluden a un perfil civilizatorio que se define con base en la forma en la que una sociedad se relaciona con la naturaleza que le circunda. Aun desde una perspectiva pragmática, debe modificarse la trayectoria de aprovechamiento de los recursos naturales porque los costos fiscales de la reducción de impactos o

la corrección de externalidades son acumulativamente crecientes, en la medida que se acumulan, a su vez, los desequilibrios ecológicos y ambientales.

Una arquitectura institucional diferente en materia de aprovechamiento y gestión de los recursos naturales, requiere del reconocimiento de dos hechos: por un lado, que el objetivo de todo proceso económico no puede ser otro que el bienestar. Por el otro, que efectivamente la exuberante abundancia de los recursos naturales en México es un mito.

Las consideraciones antes señaladas implican que un nuevo diseño institucional en materia de aprovechamiento de los recursos naturales debe estar acompañado por procesos de corrección de las asimetrías distributivas. De manera que la derrama de beneficios derivados de la transformación de la naturaleza permita una elevación de la calidad de vida de la población y, al mismo tiempo, facilite una reducción de la vulnerabilidad exhibida frente a las oscilaciones de la naturaleza. Por supuesto, el reconocimiento de la existencia de dotaciones limitadas de activos naturales, implica una reorganización de los esfuerzos públicos para priorizar presupuestalmente la acción gubernamental en este campo y otorgar una mayor credibilidad a la intervención de las autoridades, toda vez que el costo del financiamiento al crecimiento económico con base en el capital natural es caro.

El cambio institucional requerido atraviesa por un proceso de fortalecimiento de capacidades para la gestión, que incluye:

1. La armonización de los incentivos de política económica para facilitar procesos de innovación tecnológica dirigidos al incremento de la eficiencia técnica.
2. La culminación de los ordenamientos territorial, marítimo y de riesgos que faciliten un mejor aprovechamiento de los usos del territorio.
3. La promoción de un modelo de desacoplamiento relativo que reduzca la presión sobre las fuentes de abastecimiento de materias primas, con base en los principios de reutilización y reciclamiento.
4. La eliminación de un régimen de privilegios económicos en materia ambiental y ecológica en el que se suele confundir la reducción de los costos de transacción con la traslación social de los costos de operación.

Bibliografía

Andersen, T.J. (2007), *Utilización de técnicas de financiamiento del riesgo para gestionar las exposiciones económicas de amenazas naturales*, BID, Washington.

Aquino, A.; Bruer, V. y García, J. (2010), *Inversión pública para la reducción del riesgo de desastres. Una propuesta conceptual y metodológica*, SELA, GTZ, México.

Bitrán, D. (2009), *Metodologías para la evaluación del impacto socio-económico de los desastres*, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas 108, México.

Cardona, O. (2005), *Indicadores de riesgos de desastre y gestión de riesgos*, BID, Washington.

Carrera, L. e Izurieta, I. (2004), *Reducción del riesgo de desastres a través de la gestión ambiental: uso de instrumentos económicos*, BID, Washington.

Cenapred (2001), *Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastre en México*, Segob, México.

Connor, R. y Hiroki, K. (2005), *Development a method for assessing flood vulnerability, Water Science and Technology*, vol. 51, núm. 5, Reino Unido.

Constantino, R. (2010), "La sostenibilidad de la Ciudad de México y la conquista de la cuenca hídrica del Altiplano: los límites de viejos y la emergencia de nuevos problemas", en Flores Salgado, J. (coord.), *Crecimiento y desarrollo económico de México*, tomo 1, UAM, México.

Constantino, R. y Dávila, H. (2011), "Una aproximación a la vulnerabilidad y la resiliencia ante eventos hidrometeorológicos extremos en México", revista *Política y Cultura*, vol. 33, UAM-Xochimilco, México.

Cutter, S.; Barnes, L.; Berry, B.; Burton, B.; Evans, E.; Tate, E. y Webb, J. (2008a), *A Place-based Model for Understanding Community Resilience to Natural Disasters*, Global Environmental Change, 18, Estados Unidos.

—— (2008b), *Community and regional resilience: perspectives from hazards, disasters and emergency management*, CARRI Research Report 1, Oak Ridge National Laboratory, Estados Unidos.

Eseverri, J. (2010), "Fomenta emisiones el subsidio eléctrico", *Reforma*, 8 de enero, México.

Fuentes, O. y Vásquez, M. (1997), *Probabilidad de presentación de ciclones tropicales en México*, Cuadernos de Investigación, núm. 42, Cenapred, México.

Galindo, L. (2009), *Economía del cambio climático en México*, SHCP, Semarnat, México.

Gall, M., Kevin, A.B. y Cutter, S. (2009), *When do Losses Count? Six Fallacies of Natural Hazards Loss Data*, American Meteorological Society, Estados Unidos.

Gómez, J.J. (2001), *Vulnerabilidad y medio ambiente*, CEPAL, Santiago de Chile.

INEGI, "Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal", varios años.
—— "Censos Económicos", varios años.
—— *Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares en México*, varios años.
—— "Sistema de Cuentas Nacionales de México", varios años.
Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable y PNUMA (2005), *Manual de medio ambiente y comercio*.
IPCC (2001), *Climate change. Impacts, adaptation and vulnerability. Third assessment report of the IPCC*, WMO/UNEP.
Jiménez-Herrero, L. (2002), *La sostenibilidad como proceso de equilibrio dinámico y adaptación al cambio*, ICE, Madrid.
Khosla, A. (2011), *Pre-requisites for sustainable resource management – Some basic system principles*, WRF, Switzerland.
Lomelí, L. (2009), *Consecuencias sociales del cambio climático en México. Análisis y propuestas*, Semarnat, México.
López, Ridaura S.; Masera, O.; Astier, M. (2002), *Evaluating the sustainability of complex socio-environmental systems. The MESMIS framework*, Ecological Indicators, vol. 2, Elsevier, Reino Unido.
Maass, J. (2004), "La investigación de procesos ecológicos y el manejo integrado de cuencas hidrográficas: un análisis del problema de escala", en Cotler, H. *El manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar la política ambiental*, INE, México.
Magaña, V. y Caetano, E. (2007), *Pronóstico climático estacional regionalizado para la República Mexicana como elemento para la reducción de riesgo, para la identificación de opciones de adaptación al cambio climático y para la alimentación del sistema: cambio climático por estado y por sector*, Informe final del proyecto, INE/A1-006/2007; Semarnat/INE/UNAM/CCA, México.
Magaña, V.; Matías Méndez, J.; Morales, R.; Millán, C. (2004), "Consecuencias presentes y futuras de la variabilidad y el cambio climático en México", en Martínez, J. y Fernández, A. *Cambio climático: una visión desde México*, INE/Semarnat, México.
Meli, R.; Bitrán, D.; Santacruz, S. (2005), *El impacto de los desastres naturales en el desarrollo. Documento metodológico básico para estudios nacionales de caso*, CEPAL, Documento de trabajo LC/MEX/L 694, México.
Merino, Leticia (2004), *Conservación o deterioro. El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en los usos de los bosques en México*, Semarnat/INE, México.
Merino, Mauricio (2009), *Los programas de subsidios al campo. Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada*, CIDE, México.
Miller, S. y Keipi, K. (2006), *Estrategias e instrumentos financieros para la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*, BID, Washington.

Moser, S. (2008), "Resilience on the face of global environmental change", *CARRI Research Report 2*, Oak Ridge National Laboratory, Estados Unidos.

Muñoz Piña, C. (2009), *Subsidios agrícolas en México que tienen efectos ambientales negativos*, INE, México.

OEA/USAID (1991), *Desastres, planificación y desarrollo: manejo de amenazas naturales para reducir los daños*, OEA, Washington.

ONU (2011), *Informe de evaluación global sobre la reducción de riesgos de desastre*, Estados Unidos.

Pérez, R. *et al*. (2001), "¿El agua del Valle del Mezquital, fuente de abastecimiento para el Valle de México, Instituto de Ingeniería, UNAM, México, p. 9 (mimeo).

Pérez F., María J. (2007), "Daños económicos e impacto de los desastres naturales o antrópicos", en *Gerencia de Riesgos y Seguros*, Fundación MAPFRE, Madrid.

Perrings, C. (1998), "Resilience in the dynamics of economy-environment systems", *Environmental and Resource Economics*, vol. 11 (3-4), Kluwer, The Netherlands.

—— (2006), "Resilience and sustainable development", *Environment and Development Economics*, vol 11, Cambridge, Reino Unido.

PNUMA, (2003), *Instrumentos económicos y política fiscal. En XIV reunión del foro de ministros de medio ambiente de América Latina y el Caribe*, Panamá.

Palacio-Prieto, J.L. (1994), "Variabilidad y distribución espaciales de algunos parámetros físicos y químicos del suelo en el Distrito de Riego 03, Estado de Hidalgo", *Revista Mexicana de Ciencias Geológicas*, vol. 11, núm. 1, UNAM, México.

Prieto, R. *et al*. (2007), "Determinación de períodos de sequía y lluvia intensa en diferentes regiones de México ante escenarios de cambio climático", Informe final del proyecto INE/A1-056/2007, Semarnat/INE/IMTA, México.

Salmerón Sanginés, P. (2006), "El mito de la riqueza de México", *Estudios de historia contemporánea y moderna de México*, IIH, vol. 26, UNAM, México.

Scoones, I.; Leach, M.; Smith, A.; Stagl, S.; Stirling, A.; Thompson, J. (2007), *Dynamic systems and the challenge of sustainability*, STEPS, WP 1, Brighton, Reino Unido.

Semarnat, *Estadísticas del agua en México*, Conagua, varios años.

——, Inventario Nacional Forestal, Conafor, varios años.

SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años.

Sinaproc (2008), *Programa nacional de protección civil 2008-2012*, Segob, México.

Stern, N. (2009), Stern Review. *The economics of climate change*, Cambridge University Press, Reino Unido.

Sullivan, C. y Meigh, J. (2005), "Targeting attention on local vulnerabilities, using an integrated index approach: the example of the CVI", *Water Science and Technology*, vol. 51, núm. 5, Reino Unido.

Third GEF Assembly, (2006), *Nota para las deliberaciones de la mesa redonda de alto nivel sobre mecanismos de mercado para financiar los convenios y convenciones internacionales relativos al medio ambiente*, Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Tol, R. (2002), "New estimates of the damage costs of climate change. Benchmark Estimates", *Environmental & Resource Economics*, núm. 21 (1), Reino Unido.

UNEP y WWF (2009), *Criterios de sustentabilidad para los subsidios pesqueros: el contexto latinoamericano*, Guayaquil, Ecuador.

Vargas, J. (2002), *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socionaturales*, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo núm. 50, Santiago de Chile.

White, G.F. y Haas, J.E. (1975), *Assessment of Research on Natural Hazards*, MIT Press, Cambridge, Ma.

Wigley, T. (1985), "Impacts of extreme events", *Nature*, núm. 316, Estados Unidos.

Asignaturas pendientes en la agenda ambiental mexicana

*Carlos Muñoz Villarreal**

Introducción

La política ambiental, como tal, es un ámbito de acción estatal relativamente reciente en México. Algunos de los propósitos que persigue y varias de las tareas que la legislación actual le confiere, como la gestión de los recursos hídricos o de los residuos sólidos, se llevaron a cabo durante mucho tiempo en el marco de otras políticas públicas y, en ese contexto, se centraron con frecuencia en la mera provisión de servicios públicos (agua potable y para riego, recolección municipal de los residuos, etcétera) o en el aprovechamiento máximo posible de los recursos naturales con una visión predominantemente productivista de corto plazo, como ha sido el caso de los recursos forestales y pesqueros.

En años más recientes, particularmente en las dos últimas décadas del siglo XX, la política ambiental tomó cuerpo en el país –como en muchas partes del mundo– en respuesta a la preocupación social por los crecientes problemas de sobreaprovechamiento de los recursos naturales y degradación ambiental. Desde entonces –y no sin altibajos– se han ido articulando en torno a este ámbito de las políticas públicas la mayor parte de los temas directamente relacionados con el adecuado uso de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente, al tiempo que su nivel de importancia en la agenda pública ha ido lentamente en aumento.

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

Hoy en día el discurso de la sustentabilidad del desarrollo se ha instalado en la opinión pública y nadie cuestiona el papel de la política ambiental como una de las funciones de un Estado moderno. Sin embargo, los desafíos que aquélla enfrenta en México siguen siendo de gran envergadura, no sólo por la prevaleciente severidad de muchos de los principales problemas ambientales, sino también por las dificultades que las políticas públicas que se ocupan de ellos parecen enfrentar para abrirse paso y adquirir el peso específico que las convierta en auténtico factor de desarrollo nacional.

El presente trabajo pretende contribuir a la discusión sobre las tareas pendientes de la política ambiental mexicana en el momento en que está próximo a cerrarse un ciclo de gobierno en el ámbito federal y se avecinan procesos electorales, la posterior conformación de un nuevo gobierno y la elaboración de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

Sostengo que, para esos fines, debe hacerse una revisión de la política ambiental del país, de sus avances, límites y tareas pendientes, en tres niveles diferentes; de este planteamiento se ocupa la primera sección del trabajo. A continuación, siguiendo para ello los tres niveles de análisis propuestos, se hace una revisión –ciertamente sucinta– de lo que ha sido la política ambiental de nuestro país y del punto en el que se encuentra actualmente. A cada nivel de análisis se ha dedicado un apartado diferente. Con los elementos que se desprenden de dicho análisis, se plantea a continuación una propuesta de líneas estratégicas para una política ambiental efectiva en el futuro inmediato y en el mediano plazo. Finalmente, se concluye con algunas consideraciones generales que recogen las principales líneas argumentales planteadas a lo largo del trabajo.

Distintos niveles analíticos para evaluar la política ambiental

Para llevar a cabo una revisión razonablemente completa de la política ambiental en México es fundamental distinguir tres distintos niveles de análisis.

El primer nivel es el de los rasgos de la política misma. Esto incluye el marco legal e institucional en el que opera, los instrumentos de que dispone y la infraestructura física que ha sido capaz de construir para dar respuesta a la gestión adecuada de los recursos naturales y/o la preservación de la calidad del entorno natural. En este

nivel, el análisis está centrado en qué tan desarrollados parecen los medios con los que cuenta la política ambiental y en qué medida ha sido ésta capaz de construir un andamiaje que le permita cumplir con sus propósitos.

Un segundo nivel es el que se refiere a su efectividad sobre los indicadores ambientales más importantes. Es decir, más allá de los medios, qué se ha logrado en términos del fin último de cualquier política ambiental: la preservación del patrimonio natural, tanto en lo referente al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales como en la contención del deterioro ambiental.

El tercer nivel de análisis es la vinculación que ha alcanzado la puesta en práctica de la política ambiental con la agenda más amplia del desarrollo. Este análisis es relevante al menos por dos motivos: por un lado, la calidad ambiental y el uso racional de los recursos naturales son a su vez condiciones para la sustentabilidad del desarrollo de un país como México; es decir, para alcanzar un desarrollo real, sólido, perdurable, incluyente, y su expresión en términos de bienestar para la población. Por otro lado, una política ambiental eficaz, realista, éticamente aceptable sólo parece posible en la medida en que se inserte en los objetivos amplios del desarrollo. Esto parece particularmente relevante en el caso mexicano y el momento actual, como se argumentará más adelante.

Sólo a partir de un análisis que distinga los tres niveles arriba descritos es posible adentrarse a la vez en el funcionamiento de la política ambiental, el grado de cumplimiento de sus propósitos y su efectiva contribución al desarrollo del país. Cabe señalar que un análisis de este tipo puede llevarse a cabo con distintos niveles de detalle. No es el propósito de este corto trabajo realizar una revisión exhaustiva de la política ambiental mexicana ni un repaso pormenorizado de sus logros y falencias, sino centrarse en los rasgos fundamentales que han caracterizado su evolución reciente y en las grandes tareas que continúan siendo sus principales asignaturas pendientes.

Rasgos centrales de la política

La política ambiental es uno de los ámbitos de política pública más recientes en nuestro país. Si bien varias de las tareas que le corresponde a ella llevar a cabo en la actualidad no son realmente nuevas para el Estado mexicano, sí lo son algunas

otras, y relativamente nuevo también es el tratamiento que reclaman aún las tareas que han sido desempeñadas ya desde años atrás, como es el caso del manejo de los residuos sólidos o la gestión de los recursos hídricos del país.

Podríamos decir brevemente que la política ambiental, como tal, se desarrolla de manera incipiente en México durante la década de 1970, incorporada como parte de las política de salud, de desarrollo urbano o de desarrollo social (con fracciones importantes de ella funcionando por separado) y, con más fuerza, durante la década de 1980. La aprobación en 1988 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), considerada una legislación de vanguardia en sus momento, y de algunas otras iniciativas que le sucedieron en los años siguientes, significaron un gran paso cualitativo en la política ambiental mexicana, como lo fue también la aparición de la primera dependencia federal con rango de Secretaría de Estado con la responsabilidad de conducir una política ambiental en el país: la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), que en una reestructuración posterior se convertiría en la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), al perder atribuciones en materia pesquera.

En el Diagrama 1 se presentan, en términos muy sucintos y siguiendo una secuencia cronológica, los cambios más significativos experimentados por la política ambiental mexicana. Cabe decir que esta evolución se refiere al ámbito federal que ha sido, por lo demás, el que ha ido marcando la pauta de lo que ha sucedido a nivel estatal y municipal, con algunas notables excepciones.[1] Lo que se observa en el Diagrama 1 es un proceso de aproximaciones sucesivas que no parece haberse consolidado hasta ahora.

Legislación, instituciones y recursos públicos

La aprobación de la LGEPPA, vigente hasta la fecha aunque con múltiples transformaciones en su haber, ha representado indiscutiblemente una columna

[1] Algunos estados y municipios como el de Ciudad Juárez o Aguascalientes, por ejemplo, han sido también notablemente activos desde tiempo atrás en su gestión ambiental, pero han sido casos excepcionales. Con los años, sin embargo, muchos de los estados y un número importante de municipios, principalmente cabeceras urbanas grandes, tienden a ir llenando huecos y, en ocasiones, han asumido atribuciones que habían dejado en manos del gobierno federal durante mucho tiempo.

DIAGRAMA 1

Rasgos salientes en la evolución de la política ambiental mexicana

Hasta 1960s	1970s	1980s	1990s	2000-2006	2007-2011
Regulación aislada del acceso a ciertos recursos naturales de interés público. Ejemplos: • Uso de agua para consumo humano y agrícola • Primeros parques nacionales	Primeras expresiones de política ambiental como agregados a: a. Política de salud b. Infraestructura urbana	Formalización de política ambiental (precaria) • LGEEPA, y primeros reglamentos y normas • Sedue	Conformación de marco para política de mayor alcance • Impulso a reglamentac. Sec. • Semarnap • Profepa • Conanp • Sist. Información • Incremento presupuesal • Ref. a LGEEPA 1er esbozo de pol. Amb. Transversal Proyectos productivos sustentables Insuficiente capac. gestión	Complemento de regulación secundaria • Actualiz. pol. agua • Conafor • Estruc. operativa a ONANP • Ley Gral residuos No profundización de pol. amb. Transversal Poco peso político de la agenda ambiental Desvinculación de pol. amiental y pol. fomento productivo (p. ej. agricultura y pesca)	Sustentabilidad ambiental como eje transversal en PND Mayor atención formal a ciertas áreas: • Ambiciosas metas agua • Aumento presupuesto bosques y agua • PECC • Profundización verif. • Pago por servicios amb. Forestales Necesidad actualiz. Normat. y getión Debilidad operativa No profund. en pol transversal Timida conexión con sust. social y econ. Vínculo ficticio con pol. energética

Fuente: elaboración propia.

vertebral de la política ambiental mexicana, en torno a la cual se han ido sucediendo legislaciones secundarias (reglamentos, normas oficiales mexicanas, normas mexicanas de carácter voluntario, etcétera) y complementarias (Ley General de Vida Silvestre, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, etcétera). También ha logrado incidir en la renovación de ordenamientos legales preexistentes (por ejemplo Ley de Aguas Nacionales) o que son colaterales al ámbito de su aplicación.

La preocupación de hace algunas décadas sobre "vacíos legales" ha ido desapareciendo al irse complementado la legislación ambiental federal y han ido aprobándose gradualmente también legislaciones estatales y municipales. No obstante, el trabajo en materia de legislación ambiental presenta todavía problemas, fundamentalmente en cuanto a incompatibilidad, ineficacia y dificultades para su efectivo cumplimiento.

La multi-reformada LGEEPA y las leyes o leyes generales que de manera paralela han aparecido con el tiempo, así como su respectiva legislación secundaria, han dado

lugar a un aparato legal complicado, parchado, que ha ganado en sustento para la acción legal pero ha perdido unicidad. Por otra parte, los niveles de inobservancia de la Ley son altos, a juzgar por los pocos indicadores que se conocen[2] y la persistencia de reportes de cumplimiento orientados a la gestión (número de visitas, programas de inspección o similares), más que a los resultados.

En lo relativo a la conformación de organismos públicos, es evidente el gradual fortalecimiento que se ha venido observando desde la década de 1990 del siglo pasado. A la creación de Semarnap y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), creada poco antes, ha seguido una serie de dependencias del gobierno federal.[3] También la mayoría de las entidades federativas cuentan ya con alguna dependencia que, con carácter exclusivo o compartido, es responsable de la aplicación de la legislación y los programas ambientales. En el ámbito municipal es aún muy heterogénea la capacidad institucional de respuesta y se corresponde, generalmente, con el tamaño de la población del municipio, más que con el grado de problemática ambiental existente en él.

Puede decirse, genéricamente hablando, que la capacidad de respuesta institucional ha ido en aumento: se han generado organismos con facultades en materia ambiental y esto ha ido permeando poco a poco los distintos niveles de gobierno; el nivel de especialización y la capacidad técnica de las dependencias y organismos públicos independientes se ha ido fortaleciendo y es, quizás, superior al que predomina en la gestión pública del país; el presupuesto público ha ido en aumento, particularmente en los últimos años.

Sin menoscabo de lo anterior, son observables varios problemas en el terreno de las capacidades institucionales. Por una parte, el presupuesto para el sector ambiental sigue siendo muy limitado una vez que uno excluye lo asignado a la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y a la Comisión Nacional Forestal (Conafor); los niveles de

[2] A manera de ejemplo, únicamente 38% de las empresas del sector industrial sujetas a inspección en 2010 se encontró sin ningún tipo de irregularidades (Presidencia de la República, 2011).

[3] En el ámbito federal puede mencionarse la aparición de los distintos organismos descentralizados [Comisión Nacional Forestal (Conafor) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua] y desconcentrados [Comisión Nacional del Agua (Conagua), Procuraduría Federal de Protección al ambiente (Profepa), Instituto Nacional de Ecología, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas] de la hoy Semarnat, además de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), organismo intersecretarial.

eficiencia en algunas áreas de Semarnat y sus organismos siguen siendo bajos;[4] la capacidad de gestión en algunos gobiernos estatales y un número más importante de gobiernos municipales sigue siendo limitada y es realizada, con frecuencia, con un déficit importante de recursos humanos y financieros; la gestión con criterios de sustentabilidad ha ido permeando con lentitud en los gremios más antiguos de lo que hoy en día constituye el sector ambiental, tales como el forestal y el hidráulico.

Una de las mayores críticas que puede hacerse a la gestión reciente del Estado en relación al tema ambiental, se encuentra en el terreno de lo programático: por una parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 otorgó un papel central a la sustentabilidad ambiental al considerarla uno de los cinco ejes de política pública que deberían guiar la acción del gobierno en los años que corren. Se trataba de un hito, en términos del nivel de importancia política y programática formalmente concedido a la problemática ambiental. De hecho, al colocarla como uno de los ejes de política pública, no sólo se le estaba otorgando nominalmente una alta prioridad, sino que se abría también la puerta para hacer de la sustentabilidad ambiental un tema de carácter transversal, como se ha ido sugiriendo en la literatura especializada.[5] En contraste, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, no sólo no recoge ese carácter estratégico consignado en el PND, sino que es además un documento notablemente pobre y sumamente limitado como referente de la política ambiental sexenal. Con el correr de los años, como era previsible, el Programa se ha mostrado incapaz de proyectar una política ambiental de amplio espectro y de servir como espejo nítido de los avances alcanzados, más allá de unos cuantos indicadores con carácter más bien emblemático y un par de temas en los que la administración que corre ha concentrado sus esfuerzos.[6]

Otro de los documentos programáticos de los años que corren, el Programa Nacional Hídrico 2007-2012, es un documento claro y con objetivos muy ambiciosos

[4] Uno podría, por ejemplo, cuestionar la productividad observada en materia de normatividad e instrumentos de fomento, a pesar de la existencia de toda una subsecretaría, dentro de la Semarnat, encargada de esas funciones, o los avances en materia de cumplimiento de la ley a lo largo de los últimos diez años, a pesar de la existencia de un organismo (Profepa) creado para ese fin.

[5] Véase, por ejemplo, Jänicke (2006) y Porrit (2009).

[6] Véase Semarnat (2007), *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*.

que parte, sin embargo, de un diagnóstico excesivamente optimista.[7] A lo largo de la administración anterior se han aprobado también un Programa Especial de Cambio Climático 2007-2012, que ha permitido integrar por primera vez acciones de respuesta de corto plazo en México a ese acuciante problema, pero que contiene fundamentalmente metas cuyo cumplimiento no involucra aún a todos los actores potencialmente involucrados en el tema; también se publicó durante la presente administración un Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables. Recientemente el gobierno federal publicó una Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

En términos generales, existe un gran contraste entre la gran importancia nominal concedida en términos programáticos a la atención del medio ambiente y los recursos naturales en los planes y programas que se encuentran en vigor a nivel federal, y su mucho menor concreción en metas, líneas específicas de trabajo e incorporación efectiva de actores relevantes, capaces de dar salida a una acción de gobierno.

Instrumentos

A nivel de los instrumentos de política, puede decirse por una parte que existe un aceptable desarrollo de instrumentos de regulación directa, como licencias ambientales para la industria o permisos para el uso de recursos naturales, así como de normatividad de aplicación genérica [Normas Oficiales Mexicanas (NOM); Normas Mexicanas (NMX)]; el primer grupo es de competencia federal, estatal o municipal, dependiendo las actividades en cuestión; la normatividad es una atribución mayoritariamente federal. Aunque su nivel de desarrollo es heterogéneo, las deficiencias que se presentan en la cobertura e incluso en el diseño de este tipo de instrumentos parece ser un mal menor en relación al efectivo cumplimiento de los mismos que, como ya se ha mencionado, es un problema importante.[8]

[7] Por ejemplo, una de las metas más importantes en materia hídrica, el aumento en la capacidad de tratamiento de aguas residuales, descansa en un inventario de capacidad instalada de tratamiento que ha subestimado las dificultades para la operación de un número importante de las plantas de tratamiento aparentemente instaladas. (Puede verse al respecto el Plan Nacional Hidráulico 2007-2012, y las Estadísticas del Agua en México para diversos años).

[8] Sin que puedan excluirse las características del diseño de los instrumentos como coadyuvante de los bajos niveles de cumplimiento con lo que prescriben.

Por otra parte, es muy defectuosa la aplicación que se ha hecho en el país de los instrumentos de planeación ambiental, tales como el ordenamiento ecológico del territorio (en sus distintas modalidades y escalas), los planes de desarrollo urbano, permisos de uso de suelo y las evaluaciones de impacto ambiental con un auténtico carácter preventivo, es decir, antes de que las actividades que deben ser evaluadas se hayan iniciado.

El vasto universo de instrumentos inductivos, es decir, aquéllos que descansan en la generación de condiciones que incentivan un desempeño ambiental superior o que vuelven menos atractivo mantenerse en niveles más contaminantes, tales como los instrumentos económicos, las medidas voluntarias o de concertación, y la información sobre riesgos y oportunidades, ha sido notablemente subestimado hasta la fecha. Aunque estos instrumentos presentan limitaciones que ya han sido observadas en la literatura especializada y en la experiencia de muchos países, su potencial no ha sido suficientemente explotado en México.

Infraestructura

La infraestructura es también un importante componente de la política ambiental, en la medida en que la gestión adecuada de recursos naturales o los procesos productivos de bajo impacto al ambiente están asociados frecuentemente con la presencia de infraestructura, bien pública o bien privada (o mixta).

En relación con la infraestructura pública, no es retórico hablar del crecimiento que ésta ha experimentado desde hace años en el país, en términos de capacidad instalada. A manera de ejemplo, pueden tomarse dos de los más significativos: las plantas de tratamiento de aguas residuales municipales y los sitios para disposición de residuos sólidos urbanos.

Como se observa en el Cuadro 1, la capacidad de tratamiento de aguas residuales provenientes de los núcleos urbanos ha ido en aumento de manera importante. Aún si consideramos los problemas, ya antes referidos, que se presentan a menudo en la operación efectiva de dichas plantas, es notorio el crecimiento experimentado en las plantas municipales de tratamiento, llevando a que entre 1992 y 2008 la capacidad nominal de tratamiento, expresada en litros por segundo, casi se haya triplicado. En el caso de residuos sólidos urbanos (Cuadro 2), la capacidad en sitios controlados

pasó de 8 507 a más de 26 millones de toneladas entre 1995 y 2009, y el crecimiento en los rellenos sanitarios, es decir, la fracción de los sitios controlados que cumplen con todos los requerimientos de operación ambientalmente prescritos, todavía creció más rápido, al cuadriplicarse en ese periodo.

Es claro que el crecimiento de la infraestructura debe analizarse también en función de las variaciones en la demanda observada, por ejemplo los volúmenes de aguas residuales y de residuos sólidos generados que también han ido en aumento, como se comenta más adelante, y de su operación efectiva. Lo que vale la pena considerar en este punto, es el hecho de que las infraestructuras públicas relacionadas con la protección al ambiente, incluso no solamente la de tipo tradicional (por ejemplo plantas potabilizadoras de agua o camiones para la recolección de basura) han ido creciendo de manera significativa.

Por otra parte, puede razonablemente hablarse del aumento en la capacidad de monitoreo y de un aceptable desarrollo en materia de sistemas de información ambiental, en su conjunto. Por ejemplo, las estaciones de monitoreo de los parámetros más importantes de la calidad del agua han aumentado entre 187 y 360%,[9] dependiendo el parámetro considerado, en los últimos diez años; casi se ha completado el diagnóstico de disponibilidad en los cuerpos de agua subterránea y se han actualizado las cifras de disponibilidad de agua superficial en más de la mitad de las cuencas del país; asimismo hoy se cuenta con programas de calidad del aire en 10 ciudades y con redes de monitoreo de calidad del aire en un número importante de ciudades.

La capacidad que ha tenido la política ambiental de generar infraestructura privada que reduzca sus impactos adversos al ambiente es difícil de conocer en detalle. Valga, para los fines de esta contribución, referir como un indicativo de la mayor inversión ambiental privada la capacidad de tratamiento de aguas residuales provenientes de la industria, que ha aumentado significativamente desde que la normatividad que les aplica y los cargos por contaminantes en exceso comenzaron a operar, a mediados de la década de 1990. En términos del caudal de aguas residuales tratadas, la infraestructura pasó de 22 m^3/segundo en 1999 a 36.7 m^3/segundo en 2009.[10]

[9] Entre 2000 y 2010 las estaciones en que se mide la Demanda Bioquímica de Oxígeno a 5 días (DBO5) pasaron de 213 a 652; las estaciones en que se mide la Demanda Química de Oxígeno (DQO) pasaron de 210 a 725 y las estaciones que miden Sólidos Suspendidos Totales (SST) se movieron de 426 a 799 (Presidencia de la República, 2011)

[10] Conagua, Estadísticas del Agua en México, 2011.

CUADRO 1
Capacidad de tratamiento de aguas residuales municipales
(*plantas en operación*)

Año	Capacidad (lts/seg.)
1992	30 554.00
1993	30 726.00
1994	32 065.00
1995	41 705.70
1996	33 745.50
1997	39 388.80
1998	40 854.80
1999	42 396.71
2000	45 927.33
2001	50 809.86
2002	56 148.50
2003	60 242.60
2004	64 542.00
2005	71 784.80
2006	74 388.29
2007	79 294.33
2008	83 639.60

Fuente: Conagua, varias fuentes.
Disponible en Semarnat (2010).

Por otra parte, es notoria la diferencia en los niveles de infraestructura, dependiendo las características de las empresas y la limitada respuesta que en esta materia se ha logrado tener por parte de la micro, pequeña y mediana industrial, normalmente más restringida en sus condiciones de operación. Esto ha sido notorio en varios de los programas de gestión ambiental voluntaria, donde la participación de empresas con estas características sigue siendo manifiestamente baja.

En términos generales, la infraestructura física y la capacidad de gestión ambiental han ido creciendo en el país de manera importante. Es evidente que persisten rezagos y en algunos rubros, como la disposición controlada de residuos peligrosos, esto sigue siendo un importante cuello de botella. No obstante, sería erróneo decir que se

CUADRO 2

Número de instalaciones y capacidades de disposición de residuos sólidos urbanos

	Rellenos sanitarios		Rellenos de tierra controlados		Sitios controlados		Sitios no controlados		Sitios no controlados más reciclaje	
Año	Número	Capacidad	Número	Capacidad	Número	Capacidad	Número	Capacidad	Número	Capacidad
1995	30	5952	61	2555	91	8507		2184		
1996	31	8573	61	2606	92	11179		20027		
1997	46	102.70	51	1657	97	11927		16655		17345
1998	66	15877	31	1007	97	16885		12946		13666
1999	70	16429	27	507	97	16936		13286		14016
2000	71	14491	5	2422	76	16912		13096		13821
2001	64	15253	13	3352	77	18605		12142		12884
2002	68	15580	16	3631	84	19211		12182		12963
2003	89	17431	21	3709	110	21140		10955		11775
2004	90	18586	22	3719	112	22305		11402		12297
2005	95	18832	23	4079	118	22911		11344		12494
2006	104	19772	23	3764	127	23523		11423		12612
2007	114	20847	24	3845	138	24621		10971		12244
2008	128	21823	26	3546	154	25368		10880		12227
2009	137	22175	24	3925	161	26100		10725		12225

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginados, mayo 2010.

encuentra aquí una de las mayores limitantes para garantizar niveles adecuados de calidad ambiental y uso sustentable de los recursos naturales en el país.

Evolución de los principales indicadores medioambientales

La evolución de los parámetros "duros" que expresan el deterioro ambiental y los patrones de aprovechamiento de los recursos naturales, es decir, los fines mismos de la política ambiental mexicana, presenta comportamientos muy dispares, que van desde rubros en franca mejoría (las menos), hasta problemáticas crecientemente graves. Haré una breve referencia a cada una de las tendencias observables, comenzando por las primeras.[11]

Problemáticas con evolución favorable

Es innegable que existen parámetros de calidad ambiental o de patrones de uso de recursos naturales, donde el saldo es ya claramente favorable. Se pueden referir al respecto, por ejemplo, la casi total eliminación en el país de las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO) y la eliminación total o muy avanzada de algunas sustancias tóxicas de amplio uso en el pasado, como el insecticida Dicloro Difenil Tricloroetano (DDT), los bifenilos policlorados (PCB) y algunos otros pesticidas o insecticidas.

Las concentraciones de algunos contaminantes del aire como el bióxido de azufre (SO_2) han bajado también de manera importante en varias zonas metropolitanas. Los niveles de calidad del agua en cuerpos superficiales y subterráneos, según reportes oficiales, han logrado también cierta mejoría en algunos de los parámetros relevantes, particularmente en los cuerpos de agua superficial más contaminados, y el porcentaje de tratamiento de aguas residuales urbanas e industriales ha ido en aumento. Se ha comenzado también a atender el problema de los sitios contaminados (pasivos

[11] Para una revisión puntual de lo referido a lo largo de este apartado pueden consultarse diversas fuentes oficiales y no oficiales, tales como Presidencia de la República (2011); Semarnat (2006, 2007 y 2010); Conagua (varios años); PNUMA/Red Mercosur (2011), en particular los estudios de caso referidos a México, y González Martínez (2008).

ambientales acumulados en el suelo y subsuelo por la generación durante largos periodos de sustancias altamente contaminantes), que constituyen un problema grave en el país.

Problemáticas contenidas

En algunos otros casos, puede hablarse de que se han logrado contener las tendencias adversas de una problemática o, en todo caso, disminuir significativamente su severidad.

Tal es el caso de la conservación de la biodiversidad en algunos puntos específicos del país, particularmente entre las que se encuentran catalogadas como Áreas Naturales Protegidas (ANP).[12] En algunos puntos se ha logrado abatir significativamente la deforestación y la tasa nacional de pérdida de cobertura forestal parece ir a la baja, aunque de ninguna manera es ya un problema resuelto.

Se está logrando también una disminución de corto plazo en la generación de Gases de Efecto Invernadero (GEI),[13] que son los causantes a nivel global del cambio climático, aunque se prevé todavía un repunte en el mediano plazo que requerirá importantes esfuerzos adicionales para ser contenido, primero, y revertido después.

Problemáticas persistentes

A pesar de lo arriba referido, un número muy grande de indicadores de deterioro ambiental y uso inadecuado de recursos naturales siguen mostrando tendencias negativas que llevan a plantear que la política ambiental debe ser considerada un área de alta prioridad nacional.

[12] En fechas recientes se ha sustituido este término con el de *Áreas Protegidas* y se ha diferenciado explícitamente en su denominación aquellas de carácter federal de las que son estatales. Aquí no entraremos en ese detalle.

[13] Para 2011 se estima una reducción de 30 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO_2e) al año y la meta para 2012 es de 50 millones (Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa).

Son muchos los problemas que persisten y que no han encontrado hasta ahora un camino para su solución. Pueden mencionarse, entre otros, los siguientes:

- Importante pérdida de la biodiversidad en la mayor parte del país.
- Desertificación y degradación de suelos en amplias zonas del país.
- Persistentes pasivos ambientales, algunos ya identificados y otros no, principalmente en zonas rurales.
- Montos importantes y falta de control sobre la mayor parte de los residuos peligrosos, tanto en términos de su generación, como de su flujo y su disposición final.
- Niveles muy altos de algunos contaminantes del aire como las partículas suspendidas y el ozono, en prácticamente todas las ciudades medias o grandes, además de persistencia de algunos otros contaminantes en una parte de ellas.
- Altos niveles de contaminación de acuíferos y riesgos latentes en muchos de ellos de generación de daños a la salud humana y a los ecosistemas.
- Elevado consumo de agua y bajos niveles de eficiencia en su uso.
- Niveles aún altos de ineficiencia energética y de intensidad en el uso de recursos naturales en general.
- Presencia de componentes tóxicos en un número importante de procesos agropecuarios e industriales.
- Limitado uso de opciones tecnológicas disponibles de bajo impacto al ambiente (ahorradoras de agua y energía, eliminadoras de insumos tóxicos, etcétera).

Problemáticas agravadas

No son de ninguna manera pocos los rubros en donde los niveles de riesgo o daños al ambiente, lejos de presentar una evolución favorable, continúan incluso aumentando. Entre ellos pueden mencionarse los siguientes:

- Numerosas especies de flora y fauna en creciente peligro de extinción.
- Incremento en el volumen total y per cápita de residuos sólidos generados.
- Existencia de tiraderos clandestinos para cierto tipo de residuos (por ejemplo residuos electrónicos).

- Incremento en el consumo per cápita de agua para uso urbano.
- Crecimiento de la demanda total de energía.
- Crecimiento urbano descontrolado y sujeto a múltiples riesgos.

No es el propósito de este artículo entrar en los pormenores de cada una de dichas problemáticas, para cuya profundización remito a las diversas fuentes que se han citado. Es clara, en cualquier caso, la amplitud de los rubros en los cuales persisten o incluso se refuerzan niveles que podríamos denominar ambientalmente no sustentables, amén de su contribución a generar otro tipo de problemas como daños en la salud, costos sociales de diversa índole e ineficiencias económicas.

En algunos casos, el problema puede conectarse directamente con características de la gestión ambiental, por ejemplo lagunas regulatorias, limitada capacidad en la aplicación efectiva de la Ley o persistentes vacíos de información.

En otros casos, se trata de problemáticas vinculadas con variables como crecimiento y estructura demográficos, nuevas aspiraciones de la población o, simplemente, el crecimiento económico, que pudiendo ser variables complejas y en algunos casos incluso deseables, no han logrado llevarse a cabo sin que ello implique un impacto ambiental también creciente, es decir, no se observa un "desacoplamiento" importante entre el crecimiento de la actividad económica y los niveles de bienestar, por una parte, y su impacto al medio ambiente, por la otra.

Vinculación con la agenda del desarrollo

Lo asentado en el último párrafo permite introducir un aspecto que parece hoy en día central en la evaluación de la política ambiental mexicana: en qué medida se ha logrado ésta vincular con una agenda más amplia del desarrollo nacional.

No parece razonable y tampoco factible plantearse una política ambiental que no sea parte de una estrategia nacional para el desarrollo. Aunque en el corto plazo los propósitos específicos pueden o no coincidir con los fines más amplios del desarrollo nacional, en el mediano plazo el cuidado del entorno natural y la sustentabilidad del desarrollo son ineludiblemente convergentes.

Este hecho parece haber sido formalmente reconocido hace algunos años en nuestro país, lo cual desembocó en un discurso y algunas medidas destinadas a enmarcar

la política ambiental en una estrategia amplia de desarrollo sustentable.[14] Así, por ejemplo, se configuró durante la década de 1990 una estructura en la administración pública federal y en la de algunos gobiernos estatales que reconocían la conexión de la problemática ambiental con las actividades productivas; también se iniciaron durante esos años programas piloto para la conservación de la biodiversidad apoyada en actividades de desarrollo regional[15] y se inició, desde hace ocho años, una *Estrategia de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable en la Administración Pública Federal*, coordinada por la autoridad ambiental (Semarnat).

No obstante lo anterior, la política ambiental ha logrado incidir fuera de su ámbito sectorial de manera muy limitada e incluso varios de los esfuerzos legislativos e institucionales para que eche raíces se han convertido en letra muerta y estructuras de papel, cuando no hasta se ha dado marcha atrás ante las fuertes presiones económicas y políticas enfrentadas. Particularmente difícil ha sido la prevalencia de criterios de sustentabilidad ambiental de mediano plazo en el uso del suelo con vocación no-agrícola, las superficies de manglares, las pesquerías y la fauna marina en general, que en no pocos casos han sucumbido –al menos temporal o parcialmente– frente a las presiones para un aprovechamiento agropecuario, inmobiliario, turístico o pesquero no sustentables.

La *Estrategia de Transversalidad*, por su parte, aunque ha sido el marco formal para recoger una serie de acciones de relevancia ambiental que llevan a cabo las dependencias y organismos gubernamentales (principalmente la administración pública federal) y por momentos ha pretendido abordar con seriedad una agenda ambiental interinstitucional amplia, ha carecido en general de propósitos claros, consistencia y continuidad en su ejecución, convirtiéndose en una suerte de catálogo de acciones intergubernamentales en marcha, no en un documento orientador y ni siquiera una herramienta para la evaluación de resultados.

[14] El enfoque de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEPPA) de 1988, más todavía después de las enmiendas que sufrió durante la década de 1990, abre las puestas para un tratamiento de este tipo de la problemática ambiental, sin que sea por sí mismo suficiente para llevar adelante una estrategia de desarrollo sustentable, en sentido amplio.

[15] Originalmente se establecieron los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (Proders). Posteriormente se vinculó esta estrategia con la de la conservación de áreas naturales, a cargo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp).

En cuanto a las propias iniciativas intergubernamentales recogidas en la *Estrategia de Transversalidad*, independientemente de las falencias apenas expuestas, vale la pena señalar lo siguiente:

- Se ha formalizado la atención de algunas problemáticas complejas que reclaman la participación de múltiples actores mediante la constitución de cuerpos intergubernamentales que, sin embargo, no cumplen aún una función relevante. Destacan al respecto la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas (Cimares). La primera sigue siendo hasta ahora una acartonada carátula, sin vida propia; en cuanto a la segunda, apenas en 2010 aprobó una nueva política nacional en la materia y sus beneficios están aún por verse. Para otro tema de gran relevancia, el ordenamiento territorial, también se conformó años atrás una Comisión Intersecretarial para el Ordenamiento General del Territorio que no funcionó y fue recientemente sustituida por un grupo de trabajo *ad hoc*.
- Se ha empezado a dar una yuxtaposición *de facto* para la atención de algunos temas de índole tranversal. Entre ellos pueden mencionarse las metas y actividades de mitigación y adaptación al cambio climático que quedaron incorporadas en el *Programa Especial de Cambio Climático* (PECC); acciones para la verificación de la efectiva aplicación de la Ley, principalmente en el ámbito rural y costero; esquemas –aún muy limitados– de financiamiento para vivienda, infraestructura y algunas actividades productivas que incorporen criterios ambientales;[16] algunas acciones coordinadas para el manejo de residuos sólidos entre los distintos órdenes de gobierno (por ejemplo seis programas estatales y nueve municipales); sistemas de vigilancia epidemiológica relacionados con cierto tipo de emisiones al aire o al agua; así como inclusiones muy puntuales de contenidos ambientales en los planes de estudio en la educación básica y media.

[16] En esa línea caen los créditos del Consejo Nacional de Vivienda-Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Conavi-Infonavit) para créditos hipotecarios que consideren instalaciones y equipamiento ambiental (hipotecas verdes), los que forman parte del Fondo de Cofinanciamiento y Proyectos Integradores de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), los apoyos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) para la construcción de biodigestores y el financiamiento Sedesol-Hábitat para la construcción de infraestructura para el manejo de residuos (véase Semarnat, 2011).

- Están en marcha unos pocos programas y mecanismos que vinculan específicamente actividades productivas y protección al ambiente, como es el caso de las actividades de fomento productivo que se llevan a cabo en el marco del Corredor Biológico Mesoamericano México en estados del sureste, o el esquema de Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA), que regula el aprovechamiento sustentable de especies amenazadas de flora y fauna.

Sin menosprecio de lo anterior, las políticas públicas de relevancia ambiental que han logrado establecerse con carácter transversal son aún escasas y, en la mayoría de los casos, se encuentran en fases incipientes, cuando no detenidas. Normalmente no disponen tampoco de recursos fiscales específicos y, salvo casos contados, su evaluación y seguimiento son relativamente laxos.

Al mismo tiempo –y eso puede explicar parte de los pobres resultados alcanzados por la *Estrategia de Transversalidad*– la organicidad con que se han incorporado los criterios ambientales en las instituciones del país en general (por ejemplo medios de comunicación) y en las estructuras productivas es aún muy limitada. Esto mantiene el tema ambiental como una preocupación que no logra trascender el ámbito sectorial ni permear de manera significativa en el núcleo "duro" de las actividades productivas y las modalidades de consumo.

Un dato significativo a este respecto es el porcentaje que representa en nuestro país el gasto destinado a la protección del medio ambiente en relación con las estimaciones de deterioro ambiental y agotamiento de recursos naturales, que para 2009 fue de sólo 12.7%, a pesar del aumento progresivo que se ha registrado a partir de 2005.[17] Es decir, que el país está invirtiendo apenas una pequeña cantidad para preservar el capital natural que se está perdiendo cada año.[18]

[17] La cifra no recoge el gasto privado de las empresas, sino sólo el gasto registrado de gobierno (federal, estatal y municipal), empresas paraestatales y hogares (INEGI, 2011). Entre 1999 y 2004, este porcentaje se había mantenido apenas entre cinco y seis por ciento (INEGI, 2006).

[18] Cabe señalar que, ciertamente, las actividades que se contabilizan son aquellas que pueden tener alguna expresión en términos de su monetarización y que, en sentido estricto, muchas de las actividades de preservación del patrimonio natural no tendrían usualmente una expresión monetaria o ésta es más difícil de estimar. Aun así, las cifras expresadas en el texto son notablemente bajas y dan cuenta de niveles elevados de degradación ambiental y/o agotamiento de recursos naturales, de una baja inversión en la preservación del entorno natural, o un poco de ambas cosas.

En términos de indicadores agregados, las tendencias observables en el país siguen siendo, en su mayoría, inconsistentes con los criterios de sustentabilidad ambiental. Particularmente, los patrones productivos muestran persistentemente una relación adversa sobre el medio ambiente.

En un estudio destinado a medir el desempeño de la economía mexicana en términos biofísicos, González Martínez (2008) encontró que los insumos materiales directos (extracción local de recursos más importaciones, medidos en unidades físicas) para el periodo 1970-2003 presentaron un crecimiento de 384 millones a 1.3 mil millones de toneladas.[19] Aunque una parte de ese crecimiento es claramente atribuible al aumento poblacional, otra parte no lo es, como lo expresa el aumento en los valores per cápita, que pasaron de 7.6 a 13 toneladas en el mismo periodo.[20] Esto significa que el crecimiento de la actividad económica ha traído aparejado un flujo de materiales cada vez mayor y que el desempeño de la economía mexicana, lejos de caracterizarse por una "desmaterialización" paulatina, se encuentra fuertemente anclado a su base material, ello a pesar de haber tenido lugar una transformación estructural importante que disminuyó el peso del sector primario y las actividades extractivas frente a las manufactureras y de servicios.

En otro estudio de reciente publicación coordinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Red Mercosur, también se refiere la persistente problemática que presenta nuestro país en términos de su consumo energético y el uso de sus recursos hídricos, dos de los vínculos más estrechos entre actividad económica, bienestar social y medio ambiente.[21]

Lo que las referencias anteriores nos permiten dimensionar es cuán lejano está el uso que está haciéndose en nuestro país de los recursos naturales y del medio ambiente de convertirse en un factor de desarrollo en el mediano plazo, y cuán

[19] Un incremento del flujo de materiales observado no implica en sí mismo un problema ambiental real pero sí un problema potencial, pues refleja la presión ejercida sobre el entorno natural por las actividades económicas que de él se benefician.

[20] En términos de la relación entre el flujo físico de materiales y la producción, un indicador lo provee la intensidad material, que es el cociente entre el consumo interno de materiales y el producto interno bruto (PIB). A ese respecto, el comportamiento observado en México en el periodo 1970-2003 se mantuvo estable, oscilando entre 1.8 y 2.2 kg./dólar. González Martínez (2008:34-38).

[21] Véanse PNUMA/Red Mercosur (2011), y en particular los estudios de caso para México coordinados por R. Constantino.

desafiantes son aún las tareas de una política ambiental que aspire, en los próximos años, a revertir esta situación.

Líneas estratégicas para el futuro: una propuesta

Las características manifiestas de la problemática ambiental del país y de las políticas públicas para atenderla, plantean, a la luz de lo expresado en los apartados precedentes, la necesidad de una atender una serie de tareas pendientes para el manejo sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente. Presento a continuación una propuesta de las principales líneas estratégicas que a mi parecer debería contener una política ambiental para los próximos años.

Consolidación de legislación, instituciones y capacidad de aplicación de la ley

En lo referente a la legislación parece importante, por una parte, reforzar la consistencia del marco legal vigente, a partir de los grandes objetivos de sustentabilidad del país, de modo que se cuente con un marco legal claramente jerarquizado, compatible y aplicable. Siendo la propuesta, aprobación y sanción de la legislación un ámbito en el que convergen los tres poderes, además de los distintos órdenes de gobierno, las diferentes fuerzas políticas y los grupos de interés, la tarea no es sencilla, ciertamente. No se trataría, sin embargo, de una reelaboración completa del marco legal sino de una alineación que facilite el cumplimiento de los grandes propósitos.

Persisten, por otra parte, algunos huecos regulatorios que necesitan aún ser llenados, particularmente a nivel estatal y municipal, y debe darse también atención al proceso de actualización de la normatividad secundaria que en algunos casos se ha ido quedando rezagada.

Se necesita seguir trabajando en el desarrollo de mecanismos operativos y en la capacidad de respuesta institucional, incluidas figuras como los Organismos Operadores del Agua, de carácter para-gubernamental, y los Consejos de Cuenca, concebidos como órganos de composición mixta. Otros espacios de participación ciudadana, como los comités y grupos de trabajo en materia de normalización no parecen estar siendo suficientemente aprovechados.

Particularmente importante es elevar el nivel de cumplimiento del marco regulatorio, que en términos agregados, es bajo. Esto merece un análisis amplio que debería ir, a mi parecer, desde las medidas de fortalecimiento administrativo para mejorar la vigilancia por parte de la autoridad y el incremento presupuestal para tal fin, hasta la discusión sobre los persistentes factores de presión sobre el medio ambiente que no están siendo idóneamente atendidos a través de los instrumentos de política que se encuentran en operación. Así, por ejemplo, el incumplimiento con las condiciones de gestión de residuos peligrosos previstas en la legislación puede requerir un esquema de incentivos/desincentivos diferente al actual para ser subsanado, incluidos eventuales esquemas de sustitución de sustancias tóxicas en el proceso productivo.

Crecimiento continuado en infraestructura pública y privada

La infraestructura de soporte, incluidos los sistemas de información para la gestión ambiental, tanto en el ámbito público como el privado necesitan seguir desarrollándose. A este respecto valdría la pena también hacer una revisión del tipo de infraestructura e información que se quiere preferentemente generar. Así, por ejemplo, tener claro qué fuentes deberían ser consideradas en la oferta futura de energía; si la generación descentralizada de energía es una opción a fomentar o no; qué escala de planta municipal de tratamiento de aguas es más costo-efectiva y socialmente aceptable en cierto tipo de asentamientos humanos; si es más importante promover tecnologías para el reciclaje y/o tecnologías para la disposición final de residuos.[22]

[22] No se está planteando aquí fijarse a paquetes tecnológicos determinados, ni siquiera en el caso de la infraestructura pública, menos aún en la privada, lo cual, como ya ha sido ampliamente discutido tanto en la literatura sobre instrumentos de política ambiental como en la referida a la política tecnológica, tendería a inhibir soluciones ambientalmente óptimas y económicamente eficientes, al menos en el mediano plazo. De lo que se trata es de definir entre las modalidades de gestión que traen consigo inevitablemente la creación de infraestructura, aquellas que deberían ser consideradas, a partir del establecimiento de ciertos objetivos ambientales y de su viabilidad tecnológica, económica y social en cada caso, en el entendido además de que ello tiene un carácter dinámico que requeriría una revisión permanente y que no puede dejarse de lado el criterio de aceptación social, particularmente en las grandes obras de infraestructura.

Un tema que merece particular atención a este respecto, es el que se refiere al establecimiento de capacidades para mejorar el desempeño ambiental de las micro, pequeñas y medianas empresas, tanto en términos de tecnología como de recursos humanos e instrumentos de gestión. Este grupo de productores no ha logrado ser adecuadamente abordado.

Ampliación en la perspectiva y la gama de instrumentos empleados

Uno de los grandes impulsos que debería recibir la política ambiental es la ampliación de la perspectiva de acción, con un horizonte explícito de mediano plazo, y la diversificación de los instrumentos empleados. La política en materia de cambio climático, convertido en la problemática a la que se viene concediendo más atención recientemente, ha venido en algún modo a ampliar la perspectiva, tanto en términos temporales como del tipo de instrumentos que se requieren emplear. El país se ha autoimpuesto, por ejemplo, una meta de reducción de 30% de sus emisiones de GEI para 2020 que se estima debería ser alcanzada a través de un amplio abanico de instrumentos. También existe un plan estratégico a 2025 en materia forestal y hay metas de mediano plazo en materia de recursos hídricos.

No obstante, es necesario profundizar mucho en esta dirección. Para el propio cumplimiento de las metas de mediano plazo en materia de mitigación del cambio climático no se ha elaborado aún una estrategia puntual que involucre compromisos e instrumentos. En la atención de muchas otras problemáticas la situación es aún más indefinida.

En relación con los instrumentos de política, particularmente importante parece ser que los instrumentos de carácter preventivo de los impactos ambientales, como el ordenamiento ecológico del territorio, los estudios de riesgo o las evaluaciones de impacto ambiental adquieran un papel más central y se consoliden en su aplicación. Ello ciertamente requiere un mayor peso político, mayor capacidad de gestión por parte de las autoridades responsables (por ejemplo, más recursos para poder acortar los plazos de dictaminación de autorizaciones) y mecanismos de coordinación más sólidos entre ellas.

Del mismo modo, se plantea la conveniencia de hacer un uso notablemente mayor que hasta ahora, de los instrumentos de carácter inductivo; es decir, un empleo más

frecuente de instrumentos económicos, de autorregulación y de información, que estimulen, a partir de una lógica de incentivos o desincentivos, el cumplimiento de metas ambientales concretas.

Este tipo de instrumentos, cuya efectividad y simplicidad operativa también fue, ciertamente, sobreestimada en la literatura especializada, han sido hasta ahora insuficientemente empleados en nuestro país y podrían operar, en casos bien identificados, como sustitutos o –más probablemente– como complemento a los instrumentos de regulación convencional, también conocidos en la jerga ambiental "instrumentos de comando y control".

Profundización de la incorporación de la dimensión ambiental en políticas públicas para el desarrollo

La política ambiental tiene que actuar como una auténtica política para el desarrollo y los fines amplios que éste persigue. Esto tiene que pasar de ser una simple aspiración a una verdadera línea estratégica, capaz de articularse con otras de las estrategias nacionales, de responder a metas y de permear la estructura social y las actividades productivas.

Muchos de las problemáticas ambientales que continúan sin resolverse se han enfrentado a la fuerte presión que imponen el esquema de incentivos y valores pre-existente, la inercia productiva, las fallas de mercado, los intereses creados, la conflictividad social, las dificultades para hacer valer los bienes de interés público frente al interés privado, la fragmentación de las políticas públicas, los criterios tradicionales de asignación del gasto público y la predominancia de los objetivos de corto plazo. Es necesario ir incidiendo sobre ellos para que el deterioro ambiental y el uso inadecuado de los recursos naturales no se conviertan, cada vez más, en un obstáculo al desarrollo. Cierto es que no se trata de una tarea menor ni serán los avances rápidamente visibles ni ausentes de conflicto, pero es ineludible.

Para estos fines se plantean, a mi entender, dos grandes áreas de atención: *i*) establecer una auténtica estrategia transversal de los temas ambientalmente relevantes y *ii*) avanzar en la construcción de programas y metas comunes con las políticas públicas que atienden la dimensión económica y social del desarrollo.

Una auténtica estrategia transversal deberá incorporar las preocupaciones de carácter ambiental que sólo son alcanzables más allá del ámbito de actuación de la autoridad ambiental y con la concurrencia de otras dependencias y organismos públicos, así como aquellas tareas que competen a éstas pero tienen notables implicaciones ambientales. Más aún, se requiere la concertación, a un alto nivel político, de los objetivos y las metas a alcanzar, la determinación de los recursos que para ello serán destinados (aunque no se trate de ampliaciones presupuestales) y un esquema de seguimiento de compromisos. En algunos países, como el Reino Unido y Alemania, esto se ha empezado a instrumentar a través de una comisión intersecretarial que forma parte del gobierno o que tiene un carácter de organismo autónomo de Estado.[23] Este no necesariamente sería el mejor diseño institucional para México, pero se requiere en cualquier caso garantizar que a la definición de compromisos, su ejecución y seguimiento les sea asignado una alta prioridad política, las atribuciones y los recursos conducentes.

Además de la estrategia, es importante una vinculación programática y ejecutiva con las políticas públicas que se ocupan de otras dimensiones del desarrollo nacional. En el Diagrama 2 se desglosa una serie de posibles puntos de intersección entre la política ambiental y otras de las políticas públicas que lleva a cabo típicamente el Estado mexicano. Como se puede ver, son múltiples los puntos de tangencia en donde la consecución de propósitos de carácter ambiental empata con otro tipo de propósitos. No reconocer esta interrelación será un obstáculo para conseguir los distintos propósitos que se persiguen. Reconocerla y abordar de manera conjunta ambos propósitos, aunque complejo, será una forma más viable de atenderlos y es posible que se obtengan efectos sinérgicos.

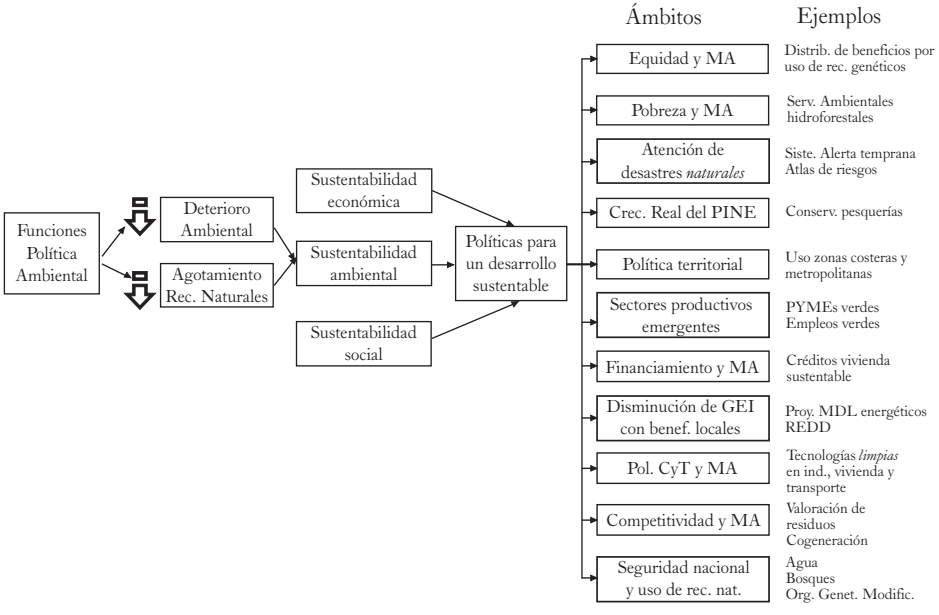
Propuestas

Una política ambiental para los próximos años en nuestro país debería partir de un reconocimiento amplio de los avances alcanzados y de las tareas pendientes. Al hacerlo, es importante concentrarse no solamente en los medios que se han

[23] Véanse a este respecto Porrit (2009) y Jänicke (2006).

DIAGRAMA 2

Posibles vínculos entre la política ambiental y otras políticas públicas



ido estableciendo (el marco legal, las instituciones y recursos públicos, los instrumentos empleados, la infraestructura) para disminuir el deterioro ambiental y la sobreexplotación de los recursos naturales, sino también en los resultados efectivamente alcanzados, medidos en la evolución de las principales problemáticas ambientales que se enfrentan y en la vinculación entre éstas y los fines últimos del desarrollo del país.

Una rápida revisión de la política ambiental mexicana y sus resultados nos arroja algunos avances tangibles, pero también una serie de problemáticas persistentes y otras que tienden incluso a agravarse. Aunque en algunas de ellas puede alcanzarse todavía mucho fortaleciendo la gestión propiamente ambiental y sus instrumentos, parece claro que los avances más importantes llegarán sólo en la medida en la que se logre trascender el ámbito sectorial, incidiendo de manera efectiva en los distintos ámbitos de política pública y haciendo de hecho, de la sustentabilidad ambiental un criterio amplio en las distintas tareas del Estado.

Al mismo tiempo, el Estado mexicano tiene que ser capaz de ser un conductor pero no un ejecutor aislado de las estrategias ambientales y del desarrollo, en general. El sector privado, el sector académico y el sector social desempeña y tendrá cada vez más un papel central que debe ser reconocido, y la capacidad del Estado para incorporarlos activamente, por distintas vías, es también un criterio importante a considerar en la política ambiental de los próximos años.

Siglas y acrónimos empleados

ANP: Áreas Naturales Protegidas.
CICC: Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.
Cimares: Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas.
Conabio: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
Conafor: Comisión Nacional Forestal.
Conagua: Comisión Nacional del Agua.
Conanp: Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
Conavi: Comisión Nacional de Vivienda.
CyT: Ciencia y Tecnología.
DBO5: Demanda Bioquímica de Oxígeno a 5 días.
DQO: Demanda Química de Oxígeno.
GEI: Gases de Efecto Invernadero.
IMTA: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
INE: Instituto Nacional de Ecología.
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
Infonavit: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
LGEEPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
MA: Medio Ambiente.
MDL: Mecanismo de Desarrollo Limpio.
NMX: Norma Mexicana.
NOM: Norma Oficial Mexicana.
PCB: Bifenilos Policlorados (por sus siglas en inglés).
PECC: Programa Especial de Cambio Climático.
PIB: Producto Interno Bruto.
PINE: Producto Interno Neto Ecológico.
PND: Plan Nacional de Desarrollo.

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
Proders: Programas de Desarrollo Regional Sustentable.
Profepa: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
REDD: Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Suelos.
Sagarpa: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SAO: Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.
Sedesol: Secretaría de Desarrollo Social.
Sedue: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Semarnap: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
Semarnat: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SST: Sólidos Suspendidos Totales.
UMA: Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre.

Bibliografía

Comisión Nacional del Agua, "Estadísticas del agua en México", varios años, México.

González Martínez, A.C. (2008), "Social Metabolism and Patterns of Material Use: Mexico, South-America and Spain", tesis de doctorado, ICTA/Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

INEGI (2011), "Sistema de cuentas nacionales de México: cuentas económicas y ecológicas de México 2005-2009", México.

—— (2006), "Sistema de cuentas nacionales de México: cuentas económicas y ecológicas de México 1999-2004", México.

Jänicke, M. (2006), "Auf dem Weg zum Umweltstaat: Möglichkeiten und Probleme von Umweltpolitikintegration", *Ökologischen Wirtschaften*, vol. 2, pp. 33-38.

Ortiz Rendón, G. (1998), "Aspectos relevantes de la política del agua en México en el marco del desarrollo sustentable; conferencia internacional agua y desarrollo sostenible, marzo, París, pp. 19-21 [http://www.oieau.fr/ciedd/contributions/at2/contribution/rendon.htm].

Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), México.

PNUMA/Red Mercosur (2011), "Eficiencia en el uso de los recursos en América Latina: perspectivas e implicancias económicas", Panamá/Montevideo.

Presidencia de la República (2011), "Quinto informe de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa", México.

Porrit, J. (2009), "Sustainability. Sustainable Development Dialogue", presentación

audiovisual del 17 de febrero de 2009, Reino Unido/México.

Semarnat (2011), "Logros de la instrumentación de la estrategia de transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable en la administración pública federal en 2010, México.

—— (2010a), "Estadísticas ambientales" [www.semarnat.gob.mx].

—— (2010b), "Aspectos relevantes de la gestión ambiental en México 2007-2009", México.

—— (2007), *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*, México.

—— (2006), "La gestión ambiental en México", Ciudad de México.

—— (2007), *Programa nacional hídrico 2007-2012*.

Sener (2010), *Programa especial para el aprovechamiento de energías renovables*.

Propuesta de política para los pueblos indígenas de México

*Violeta R. Núñez**
*Luciano Concheiro***
*Patricia Couturier***

Introducción

Nos enfrentamos a una crisis civilizatoria, "la gran crisis" (Bartra, 2009), que se manifiesta en una multiplicidad de crisis (económica, financiera, ambiental, alimentaria, migratoria), pero ésta no es una crisis recurrente del capital, el origen es la crisis de la modernidad capitalista. Es decir, de la forma dominante de producir (en ella implicada el uso de determinadas tecnologías y la manera devastadora de extracción de algunos recursos naturales, utilizados como medios de producción), y de consumir. En ellos está implicada la irracionalidad capitalista que se vuelve razón de ser.

Una razón, que dice Herbert Marcuse, es irracional.

> En el desarrollo de la racionalidad capitalista, entonces, la *irracionalidad* se convierte en *razón*; razón en la forma del desarrollo frenético de la producción, del saqueo de la naturaleza, del incremento de los *stocks* de bienes [...] Esta razón es irracional porque su incrementada productividad, la dominación de la naturaleza y la riqueza social se convierten en fuerzas destructivas (1969:14).

Aunado a esto, la crisis, que es calificada de "enorme, global e infrecuente" se acentúa con la marcada concentración del ingreso en el mundo, misma que se ha agudizado con el actual modelo económico de mercado. Este hecho ha profundizado

* Posdoctorante en el Área de Economía Agraria, Desarrollo Rural y Campesinado del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco.
** Profesores-investigadores del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco.

la pobreza, el desempleo y el subempleo, lo cual genera sociedades cada vez más desiguales (Marichal, 2011).

De no detenerse y corregir el camino, muy pronto no habrá opciones a la compleja problemática sistémica que se agudiza, y que hoy se manifiesta en profunda crisis alimentaria y ambiental (cambio global). Ante esto, que obliga de manera urgente a repensar el mundo, los pueblos indígenas son una alternativa a la crisis civilizatoria, debido a que en general, mantienen relaciones más sustentables con su entorno. Al no estar presente la racionalidad de la ganancia, que lleva al capital a utilizar irracionalmente los recursos naturales (porque para él representa una materia prima), sino otro tipo de racionalidad relacionada con sus cosmovisiones, los pueblos indígenas conservan más sus territorios. Se vive, a decir de Leff, una racionalidad ambiental, basada en:

> [...] la lógica de la unidad económica campesina y el estilo étnico de una cultura, [que] remite a racionalidades sociales constituidas como sistemas complejos de ideologías-valores-prácticas-comportamientos-acciones, que son irreductibles a una lógica unificadora (2002:171).

De aquí la explicación del porqué 76% de la superficie de los territorios indígenas conserva una cubierta vegetal natural (Boege, 2008:132) y del porqué:

> [...] son dueños del 28% de los bosques y la mitad de las selvas que existen en la propiedad social [En este escenario] los indígenas juegan un papel relevante en el cuidado y desarrollo de los recursos naturales y la biodiversidad (Robles y Concheiro, 2004:17-20).

Con esta idea el Banco Mundial en el *Informe sobre desarrollo mundial* (2007 y 2008) señala que el sector agrícola (en el contenido los pueblos indígenas) es una opción ante la crisis mundial. Al respecto, en el Informe del 2007 se señala que "el sector agrícola debe convertirse en el eje del programa de desarrollo", a fin "de alcanzar el objetivo de reducir a la mitad la extrema pobreza y el hambre" (Banco Mundial, 2007). Por su parte, en 2008, indica que "la agricultura es esencial para el crecimiento, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria" (Banco Mundial, 2008).

Pero vistos como una de las alternativas a la crisis de la modernidad, es urgente una transformación de fondo en donde estos sujetos, en conjunto con la sociedad,

tomen en sus manos el camino a seguir, a fin de constituir un nuevo Estado. Un Estado entendido en sentido amplio, en donde todos seamos parte de él, a fin de que en conjunto nos apropiemos de los derechos.

Aunado a esto, es urgente pensar la nación en su diversidad, en donde se edifique una política pública que reconozca la diversidad, lo que implica la refundación de la nación y un nuevo constituyente, en donde la pluriculturalidad bañe al conjunto de la Constitución Política.

Pero además, también es urgente, saldar la deuda histórica que se tiene con los pueblos indígenas, los pobres entre los pobres, y legislar los temas relacionados para la protección de los territorios de estos pueblos, ricos en biodiversidad. Aunado a esto, de igual forma es necesario dar respuesta a las demandas de autonomía de diversos pueblos. Como la de San Juan Copala, que aún en pleno siglo XXI, y después de la llamada reforma en materia indígena, esta demanda ha derivado en una tragedia, al cometerse asesinatos hacia la población, mismos que pueden ser caracterizados como de lesa humanidad.

Para considerar: algunos de los datos sobre los pueblos indígenas

Si bien es cierto que las cifras estadísticas se adecuan a fin de responder a determinados intereses (por eso en muchas ocasiones las cifras se "maquillan", o se "torturan", a fin de que digan lo que se desea), en el caso de los pueblos indígenas, son indicadores que nos muestran una realidad que es urgente transformar, no sólo por la condición de pobreza, sino por su gran riqueza en biodiversidad y cultural que detentan los territorios que habitan, y por el hecho de ser diferentes.

1. En México, más de 15.7 millones de personas se consideran indígenas (INEGI, 2010). Cifra que representa 14% de la población total del país. Esto nos muestra que una parte considerable de la población es indígena. Una parte importante de esta población, habla una de las 68 lenguas indígenas, de la cuales se desprenden 364 variantes lingüísticas (Inali, 2005).
2. Es ampliamente conocido que esta población se localiza en los municipios con el menor índice de desarrollo humano (IDH). De acuerdo con el *Censo de Población*

y Vivienda 2010, 73% de la población hablante de alguna lengua indígena, se encuentra entre los 125 municipios con el menor IDH de México (INEGI, 2010). En el mismo tenor, el *Informe sobre desarrollo humano en México* (2010) concluyó que en general, "la población originaria en los municipios de México alcanza niveles de desarrollo humano inferiores a la población no indígena" (PNUD, 2010:31). Incluso, indica el Informe, hay municipios indígenas, que tienen un índice menor al del país con menor desarrollo humano en el mundo, Níger.

3. Asimismo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social indica que "la población indígena tiene más pobreza extrema que la no indígena" (Coneval, 2010). Cerca del 40% de la población indígena (hablante de lengua indígena) vive en condiciones de pobreza extrema y 37%, vive en pobreza moderada. Esta características, ubica a los territorios habitados por pueblos indígenas, como Zonas de Atención Prioritaria.
4. En contraste, los territorios indígenas se encuentran en espacios ricos en biodiversidad. Al respecto, la superficie total de territorios indígenas (municipios con población indígena) abarca una extensión de más de 28.6 millones de hectáreas (Pérez y Rivera, 2011:50). Esta cifra representa más del 14% de la superficie del territorio nacional (Boege, 2008). Cabe indicar que "76% de la superficie conserva una cubierta vegetal natural" (Boege, 2008:132). De éste, "los núcleos agrarios –ejidos y comunidades– con población indígena, son dueños de 22 millones 624 mil hectáreas, que representa 21.9% de la superficie de la tierra en manos de ejidos y comunidades" (Robles y Concheiro, 2004:5).
5. Por su parte, en estos mismos territorios la captación de agua representa el 23 por ciento de la total nacional. Pero además, ahí están presentes 45 tipos de vegetación. Sobre este escenario encontramos una riqueza biológica de proporciones majestuosas, que ubican a México entre los principales países megadiversos en el mundo. Para muestra, "más de 50% de las selvas medianas caducifolias, perennifolias, mediana subcaducifolias, vegetación de los petenes, así como los bosques mesófilos de montaña se encuentran en territorios de los pueblos indígenas" (Boege, 2008:130). Aunado a esto, del total de ejidos y comunidades agrarias del país, "nueve de cada diez núcleos agrarios disponen de algún recurso natural –pastos; piedra, grava y arena; bosques; selvas; materiales metálicos; acuícolas y turísticos" (Robles y Concheiro, 2004:19).

6. No obstante este panorama, hay una ausencia de política de Estado que dé salida y respuesta a la gran complejidad (pobreza, riqueza y diversidad cultural) en la que se encuentran inmersos los pueblos indígenas. Pero además, debido a la compleja crisis civilizatoria, es importante y estratégico el papel protagónico, en el presente inmediato y a futuro, que puedan tener estos pueblos. Sin embargo, hasta el momento esta población ha quedado relegada de las decisiones políticas. Para muestra un botón. A esta población, se "destina" el 1% del presupuesto público total (Cámara de Diputados, 2011), como veremos en el siguiente apartado. Sin embargo, el problema de fondo no radica en los recursos dirigidos a esta población, sino en la propia política implementada hacia los pueblos indígenas, una política de desinterés, que probablemente se edifica por el hecho de que desde la concepción economicista, los campesinos (entre ellos, los pueblos indígenas) no son rentables. Al respecto, el sector agropecuario contribuye entre tres y cinco por ciento del producto interno bruto (PIB) (Banco Mundial, 2008). De ahí el argumento: "¿por qué invertir en alguien que no es rentable?". Pero esta no "inversión" en los pueblos indígenas, que conlleva toda una historia de racismo, discriminación y negación del Otro se entiende más y mejor, al realizar un recorrido reciente por la política del presupuesto gubernamental hacia los pueblos indígenas.

La "política" del presupuesto público indígena: un ejemplo de la inexistencia de una política de Estado

Cada año, desde el 2002, es presentado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) el monto total de recursos que "se dirige" a pueblos indígenas. De 2006 a 2011 el presupuesto ha venido aumentando año con año. Durante este periodo el crecimiento real promedio fue de 6.9% (Cuadro 1).

Esto significa que en principio el presupuesto en materia indígena ha tenido una atención por parte de la Administración Pública Federal (APF). Aunque existen críticas en torno a la existencia real del presupuesto. Por ejemplo, algunas posiciones (Núñez, 2008) sostienen que el "presupuesto indígena" sólo es una invención debido a que es el resultado de la suma aritmética del presupuesto de programas federales (que en su gran mayoría ya existían antes de la creación del "presupuesto indígena")

que se aplican en "municipios indígenas".[1] Pero veamos en las siguientes líneas a dónde y a qué se ha destinado el presupuesto durante este periodo.

Aunque el total del presupuesto en materia indígena está conformado por el presupuesto de varias dependencias gubernamentales (aproximadamente 12), comenzaremos revisando el caso de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) por ser la institución responsable, a nivel nacional, de los pueblos indígenas.

CUADRO 1
Presupuesto en materia indígena 2006-2011

	Millones de pesos	Millones de pesos 2010=100	Crecimiento anual	Crecimiento periodo
2006	27 488	32 939		
2007	28 883	34 611	5.1	
2008	31 025	35 831	3.5	
2009	38 103	41 308	15.3	
2010	44 368	46 441	12.4	
2011	49 101	49 228	6.0	6.9

Fuente: PEF 2006-2011.

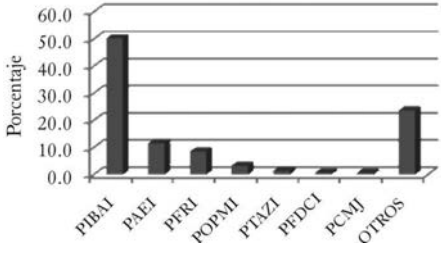
Durante el presente sexenio gubernamental, el presupuesto de la CDI también ha tenido un crecimiento. En promedio, durante el lapso de 2006 a 2011, su presupuesto real creció 11.5% (más que el presupuesto en materia indígena total en su conjunto). Los programas a los que se dirigen los recursos son Albergues Escolares Indígenas (PAEI); Fondos Regionales Indígenas (PFRI); Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ); de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI); Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI); de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI); de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi); Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI); entre otros (principalmente administrativos).

[1] Los "municipios indígenas" son considerados a partir de la presencia, de determinado porcentaje, de población indígena.

Durante estos años, es notable que uno de los programas ha sido favorecido y privilegiado ampliamente, el PIBAI que, de acuerdo con la CDI, se propone "mejorar las condiciones de vida de las localidades indígenas, mediante la dotación de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como a la construcción de obras de comunicación vial y de electrificación" [www.cdi.gob.mx].

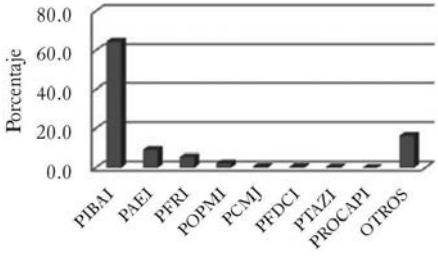
En promedio, durante el periodo referido, se ha destinado más del 56% del presupuesto total de la CDI a este único programa. En algunos años, como en el 2007 y el 2010, el monto ascendió por arriba del 60% (Cuadro 2). Pero esto ha sido una constante desde el sexenio pasado (gráficas 1 y 2), y en particular desde la desaparición del Instituto Nacional Indigenista y la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

GRÁFICA 1
Presupuesto de la CDI 2004



Fuente: CDI.

GRÁFICA 2
Presupuesto de la CDI 2005



Fuente: CDI.

CUADRO 2

Presupuesto total de la CDI 2006-2011

(estructura porcentual)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total (millones de pesos)	4,918	7,025	7,330	7,809	7,816	9,453
Programas Albergues Escolares Indígenas (PAEI)	11.1	7.8	7.5	8.3	10.4	10.9
Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	6	4.2	4	3.5	3.3	3.6
Programa Promoción de Convenios en Materia de Justicia (PPCMJ)	0.8	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PFDCI)	0.8	0.6	0.5	0.5	0.3	0.6
Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	2	1.7	2.5	2.7	3.3	4.9
Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	*54.6*	*62.2*	*56.3*	*56.1*	*60.6*	*51.6*
Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Procapi)	1.7	1.6	1.6	1.9	1.9	2.8
Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)	2.7	2.4	2.3	2.2	2.2	2.4
Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados (Indígenas urbanos y migrantes desplazados)	1.3	-	0.4	0.9	0.3	0.4
Apoyo a proyectos de comunicación indígena	-	-	-	0.03	0.05	0.1
Atención a Tercer Nivel	-	-	-	0.2	0.2	1.2
Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas	-	-	-	0.1	0.1	0.6
Excarcelación de Presos Indígenas	-	-	-	0.1	0.1	0.3
Otros Programas y Proyectos administrativos	19.1	18.9	24.4	23	16.9	20

Fuente: para 2006 y 2007, CDI (información solicitada mediante el IFAI). Para 2008-2011, PEF.

Nota: en 2006 y 2007 el dato se refiere al presupuesto ejercido. Para estos mismos años, los programas y proyectos tienen pequeñas variantes en sus nombres.

Así, el comportamiento del presupuesto de la CDI (gráficas 3-8), en apariencia evidencia que la infraestructura es la prioridad gubernamental hacia los pueblos indígenas. Por lo que podríamos afirmar que la política de la institución nacional responsable de los pueblos indígenas, es la infraestructura.

Sin embargo, la gran interrogante es el porqué durante todo lo que va del sexenio se ha apoyado tanto a un programa que de acuerdo con diferentes evaluaciones no se sabe su impacto real y si en los hechos el programa beneficia a la población indígena. Las evaluaciones realizadas al PIBAI por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2008-2009 y 2009-2010 así lo corroboran. En la primera de ellas se indica que:

> El Programa no cuenta con evaluaciones externas de impacto ni seguimiento a beneficiarios rigurosas, de acuerdo con los criterios establecidos por Coneval [...] [Asimismo] el Pibai no cuenta con mecanismos e indicadores de monitoreo de obra, por lo que no es posible saber si las obras se utilizan o están en buena condiciones (Coneval, 2008).

En el mismo tenor en la segunda se indicaba que "el Programa no cuenta con Evaluaciones de Impacto, que son aquellas que identifican resultados atribuibles al mismo" (Coneval, 2010).

Será acaso que el gobierno pretende, como se establece en el PND 2007-2012, "incorporar" a los pueblos indígenas al desarrollo mediante la construcción de obras de infraestructura (reviviendo en el discurso, el indigenismo integracionista que ha llevado a cabo el gobierno federal con los pueblos indígenas desde la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI), o en el fondo hay algo más. Lo sorprendente es que día con día nos enteramos de más y más denuncias sobre prospecciones, amenazas y acciones de corporaciones trasnacionales mineras en territorios indígenas, las cuales requieren de obras de infraestructura para llegar y movilizar los minerales necesarios, o en su caso, para el acceso militar que permita el "orden" local.

O también, cabría preguntarse si se trata de un programa que es favorecido con recursos debido a que los gobernadores de los estados lo utilizan como un "fondo de financiamiento". Esto explicaría el porqué tanto interés, por parte de algunos de los legisladores, de mantener un porcentaje de recursos alto en relación con el resto de los programas. Pero esta interrogante en parte es respondida en las reglas de operación de dicho programa, en donde se constata que las obras realizadas por

el programa son propuestas y ejecutadas por los gobiernos de los estados (CDI, 2011a). Aunado a esto, los recursos se ministran a los gobiernos de los estados en carácter de subsidios.

Cabe indicar que el problema no es la infraestructura como tal, sino el tipo de "infraestructura" que se ha dedicado a construir el gobierno federal en "comunidades indígenas". En su gran mayoría se han realizado repavimentaciones de caminos rurales, pavimentados de terracerías, reconstrucción y rehabilitación de caminos, entre otros (un documento oficial que desglosa en qué consiste este tipo de infraestructura es el PEF 2006).

Ahora, junto a este privilegiado programa de infraestructura (Cuadro 2), observamos que el resto de los programas recibe un porcentaje minúsculo en relación con los recursos del PIBAI. El programa que estaría en segunda prioridad (aunque muy alejado) sería el de Albergues Escolares Indígenas, cuyo objetivo es brindar a niños y jóvenes indígenas hospedaje y alimentación, promover la atención a la salud, el fortalecimiento de la identidad cultural y fomentar actividades de recreación y esparcimiento (CDI, 2011b), siguiéndole durante la primera mitad del sexenio, el de Fondos Regionales Indígenas, y en los dos últimos años el de Organización Productiva para Mujeres indígenas.

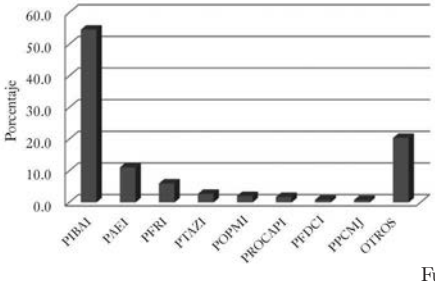
Así, haciendo a un lado el PIBAI, la política en materia indígena del gobierno federal, sería una política implementada de antaño por los gobiernos *priístas* que le antecedieron (a excepción de las acciones del POPMI, programa para mujeres indígenas que en promedio recibe poco más del 2 por ciento), ya que después del programa de infraestructura, se privilegian programas que fueron creados hace cincuenta años, como el caso del Programa de Atención a Estudiantes Indígenas (PAEI) y casi 20 para el caso del Programa de Fondos Regionales Indígenas.

Por su parte, al analizar el comportamiento del presupuesto en materia indígena del conjunto de la APF, observamos un comportamiento por parte del gobierno federal hacia los pueblos indígenas, marcadamente asistencialista.

En todos los años (a excepción del 2008), es la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) la que ha tenido la mayor participación presupuestal (véase Cuadro 3). En promedio una tercera parte de las erogaciones totales en materia indígena han sido de esta dependencia gubernamental. Esto significa que otra de las políticas hacia los pueblos indígenas es la seguida por la Secretaría de Estado responsable de la política social.

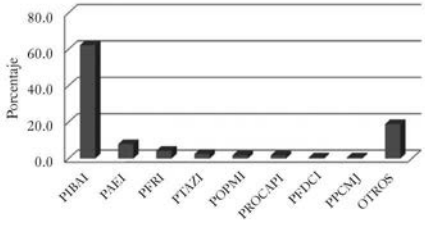
GRÁFICA 3

Presupuesto de la CDI 2006



GRÁFICA 4

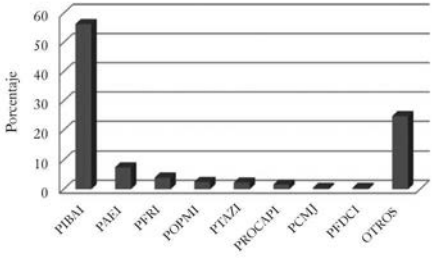
Presupuesto de la CDI 2007



Fuente: CDI.

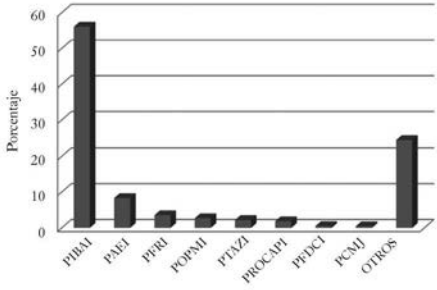
GRÁFICA 5

Presupuesto de la CDI 2008



GRÁFICA 6

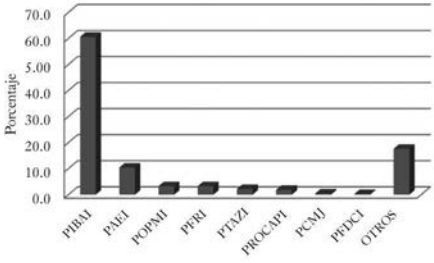
Presupuesto de la CDI 2009



Fuente: PEF, 2008 y 2009.

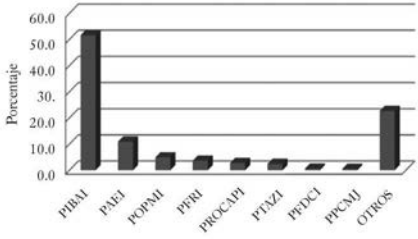
GRÁFICA 7

Presupuesto de la CDI 2010



GRÁFICA 8

Presupuesto de la CDI 2011



Fuente: PEF, 2010 y 2011.

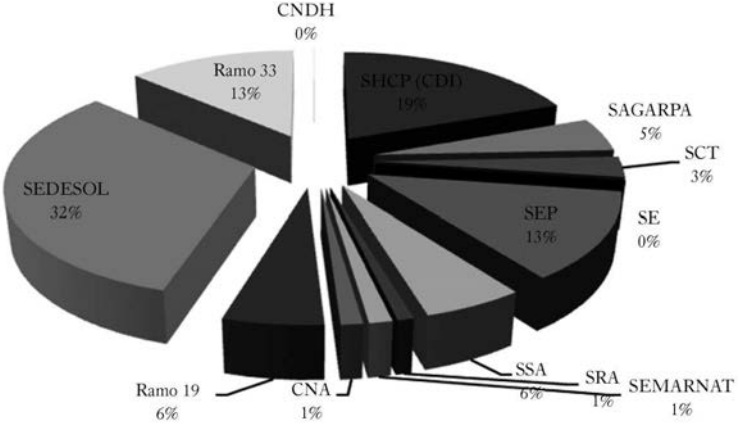
En particular para 2011, la mayor parte del presupuesto en la materia se reparte entre Sedesol con 32% y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con 19% (Gráfica 10), siguiéndoles la Secretaría de Educación Pública (SEP) con 12.7%. Así, estas tres secretarías de Estado abarcan un poco más de dos terceras partes de las erogaciones totales a población indígena. El resto de las secretarías quedan marginadas, en cuanto a su participación presupuestal, en las acciones dirigidas a la población indígena, lo cual contraviene el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* y el *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012* donde se establece un involucramiento de la APF para afrontar y resolver la histórica problemática de esta población.

CUADRO 3
Presupuesto total dirigido a población indígena 2007-2011
(participación porcentual)

	2007	2008	2009	2010	2011
Total	28 883	31 025	38 103	44 368	49 101
SHCP (CDI)	*17.5%*	*23.6%*	*20.5%*	*17.6%*	*19.3%*
Sagarpa	8.0%	5.9%	7.5%	5.2%	5.0%
SCT	4.7%	3.1%	2.9%	2.2%	3.0%
SE	0.5%	0.4%	0.1%	0.1%	0.1%
SEP	*16.4%*	*15.2%*	*13.6%*	*13.8%*	*12.7%*
Ssa	8.3%	6.4%	6.4%	5.9%	5.6%
SRA	0.9%	1.0%	0.6%	0.6%	0.9%
Semarnat	3.0%	1.4%	2.2%	1.0%	1.3%
CNA	1.1%	1.2%	0.4%	0.4%	1.2%
Ramo 19	6.5%	5.7%	4.6%	4.2%	5.5%
Sedesol	*17.7%*	*20.3%*	*27.5%*	*36.5%*	*32.3%*
Ramo 33	15.4%	15.8%	13.8%	12.5%	13.2%
SRE	0.03%	-	-	-	-
CNDH	-	-	-	0.02%	0.01%

Fuente: CDI, a través del IFAI y PEF 2007-2011.
Nota: en 2007 la CDI recibió una ampliación de recursos que no se incluye.
Ramo 19: Aportaciones a Seguridad Social; Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

GRÁFICA 10
Erogaciones para atender a la población indígena



Fuente: PEF 2011.

Al realizar el análisis a partir de los programas de las diferentes dependencias, nos encontramos con otra política seguida hacia los pueblos indígenas. Además del PIBAI, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades sería otro de los programas con mayor participación presupuestal.

En promedio, al Programa Oportunidades (instrumentados por Sedesol y SEP), cada año, de lo que va del presente sexenio, se dirigió una cuarta parte del presupuesto total en materia indígena, lo cual evidencia, a partir del estudio del presupuesto, que la política federal primordial hacia los pueblos indígenas, incluso antes que la de infraestructura (cuadros 4-8), gira en torno a la "superación" de la pobreza a partir del Programa Oportunidades.

La gran pregunta es por qué el gobierno federal privilegia un programa que ha sido cuestionado por su función asistencialista. Al respecto, el "apoyo" se entrega mensualmente, y entre otros varía de acuerdo con el grado de estudios, por ejemplo en primaria tercer grado $125; cuarto $145; quinto $185; sexto $250 (Ejecutivo Federal, 2010) y por su ineficiencia en cuanto a "contribuir con la ruptura del ciclo" (como el mismo programa lo propone) de la histórica pobreza en la que se encuentran inmersos millones de mexicanos, principalmente los pueblos indígenas.

En menor medida, el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) también ha sido otro de los programas a los que se les asigna una parte considerable del presupuesto en materia indígena. Tanto en 2007 como en 2008, Procampo figuró dentro de los cinco rubros con mayor presupuesto. Por su parte, los otros años ha estado entre los primeros diez.

Así, otra de las políticas hacia los pueblos indígenas, recordemos que esto es a partir del presupuesto, es la implementada por el Procampo. El objetivo de este programa es "transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales" [www.aserca.gob.mx].

Nuevamente al igual que Oportunidades, se trata de dinero. En esta caso se entregan $1 300.00 por hectárea para predios del ciclo agrícola primavera-verano de temporal [www.aserca.gob.mx]. Claro que es importante aclarar que debido a las condiciones de pobreza extrema en las que se encuentran inmersos los campesindios (Bartra, 2010b), "apoyos" como los de Oportunidades y Procampo son muy bien recibidos.[2] Sin embargo, un cuestionamiento adicional sería por qué orientar una parte importante del presupuesto en materia indígena, a un programa que no soluciona el problema, sino sólo lo administra.

En el mismo tenor, el "Programa 70 y más", cuyo objetivo es "contribuir a la protección social de los adultos mayores" (Sedesol, 2010), es otro de los rubros que cuenta con una participación importante en la conformación del presupuesto en materia indígena. De 2009 a 2011 lo encontramos entre los primeros cinco programas. Este programa también consiste en una entrega de recursos a los adultos mayores ($500 mensuales). Es decir, al igual que Procampo, la acción que implementa este programa es dar dinero.

En suma, en promedio son los programas de Oportunidades, el de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, el de Apoyos Directos al Campo y el de "70 y más" los que concentran cerca de la mitad del presupuesto que estructura las erogaciones dirigidas a población indígena.

[2] Aunque es importante señalar que existen denuncias de que en algunas comunidades los recursos han generado distorsiones como aumento de alcoholismo, a partir de los ingresos recibidos, o violencia hacia la mujer para ser despojada de los recursos.

CUADRO 4

Programas para atender a población indígena que más recursos recibieron en 2007
(millones de pesos)

Total		30,850	100%
Ramo 33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	4,448	14.4%
CDI	Programa de Infraestructura Básica	4,371	14.2%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4,138	13.4%
Sedesol	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	3,885	12.6%
Sagarpa	Procampo	2,080	6.7%

Fuente: CDI, mediante IFAI.

CUADRO 5

Programas para atender a población indígena que más recursos recibieron en 2008
(millones de pesos)

Total		31,025	100%
Sedesol	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4,426	14.3%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4,164	13.4%
CDI	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	4,124	13.3%
Sagarpa	Procampo	1,821	5.9%
Ramo 19	Programa IMSS-Oportunidades	1,758	5.7%

Fuente: PEF 2008.

CUADRO 6

Programas para atender a población indígena que más recursos recibieron en 2009
(millones de pesos)

Total		38,103.2	100%
Sedesol	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	5,601	14.7%
Ramo 33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	5,262	13.8%
CDI	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas	4,378	11.5%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	4,364	11.5%
Sedesol	Programa 70 y más	2,469	6.5%

Fuente: PEF 2009.

CUADRO 7

Programas para atender a población indígena que más recursos recibieron en 2010 (millones de pesos)

Total		44,368.3	100%
Sedesol	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	7,551.9	17.0%
Ramo 33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	5,560.2	12.5%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	5,039.9	11.4%
Sedesol	Programa 70 y más	4,764.0	10.7%
CDI	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	4,738.9	10.7%

Fuente: PEF 2010.

CUADRO 8

Programas para atender a población indígena que más recursos recibieron en 2011 (millones de pesos)

Total		49101.2	100%
Sedesol	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	7890.2	16.1%
Ramo 33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	6468.1	13.2%
SEP	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	5197.4	10.6%
CDI	Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI)	4880.3	9.9%
Sedesol	Programa 70 y más	4855.9	9.9%

Fuente: PEF (2011).

Así, lo que vemos y vivimos, analizando el presupuesto, más allá de un discurso, el cual permite conocer a partir de las erogaciones, las prioridades gubernamentales relacionadas, en este caso con la población indígena, es que:

1. No hay un compromiso de todas las dependencias gubernamentales.
2. No hay una política de Estado que dé salida a la problemática en la que se encuentran inmersos los pueblos indígenas.
3. En suma, hasta el momento no existe un compromiso gubernamental que además de establecer una nueva relación entre gobierno federal y pueblos indígenas (como se proclamó al nacimiento de la CDI), coloque a los pueblos indígenas como protagonistas ante la crisis que vivimos.

Por el contrario, las acciones gubernamentales seguidas, entre ellas las concesiones a empresas privadas para la extracción de recursos (minerales, petróleo) ahondan más y más la crisis.

Frente a esto, proponemos una agenda política y social que la pensamos como parte de una discusión pendiente, que implicará un cambio a fondo, en un futuro cercano.

Para la agenda política y social: lo indígena como parte de la sociedad

En las siguientes líneas, proponemos una agenda que creemos importante discutir en el marco del cambio gubernamental que se avecina.

Hemos señalado que estamos ante una crisis civilizatoria, producto de la racionalidad capitalista, y que ante ésta, los pueblos indígenas y campesinos, a partir de otra racionalidad, son hoy una civilización a la que hay que voltear a ver.

No obstante, como punto de partida es prioritario transformar la política seguida, hasta el momento, con los pueblos indígenas, que en los hechos se resume en asistencialismo (como lo corroboramos en "la política del presupuesto público indígena") y en saqueo de recursos.

Es prioritario que los pueblos indígenas asuman un papel protagónico en las decisiones políticas, no sólo porque viven otra racionalidad (que hoy decíamos, es una alternativa), sino porque (derivado de ello) sus territorios ostentan una riqueza biológica y cultural excepcional que hay que cuidar y proteger.

Frente a esto, es urgente la refundación del Estado, en donde se establezca una nueva relación, sustentada en la idea de que los pueblos indígenas son un poder constituido y constituyente, entendido como:

> [...] la posibilidad de existir para una clase [...] de manera coherente dentro de una sociedad, y de poner la base de un nuevo pacto social, esencialmente como afirmación de hegemonía [...] Así [...] el poder constituyente se pone como algo que hace nacer, es una forma externa al sistema jurídico, es una suerte de catástrofe que interviene abriendo y marcando posibilidades de una nueva Constitución, es decir, a un nuevo poder constituido (Negri, 2008:103-104).

Nuevo proyecto de nación. A partir de la diversidad cultural, una diversidad negada hasta el momento, es urgente la refundación de la Nación, basada no sólo en el reconocimiento de la pluriculturalidad, como hasta ahora lo establece la Constitución de la nación, la cual sólo "reconoce" una diversidad de culturas, una composición pluricultural (Cámara de Diputados, 2011).

Frente a esto, es necesario discutir la interculturalidad, entendida como "la interrelación entre grupos y personas con culturas distintas", la cual supone:

> [...] que está fundamentada en el respeto –lo que implica que acepta que el otro distinto puede ser diferente y crecer desde su diferencia–, y que la relación entre grupos y personas con culturas distintas se da desde planos de igualdad, lo que a su vez involucra la aceptación de que todas las culturas, como todas las personas, son igualmente dignas y valiosas (Schmelkes, 2007).

Esto implica el respeto al Otro, a la otredad, a los que son diferentes, incluso entre los no indígenas. Además, en este nuevo proyecto de nación, es urgente retomar la concepción de Estado en sentido amplio, a fin de que la sociedad en su conjunto, como parte de ese Estado, se apropie de sus derechos.

Y discutir y retomar otras experiencias (como la de Bolivia) de edificación y estructuración de un nuevo modelo de Estado, el Estado Plurinacional, que es un modelo de organización política, que jurídicamente se funda en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, cuya estructura "implica que los poderes públicos tengan una representación directa de los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinas, según usos y costumbres, y de la ciudadanía a través del voto universal" (OSAL, 2007:168). Pero además, junto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se constituyó el Poder Social Plurinacional (formado por representantes de la sociedad civil), una de cuyas funciones, es la vigilancia y control de los poderes del Estado (OSAL, 2007:171).

Asimismo, es importante la discusión del ordenamiento territorial y las autonomías. En el caso de la experiencia Boliviana, los pueblos indígenas, originarios y campesinos, se han constituido en autonomías territoriales a partir de criterios lingüísticos, históricos, culturales, geográficos, organizativos (OSAL, 2007). Estas autonomías han tenido la finalidad de "romper la verticalidad del actual Estado, su estructura de poder, permitiendo la construcción de un nuevo Estado desde "abajo", desde las bases" (OSAL, 2007:173).

Pluralidad de ciudadanías. A partir de la diversidad, es necesario el planteamiento de la diversidad de ciudadanías, ya que hasta el momento los pueblos indígenas, a partir de su diferencia, son considerados como "no ciudadanos" o como ciudadanos de segunda.

Nuevo constituyente. No basta que un sólo artículo constitucional (el artículo 2), reconozca la pluriculturalidad. Es necesario repensar y replantear la Constitución Política, en donde la pluriculturalidad esté presente a lo largo de todos los derechos, obligaciones, garantías estipuladas en la misma, a fin de dejar de ser lo indígena y convertirse en parte del conjunto de la sociedad, una sociedad diversa.

Sistema de derechos. Es urgente la edificación de un sistema de derechos en donde se reconozca la equidad y no la igualdad de los derechos. En este contexto, es necesario que el derecho deje de ser edificado de una forma jerárquica, en donde el Estado aparece en la punta del Iceberg y los demás abajo.

Derechos de tercera generación. Dentro de la nueva propuesta de política pública, se debe abordar el derecho pensando en el derecho de las generaciones futuras. Es decir, se debe pensar en la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes, garantizando la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Política pública edificada a partir de la diversidad. A partir de esto, es necesaria una política que retome la composición diversa de la población mexicana, la cual se edifica sobre una nación conformada por más de 68 culturas, que hasta el momento han sido ignoradas por todas las políticas instrumentadas hacia estos pueblos.

El buen vivir. El objetivo de la transformación de la nación y del nuevo constituyente debe ser el buen vivir de los pueblos y del conjunto de la sociedad. Para ello, es necesario retomar y considerar las diferentes concepciones que al respecto tienen los diversos pueblos, quienes a partir de sus cosmovisiones piensan un buen vivir para el conjunto de todos los seres que habitan el planeta (árboles, plantas, animales, hombres, mujeres). Pero también es fundamental pensarlo a partir del crecimiento (elemento que implica creación de empleos) y desarrollo económico, ya que una sociedad que no produce los satisfactores necesarios, y las condiciones

para generarlos (infraestructura, desarrollo tecnológico, medios de producción) está condenada a la pobreza.

Nueva reforma agraria. En este buen vivir, se pone en el centro la necesidad de plantear una contrarreforma agraria y un nuevo pacto agrario, a partir de la cual se garantice la soberanía alimentaria de la nación. Esto implica revisar los límites de propiedad, garantizar el acceso a la tierra a quienes carezcan de ella y dotar de todos aquellos elementos necesarios para la producción de los cultivos locales.

A manera de conclusión: una propuesta inicial para su instrumentalización

Consideramos que el cambio que requiere este país para revertir la situación en la que se encuentran inmersos los pueblos indígenas, y no indígenas, es profundo. No basta poner un curita a una enfermedad que comenzó a constituirse 500 años atrás. Por esto nos atrevemos a proponer la urgencia de un nuevo proyecto de nación y de un nuevo constituyente en donde sean considerados los elementos a los que nos hemos referido, a fin de que la política instrumentada hasta ahora hacia los pueblos indígenas (de negación del Otro, "asimilacionista", "integracionista", de abandono, de simulación, entre otras) sea transformada.

Sin embargo, como punto de partida creemos que deben realizarse cambios inmediatos que puedan ir dando pauta a una transformación que permita avanzar a la solución de raíz de la compleja realidad a la que nos hemos referido (crisis civilizatoria, riqueza y pobreza de los pueblos indígenas, y una política gubernamental que no pretende transformar las condiciones de los diversos pueblos indígenas). Frente a esto proponemos:

La consulta como derecho de los pueblos

Es importante que todas aquellas acciones que se realicen y repercutan sobre los territorios donde habitan los pueblos indígenas sean sometidas a consulta. No es posible continuar con el saqueo histórico de recursos (biológicos y culturales),

disfrazado en diversas ocasiones como prospección; con la instrumentación de proyectos de "desarrollo" ajenos a las realidades de los pueblos y comunidades, los cuales tienen serias repercusiones económicas, sociales, culturales y ambientales, entre otros.

Por esto, ante cualquier acción que se realice en lugares que atañen a los pueblos indígenas, debe realizase con su consentimiento previo e informado.

Al respecto, en 1989, el gobierno mexicano suscribió el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre "Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes" en donde en su artículo 6 se estableció que los gobiernos debían:

> [...] consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (OIT, 1989).

Pero además, el convenio en su artículo 7 estipula que:

> [...] los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural [lo que implica una participación importante de los pueblos indígenas en la vida política] (OIT, 1989).

En particular sobre los recursos en propiedad del Estado (como minerales o los recursos del subsuelo), el artículo 15 de dicho Convenio estableció:

> [...] que los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras (OIT, 1989).

Así, de manera explícita el Convenio, adoptado por el gobierno mexicano, estipulaba la consulta a los pueblos como un derecho y como un elemento central para su transformación, ante las desigualdades que vive con el resto de la población.

En el mismo tenor, la *Declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, resolución aprobada en 2007, convino en su artículo 19 que:

> [...] los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (ONU, 2007).

Asimismo, en el artículo 32 se acordó que:

> [...] los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (ONU, 2007).

Así, dos documentos internacionales, uno de ellos vinculante, mandatan a la consulta, ante la instrumentación de medidas legislativas o cualquier proyecto que afecte su territorio, como un derecho de los pueblos. Sin embargo, en nuestro país esto no ha ocurrido así. A pesar de que se han hecho esfuerzos de consulta (en algunos temas) desde instancias como el Consejo Consultivo de la CDI, quien ha considerado "la consulta como un derecho y actividad fundamental para la concepción, diseño, ejecución y evaluación de medidas legislativas y de políticas públicas" (Consejo Consultivo de la CDI, 2007), éstos no han sido suficientes. Continúan las prácticas de "prospección", las acciones de despojo de recursos, las expropiaciones sin consentimiento, la implementación de proyectos ajenos, entre otros, sin consultar a los directamente afectados e interesados. Pareciera que fueran considerados menores de edad o población con capacidades especiales ("discapacitados"). O mejor dicho, parece que son negados e ignorados, y considerados como ciudadanos de segunda o de tercera.

Ante esto y a partir de la riqueza biológica y cultural que todavía preservan los territorios indígenas, como una medida pendiente y prioritaria se encuentra este derecho, el de la consulta a los pueblos. Al respecto cabe indicar que desde la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se ha avanzado en la elaboración de una iniciativa de *Ley federal de consulta a pueblos y comunidades indígenas*. Sin embargo,

esta iniciativa hasta el momento se encuentra pendiente (fue turnada, "returnada" y prorrogada por la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados). No obstante, es fundamental avanzar a su aprobación a fin de que la consulta sea un derecho por ley.

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley se indica que los pueblos y comunidades indígenas:

> [...] tienen derecho a participar en la vida del país y una forma de hacerlo es mediante el ejercicio del derecho de consulta para que en todos los asuntos que puedan afectar su vida o sus derechos, las instituciones estatales recaben su opinión, a partir de un diálogo de buena fe y usando mecanismos culturalmente apropiados (García, 2010).

Asimismo se indica que al elevar a Ley la consulta, ésta deja de ser:

> [...] un asunto de voluntad política, para convertirse en una obligación de toda la administración pública en todos los órdenes de gobierno, para formar parte de una política de Estado a favor de los pueblos y comunidades indígenas del país (García, 2010).

En particular en su artículo 4 se estipula que "los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho a ser consultados cuando el Estado prevea ejecutar medidas administrativas o legislativas que puedan afectar su vida, su cultura, su existencia física, o su identidad y futuro" (García, 2010).

En suma, el tema del derecho a la consulta a los pueblos indígenas es un tema pendiente en la agenda política de este país, que consideramos debe ser retomada a la brevedad a fin de proteger y preservar los recursos y lograr una verdadera transformación de las condiciones en las que se encuentran inmersos los pueblos. De manera concreta sería un avance la aprobación de la iniciativa de Ley que se encuentra en proceso legislativo.

Política que revierta la desigualdad de apoyos gubernamentales entre el norte y sur del país

Hemos indicado que la política hacia la población indígena ha sido la política asistencialista. Ésta se ha centrado en dar cantidades escasas de recursos (aunque para las realidades de los pueblos son importantes) que no resuelven la problemática en la que están inmersos. Sólo administran la pobreza y van conteniendo las manifestaciones de descontento social.

Aunado a esto, el presupuesto de programas gubernamentales que pudiera apoyar a la producción, como por ejemplo algunos de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), se otorga de una manera marcadamente desigual. Por varios años sólo siete entidades (Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, Chihuahua, Veracruz y Chiapas) han ejercido más del 50% de los apoyos (Robles, 2011). En contraste, las entidades del centro y del sur del país reciben menos presupuesto. Aunado a esto, los productores que se ubican en las regiones menos favorecidas por estos recursos, les corresponde una cantidad menor de recursos por productor (Robles, 2011)

De acuerdo con datos de la Sagarpa, el presupuesto de sus programas para 2010 se concentra principalmente en estados del norte del país. Exceptuando a Chiapas, 40% de este recurso se localiza en este tipo de entidades (Cuadro 9). Dichas entidades concentran sólo 4% de la población indígena. Esto significa que existe una correlación inversa entre recursos otorgados (por medio de programas de la Sagarpa) a escala nacional y población indígenas. Un ejemplo claro de esto es Sinaloa, que en 2010 recibió 14% del presupuesto de la Sagarpa y sólo alberga a 0.3% de la población indígena.

Frente a esto es prioritaria una política que contribuya a revertir la inequidad del ejercicio de los recursos a nivel nacional, en la cual se encuentran inmersos población indígena y no indígena. Así, es urgente que los apoyos otorgados a los productores se distribuyan en aquellas regiones del país en donde los productores viven mayores condiciones de pobreza y en donde el minifundio es una característica.

CUADRO 9

Entidades federativas con más presupuesto de Sagarpa y su población indígena

Entidad	Presupuesto de Sagarpa 2010 (pesos)	%	Población indígena (HLI) 2010	%
Sinaloa	6 616 335 056	13.8	23 841	0.3
Tamaulipas	3 747 089 762	7.8	23 478	0.3
Sonora	3 481 900 575	7.3	61 270	0.9
Jalisco	2 757 195 361	5.8	61 270	0.9
Chiapas	2 725 071 057	5.7	1 209 057	17.5
Chihuahua	2 508 319 213	5.2	109 378	1.6
Total nacional	47 868 847 244		6 913 362	

Fuente: elaboración propia con base en Robles (2011) e INEGI (2010).

Política que apoye a la propiedad privada indígena

Pese a que la superficie en propiedad social en manos de ejidos y comunidades agrarias "indígenas"[3] es mucho mayor a la superficie en propiedad privada indígena (19 millones hectáreas frente a 1.6 millones de hectáreas, respectivamente), el número de propietarios privados es mayor que el número de núcleos agrarios. De acuerdo con el Censo Agropecuario 2007, existen más de un millón de propietarios privados que hablan alguna lengua indígena, cifra que representa más de un cuarto de los propietarios privados de la nación.

CUADRO 10

Núcleos agrarios indígenas y propiedad privada indígena

Ejidos y comunidades indígenas	5 283
Propietarios privados indígenas	1 076 698

Fuente: INEGI, 2007.

Además de ser un número significativo, los propietarios privados indígenas se encuentran en regiones importantes en biodiversidad (Sierra de Zongolica, Sierra Norte de Puebla, Sierra Mazateca, zonas de Hidalgo y del Estado de México, entre otras).

[3] Datos calculados a partir de los hablantes de lengua indígena.

CUADRO 11
Principales entidades con productores indígenas

	Total productores	Productores indígenas	%
Total nacional	4 067 633	1 076 698	100
Oaxaca	354 042	205 283	19.1
Chiapas	406 307	185 882	17.3
Veracruz	440 523	117 100	10.9
Puebla	375 915	113 962	10.6
Guerrero	275 878	84 786	7.9
Hidalgo	205 539	81 167	7.5
México	345 931	68 978	6.4
Yucatán	68 821	63 703	5.9
San Luis Potosí	154 910	48 381	4.5
Resto de entidades	1 439 767	107 456	10.0

Fuente: INEGI, 2007.

Pese a su importancia, los productores indígenas en general no son objeto de apoyo por parte de los programas gubernamentales. Primero están exentos de aquellos programas dirigidos a productores en propiedad social. Segundo, debido a que una de sus características es el minifundio, no son sujetos de apoyo de aquellos programas como Procampo, que ha beneficiado a los productores con grandes extensiones de superficie. Ante esto es necesaria la atención a los propietarios privados indígenas mediante políticas y programas que los consideren, y atiendan sus características, entre ellas su posición estratégica.

En suma, proponemos una agenda de mayor alcance, que no por eso deja de ser prioritaria y urgente, y otros elementos (en la parte conclusiva) que consideramos deben atenderse a la brevedad a fin de repensar y reconstruir una nación que dé respuesta a la realidad que estamos viviendo (crisis civilizatoria, diversidad cultural, pobreza y riqueza de los territorios de los pueblos indígenas), y que hoy frente al cambio gubernamental que se avecina, es una oportunidad histórica y coyuntural para su discusión.

Bibliografía

Banco Mundial (2007), *Informe sobre desarrollo mundial 2007: el desarrollo y la próxima generación*, BM, Washington, DC.

—— (2008), *Informe sobre desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*, BM, Washington, DC.

Bartra, Armando (2009), "La gran crisis", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 15, núm. 2, pp. 191-202.

—— (2010b), "Campesindios. Aproximaciones a los campesinos de un continente colonizado", *Memoria*, núm. 248, noviembre, México.

Boege, Eckart (2008), *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas*, Instituto Nacional de Antropología e Historia/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México.

Cámara de Diputados (2007), *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2008*, México.

—— (2008), *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2009*, México.

—— (2009), *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2010*, México.

—— (2010), *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2011*, México.

—— (2011), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de agosto, México.

CDI (2009), *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012*, CDI, México.

—— (2011a), "Reglas de operación del programa de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de febrero de 2011.

—— (2011b), "Reglas de operación del programa de albergues escolares indígenas 2011", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de febrero de 2011.

Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2007), "Acuerdos de Ek Balam", CDI.

Coneval (2008), *Informe de evaluación específica de desempeño 2008. Programa de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas*, CDI/Coneval.

—— (2010), *Informe de evaluación específica de desempeño 2009-2010. Valoración contenida en el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED). Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas*, CDI/ Coneval.

—— (2010), "La medición de la pobreza y los programas de desarrollo social", Coneval.

Ejecutivo Federal (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, México.

—— (2010), "Reglas de operación del programa de desarrollo humano oportunidades 2011", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre.

García Corpus, Manuel (2010), "Ley federal de consulta a pueblos y comunidades indígenas", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 2976, vol. II, México.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública [www.ifai.gob.mx].

INEGI (2010), *Censo general de población y vivienda 2010, principales resultados*, INEGI, México.

—— (2007), *Censo ejidal*, INEGI, México.

—— (2010), *Censo agrícola, ganadero y forestal*, INEGI, México.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2008), *Catálogo de lenguas indígenas nacionales: variantes lingüísticas de México con sus autodeterminaciones y referencias geoestadísticas*, Inali, México.

Leff, Enrique (2002), *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, Siglo XXI Editores, México.

Marcuse, Herbert (1969), *La sociedad industrial y el marxismo*, Editorial Quintaria, Buenos Aires.

Marichal, Carlos (2011), "Acentúa la crisis la concentración del ingreso en el mundo", entrevista a Carlos Marichal, *La Jornada*, 14 de agosto, México.

Negri, Toni (2008), "El poder constituyente", en Toni Negri, Michel Hardt, Giuseppe Cocco, Judith Revel, Álvaro García Linera y Luis Tapia, *Imperio, multitud y sociedad abigarrada*, Clacso/Muela del Diablo/Comunas/Vicepresidencia del Congreso Nacional, La Paz, Bolivia.

Núñez Rodríguez, Violeta R. (2008), *Análisis del presupuesto en materia indígena 2001-2009*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria/ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.

Observatorio Social de América Latina (2007), "Propuesta de las organizaciones indígenas, originarias, campesinas y de colonizadores hacia la asamblea constituyente", año VIII, núm. 22, septiembre, Clacso, Buenos Aires.

Organización de las Naciones Unidas (2007), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, ONU, Asamblea General.

Organización Internacional del Trabajo (1989), *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, OIT, Ginebra.

Pérez Martín del Campo, Marco Antonio y Rivera Nolasco, Marco Antonio (2011), "Los pueblos originarios de México", *Revista Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, abril-junio, México, pp. 15-60.

PNUD (2010), *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, PNUD, México.

Robles Berlanga, Héctor y Concheiro Bórquez, Luciano (2004), *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, UAM-Xochimilco, CDI, México.

Robles Berlanga, Héctor (2011), "Ejercicio del presupuesto de Sagarpa 2007-2010 por entidad federativa", México.

Sedesol (2010), "Reglas de operación del programa 70 años y más para el ejercicio fiscal 2011", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre, México.

Schmelkes, Sylvia (2007), "Interculturalidad, democracia y ciudadanía en México", *La discriminación racial*, Colección Miradas núm. 3, Conapred, México.

Páginas electrónicas

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) [www.aserca.gob.mx].

Comision Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indigenas [www.cdi.gob.mx].

Feminización de lo rural y políticas públicas

Nuevas realidades y viejas políticas

*Gisela Espinosa Damián**

Introducción

Uno de los rasgos relevantes de la *nueva ruralidad* mexicana es la feminización del campo. Si bien las mujeres rurales siguen siendo las principales responsables del trabajo doméstico y del cuidado de la familia, hoy está modificándose su papel tanto en el espacio privado –donde un número creciente encabeza a la familia– como en el espacio público y en los mercados de trabajo donde participan cada vez más mujeres. Hay cambios estructurales que inciden en el conjunto de las sociedades rurales, por ejemplo, en los municipios más despoblados los índices de masculinidad han caído por debajo de la media nacional a pesar de que desde hace años emigran tantas mujeres como varones. No sólo hay mayor presencia femenina, sino que la división sexual del trabajo y de las responsabilidades familiares y comunitarias indica cambios cualitativos en las relaciones y posiciones de género, lo cual muestra la emergencia de nuevas feminidades y masculinidades rurales. Para las mujeres, estos cambios están significando dobles y triples jornadas de trabajo, más desgaste físico y estrés, en varios sentidos parece haber mayor desigualdad de género, pero el proceso no es homogéneo y a la vez se abren algunas posibilidades de crecimiento personal y de reposicionamiento social para ellas.

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco.
Agradezco el apoyo de Ana Carmen Luna Muñoz en la búsqueda de datos, así como las sugerencias y datos que generosamente me proporcionó la doctora Violeta Núñez Rodríguez.

Pese a la importancia creciente de las mujeres rurales en los ámbitos productivo y reproductivo y a su participación cada vez más visible en el espacio público, las políticas y programas oficiales para ellas están ancladas en una imagen femenina que si alguna vez existió, correspondería a una especie de *vieja ruralidad*, pues se sigue pensándolas sólo en funciones maternas, maritales y domésticas; utilizándolas como mediadoras de una política asistencial que las coloca como receptoras de subsidios para la familia, sin importar sus propias necesidades o aspiraciones; o destinándoles recursos para proyectos productivos marginales, sin reconocer su papel creciente en la economía familiar ni los cambios de género que están ocurriendo en el medio rural.

Reconocer la feminización del campo, los nuevos papeles, problemas y retos de las mujeres rurales resulta básico para repensar las políticas dirigidas a ellas. En este artículo se presenta primero una reflexión sobre las mujeres en las viejas y las nuevas ruralidades; en un segundo apartado se hace un breve análisis de las diversas facetas de la feminización del campo; en tercer lugar se analizan las principales políticas dirigidas a ellas y, finalmente, a manera de conclusión, se avanzan propuestas hacia una política rural que responda a las nuevas condiciones en que viven y actúan las mujeres del campo mexicano.

Mujeres rurales: entre las viejas y las nuevas ruralidades

Lo que podríamos denominar la *vieja ruralidad* mexicana encuentra su condición de posibilidad en la posrevolución, más específicamente a partir de la recampesinización que propicia el reparto agrario cardenista que permitió a millones de familias campesinas contribuir decisivamente al desarrollo industrializador aportando alimentos, materias primas y fuerza de trabajo para una pujante economía que tuvo su esplendor durante el Milagro Mexicano.

El cumplimiento de estas tareas no sólo implicó una división social de trabajo (agricultura-industria; economía campesina-empresa rural; producción alimentaria-agroexportación), sino una peculiar división sexual del trabajo: sobre los varones descansó la responsabilidad principal de la agricultura campesina centrada en el maíz y otros granos básicos, las actividades asalariadas (que a veces implicaron migración), la titularidad de la tenencia de la tierra, la jefatura de familia y la representación social y política de la comunidad rural. A ese tipo de masculinidad correspondió un tipo de

mujer rural: responsable del hogar, de las actividades de traspatio, de la producción artesanal –sobre todo textil, de tejidos y bordados–, de labores secundarias en la parcela y de trabajo extradoméstico que también implicó la migración de miles de mujeres como jornaleras, trabajadoras domésticas y pequeñas comerciantes en las urbes. Aun en la *vieja ruralidad*, las mujeres del campo nunca ciñeron su acción a las funciones tradicionales de madres, esposas y amas de casa, pero la diversidad de tareas que desempeñaron fue poco visible para las agencias del Estado.

Entre el Cardenismo y los últimos años de la década de 1960, la asignación sexual de lo público (masculino) y lo privado (femenino),[1] así como la división social y sexual del trabajo no sólo permitió autosuficiencia alimentaria y divisas de la agroexportación –indispensables para la industria–, o fuerza de trabajo barata para la agricultura empresarial y las fábricas, sino que produjo una creciente brecha social entre campo y ciudad, entre campesinos y empresarios agrícolas, entre mujeres y hombres. Orden social y de género que fue funcional para la reproduccion del capital y de las familias rurales, pero que también implicó jerarquías y subordinación de las mujeres frente al Estado y la sociedad nacional y dentro de sus comunidades y familias.

Los frutos del desarrollismo llegaron a cuentagotas al campo, pero a las mujeres les tocó aún menos, pese a ello, el campesinado –y ellas como parte de él– estuvo incluido como un sector productivo indispensable para el proyecto modernizador.

Si al comenzar la década de 1970 el rezago social del campo y de las familias campesinas ya se expresaba en crisis agraria, productiva, social y política, es porque la *vieja ruralidad* tenía en su base la explotación extrema del campesinado. Pero había marginadas entre los marginados. Las mujeres rurales se hallaban en peor posición que los varones rurales o que las mujeres urbanas en cuanto a educación formal, participación social y política, acceso a la propiedad y a recursos y programas de desarrollo. El Milagro Mexicano y especialmente el proceso de industrialización,

[1] En el medio rural, la unidad socioeconómica campesina incluye el hogar, el solar o traspatio y la parcela, espacios donde la familia desarrolla el trabajo productivo y reproductivo, donde produce y consume; espacio donde mujeres y varones, adultos e infantes, se dividen el trabajo de acuerdo con su sexo y su edad. Las mujeres se responsabilizan del hogar y el solar, los varones de la parcela, pero ninguno de estos espacios es exclusivo: los varones pueden realizar tareas en el solar y las mujeres en la parcela. En ese sentido, lo privado rural no tiene fronteras tan nítidas ni espacialmente ni en cuanto a la división sexual del trabajo.

urbanización y modernización, no serían posibles sin esa *vieja ruralidad*, sinónimo de explotación, rezago social y subordinación de millones de familias campesinas y de mujeres rurales.

En la *vieja ruralidad* –y en gran medida en la nueva– los varones fueron el sujeto político y económico central y único para el Estado, pues si bien las mujeres participaron en las luchas por la tierra y trabajaron en la producción parcelaria, en la economía de traspatio, en el jornaleo, en la actividad artesanal y, por supuesto, en las tareas domésticas, de crianza y de cuidado de la familia, nunca fueron vistas como interlocutoras políticas, como productoras o como sujetas del desarrollo rural, no tuvieron acceso al crédito agrícola ni a los programas de fomento productivo, y tardíamente se les otorgaron derechos agrarios.[2]

Las agencias estatales –y muy probablemente el conjunto de la sociedad– las imaginaron sólo como esposas, madres y amas de casa, a la sombra de los varones, pese a las múltiples tareas y funciones vitales que realizaban. Quizá porque el grueso de la agricultura campesina estuvo encabezada y representada por hombres y porque ellos eran dirigentes políticos, integrantes del comisariado ejidal o comunal, gestores ante el Estado e interlocutores de éste. Voz y voto, poder visible en el espacio público rural y jefes de familia en el espacio privado.

Lo rural tenía indiscutiblemente un rostro masculino, legitimado por el sexismo nacional, por las agencias del Estado, por las organizaciones campesinas, por los hombres y también por muchas mujeres de las comunidades y de las familias rurales. Sexismo culturalmente arraigado en todos los espacios. Cierto que donde hay dominación hay resistencia, pero durante décadas no aparecieron públicamente organizaciones de mujeres rurales ni cuestionamientos o manifestaciones colectivas femeninas de malestar ante las desigualdades de género.[3]

[2] Sería hasta 1971 cuando se reformó la Ley Ejidal de 1927 (que sólo otorgaba derechos agrarios a las jefas de familia), dando la posibilidad de que todas las mujeres rurales tuvieran el derecho legal a la tierra y a la representación en estructuras ejidales (Vázquez, 2001).

[3] El Frente Único Pro Derechos de la Mujer, constituido durante el Cardenismo, tuvo entre sus filas a mujeres campesinas que se sumaron a la lucha de las sufragistas urbanas y que también enarbolaron reivindicaciones de género (como hoy las podríamos denominar) propias de las mujeres del campo, sin embargo, este frente se desestructuró al final el Cardenismo (Tuñón, 2011). A partir de entonces, la voz colectiva de las mujeres rurales dejó de escucharse, entre otras cosas, porque los movimientos campesinos vivieron un reflujo asociado al reparto agrario. Sería con el auge de los

Varios factores erosionarían este orden social y de género. La *nueva ruralidad* también es partera de nuevas feminidades y masculinidades. El desorden y los nuevos órdenes van perfilándose al ritmo en que se agudiza la crisis crónica del campo mexicano y se produce un viraje profundo en el proyecto modernizador, hasta entonces explotador pero incluyente para las familias campesinas. Las novedades rurales aparecen al tiempo en que se desmantelan las políticas del Estado social, se impone el ajuste estructural, se modifican de raíz los pactos de la Revolución (el artículo 27 constitucional entre ellos), se despoja al campesinado de sus funciones productivas y se sustituyen viejas políticas sociales por programas feminizados de combate a la pobreza.

Al comenzar la década de 1980, las fracturas y reacomodos en el plano económico, político y social se encadenan y refuerzan mutuamente y dibujan nuevas tendencias: la producción y la población campesina –otrora indispensables– se tornaron suplementarias a medida en que se abría unilateralmente el mercado agrícola y supuestamente se aplicaba la "ley de las ventajas comparativas", sustituyendo sus granos básicos con importaciones y condenándolas a minimizar su papel como productoras rurales por falta de competitividad en el mercado global, sin ofrecer a cambio opciones de empleo y de vida digna en el campo o en las ciudades mexicanas. Los nuevos patrones migratorios[4] tienen que ver con la ruina de la agricultura campesina y de la economía mexicanas.

Así se rompieron los viejos términos de la relación campo-ciudad, agricultura-industria, salarios-ganancias, que si bien eran asimétricos e injustos también fueron incluyentes para el campesinado. A la par se resquebrajaron las relaciones de género que sustentaron la *vieja ruralidad*, empezó a modificarse la división sexual

---

movimientos rurales de la década de 1970 y en décadas subsiguientes, que ellas, primero como parte de las organizaciones mixtas, y luego, paulatinamente, en sus propias organizaciones, vuelvan a decir su palabra y a formular reivindicaciones y propuestas o proyectos propios (Espinosa, 2009).

[4] A partir de la década de 1970 y en relación directa con las crestas de la crisis crónica del país, se van consolidando los *nuevos patrones migratorios*, caracterizados por su carácter masivo, porque involucran ya al conjunto de entidades del país, por la existencia generalizada de redes sociales migratorias que facilitan y alientan el movimiento desde el lugar de origen hasta el lugar de destino, por la situación indocumentada de la mayoría de los emigrantes y la proporción creciente de mujeres (hoy equivalente a los varones) en este proceso (Zúñiga y Leite, 2008).

del trabajo –parcelario y asalariado–, la asignación sexual del espacio público y el tipo de responsabilidades femeninas en el espacio privado; en ese marco, también empezaron a modificarse las identidades de género.

En un proceso que lleva casi tres décadas, pese a los ritmos disparejos, las resistencias, los vaivenes, incongruencias y discontinuidades, se observa no sólo un cambio cuantitativo (mayor presencia de las mujeres en el medio rural), sino cambios cualitativos en sus tareas, funciones e identidades. Proceso de feminización de la vida rural que no necesariamente trae mayor igualdad de género, pues ocurre en un contexto crítico que obliga a las mujeres a trabajar más pero no implica mejores retribuciones, reconocimiento o equidad en la toma de decisiones.

A diferencia de las *nuevas ruralidades* de los países ricos, donde el campo se industrializa, se urbaniza y accede a modernas tecnologías y medios de comunicación; donde la agricultura pierde centralidad, no por su ruina, sino porque las modernas tecnologías expulsan fuerza de trabajo y se realizan con éxito otras actividades económicas; donde la mejoría del ingreso rural permite a los habitantes del campo tener las mismas comodidades y nivel de vida que la clase media urbana; y donde la valoración de la multifuncionalidad del campo (económica, ambiental y sociocultural) elimina o reduce el sacrificio rural inherente a la vieja relación campo-ciudad, dando lugar a un trato más equitativo entre lo rural y lo urbano y a un pago justo y protección comercial para la agricultura y sus agricultores (C. de Grammont, 2004). A diferencia de esas *nuevas ruralidades* primermundistas, en México, la *nueva ruralidad* está asociada con una crisis rural crónica y con políticas excluyentes para el campesinado; con una desvalorización del campo, de la agricultura y de los millones de familias campesinas; con el crecimiento de la pobreza y la desigualdad social (Grajales *et al*., 2006).

La pérdida de centralidad de la agricultura (como sector productivo y ocupacional) y de las actividades rurales tradicionales se explica por la pérdida de rentabilidad o por la quiebra de la economía campesina; la migración masiva y el despoblamiento del campo no tienen que ver con la rentabilidad y éxito de otras actividades económicas, sino con la insuficiencia de alternativas ocupacionales en el medio rural y en el país.

Es en ese contexto crítico que la mayoría de la población campesina se vuelca a la búsqueda de estrategias de subsistencia que implican mayor intensidad y extensión de sus jornadas laborales, diversificación de las actividades económicas,

incorporación de más miembros de la familia al trabajo, incursión de mujeres y varones rurales en tareas y funciones que culturalmente les estaban vedadas, migración masiva por tiempos cada vez más largos y a lugares cada vez más lejanos, desarticulación de la familia y de la comunidad.

Hoy, la migración, la pluriactividad, la polivalencia y la flexibilidad extrema de las y los trabajadores rurales, no expresa formas de realización personal o virtudes del derecho al desarrollo –a todas luces incumplido–, sino el ingenio surgido desde la exclusión y desde la necesidad insatisfecha o la desesperación para lograr la sobrevivencia.

Si en el plano productivo y ocupacional, lo rural ya no se reduce a lo agrícola, en el plano de los sujetos del desarrollo, lo rural ya no sólo tiene un rostro masculino. Resulta clave reconocer los papeles, saberes, propuestas y aspiraciones de las mujeres, no sólo por simple justicia social y de género, sino porque las *nuevas ruralidades* son cada vez más femeninas y exigen que las políticas públicas no sigan por inercia su sexismo tradicional. Si las viejas ruralidades borraron la presencia y participación de las mujeres, es hora de que, entre tantas malas nuevas que traen consigo las *nuevas ruralidades*, se visibilice su presencia y participación, se responda a sus problemas y expectativas, creando políticas públicas que contribuyan a fortalecerlas como agentes de cambio y de "otro" desarrollo, que permita deconstruir los mecanismos que reproducen las desigualdades e injusticias sociales y de género.

La feminización del campo

El censo de 2010 indica que 23% de los mexicanos –poco más de 26 millones–, habita en localidades rurales (de 1 a 2 499 personas). El número de pobladores rurales es el más alto del último siglo a pesar de que su peso relativo (57.4% en 1950) ha disminuido en el total nacional. La composición de la población por sexo se ha ido modificando en las últimas décadas: en 1970, la proporción entre hombres y mujeres era del 50%; en 1980, a una década de la primera oleada de crisis rural, la migración masculina rompió aquel equilibrio con 33 millones de varones y 34 de mujeres [cuéntame.inegi.org.mx/impresión/población/mujeresyhombres.aspx]. En 2010 la relación hombres/mujeres mantiene la desproporción: hay 95.4 hombres por cada 100 mujeres. Esta media nacional oculta matices importantes en relación con la

edad y las entidades, por ejemplo, entre 0 y 19 años hay más hombres que mujeres, pero de los 20 años en adelante –en plena edad productiva– empiezan a disminuir los varones hasta llegar a ser 83.8 por cada cien mujeres. En los estados más rurales[5] los índices de masculinidad son más bajos, ninguno alcanza la media nacional, ya de suyo feminizada: en Guerrero hay 84.5 hombres por cada 100 mujeres, en Guanajuato de 84.8, en Oaxaca de 84.9 y San Luis Potosí 88.5 (INEGI-Inmujeres, 2009).[6]

La emigración sostenida por tantos años ha propiciado el *despoblamiento* del 62.5% de los municipios rurales[7] (Mojarro y Benítez, 2010), en ellos, las mujeres se han convertido en el grupo mayoritario, modificando su rol en los espacios público y privado y sus trayectorias de vida: en 1990, 14.3% del total de hogares rurales estaba encabezado por una mujer (INEGI-Inmujeres, 2009), en 2010 el indicador subió a 19.3% (estadística.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/hogares.pdf). En los municipios rurales despoblados las jefaturas femeninas llegan a 26.7%, porcentaje superior a la media nacional que es de 24% (Mojarro y Benítez, 2010).

Desde hace algunos lustros salen tantas mujeres como varones: en 1990 migraron 13.97 millones de mexicanos y en el año 2000 la cifra llegó a 17.22 millones, en ambos casos las mujeres representaron más de la mitad (52%). Se calcula que las mujeres son 10.7% del total de jornaleros temporales del país, pero esta cifra es dudosa, pues en 2003, 46% de las personas atendidas por el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, fueron mujeres (Barrón, 2007). La migración interna es más femenina que masculina, en cambio los hombres predominan en la migración internacional. Así, de los 430 760 migrantes que salieron hacia Estados Unidos entre junio de 2005 y junio de 2010, sólo 17% eran mujeres (INEGI, 2011).

[5] Las entidades más rurales del país (con 30% o más de su población en localidades de1 a 2 499 habitantes) son Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Zacatecas (INEGI, 2010).

[6] Otros números también expresan el impacto del fenómeno migratorio: en Michoacán, Guerrero y Zacatecas, el crecimiento poblacional entre 2000 y 2010 fue de 0.09%, mientras que en el país ese indicador fue de 1.4% (INEGI, 2011). Guerrero, Tabasco, Chiapas, Durango, Oaxaca, Michoacán, Veracruz, Zacatecas, San Luis Potosí y Puebla se hallan entre los estados donde el saldo neto migratorio es negativo (INEGI, 2011).

[7] Según el Conapo el *despoblamiento* es un concepto reciente que significa reducir considerablemente la población en un lugar que estaba poblado y que ha perdido a sus habitantes.

La participación de las mujeres rurales en la emigración interna e internacional plantea nuevos problemas: durante muchos años se creyó que las mujeres sólo emigraban cuando su pareja o algún familiar las acompañaba o antecedía, aunque desde antes había un número considerable de mujeres rurales que emigraban por razones laborales (ocuparse en el trabajado doméstico y el pequeño comercio), ahora es más claro que ellas pueden tomar la decisión por sí mismas, que emprenden la aventura migratoria sin pareja o familiares, solas o en el marco de otras redes sociales para enfrentar los problemas económicos, emocionales, logísticos, laborales, de salud y de seguridad personal que implica el tránsito, el cruce de la frontera –cuando lo hay–, así como el alojamiento, la inserción laboral, etcétera, en los lugares de destino. Los múltiples riesgos que acechan a las migrantes, el incumplimiento de sus derechos humanos, laborales y reproductivos, así como la violencia y violaciones, el robo o engaño, la trata de personas y la impunidad con que se actúa frente a la población migrante femenina exige diagnósticos y políticas específicas.

Para las mujeres rurales que se quedan también hay novedades y retos. En cuanto a la propiedad agraria: en 1979 había 31 458 ejidatarias (apenas 1.3% del total de los sujetos con derecho agrario); en 2008, ya eran 1 millón 139 mil (20% del total de sujetos con derecho agrario) [www.pa.gob.mx/pa/sala_prensa/discursos/2009/13.html]. Es verdad que la propiedad no es sinónimo de trabajo agrícola: así como hay mujeres que sin tener la titularidad de la parcela se hacen cargo de ella, también hay propietarias que no la trabajan: la mayoría de las titulares tiene más de 50 años y sólo es depositaria de un patrimonio que ya ha sido transmitido en los hechos a los hijos que la cultivan (Robles, 2000). Sea como fuere, más mujeres están accediendo a la titularidad de la parcela y ese hecho facilita su reconocimiento como productoras y el acceso a programas y recursos públicos de fomento productivo, al tiempo en que repercute en el espacio público, pues su voz, su voto y los cargos de representación en el Comisariado Ejidal, de Bienes Comunales y en la asamblea comunitaria, están condicionados a la titularidad de la parcela. En este sentido, la propiedad agraria de las mujeres incide en el ejercicio de derechos agrarios, económicos y ciudadanos.

En materia laboral tenemos que en 2010, 19.3% de la población económicamente activa (PEA) rural estaba constituido por mujeres (INEGI, 2010). Ciertamente, la PEA no parece ser el mejor indicador para registrar la actividad económica rural, pues se refiere a la semana anterior a la aplicación de la encuesta y la actividad agropecuaria

es estacional y discontinua. La encuesta sobre *sujetos agropecuarios*[8] (que indaga datos en un rango de seis meses), dice que del total de *sujetas* sólo 10.8% participaba como productora agropecuaria y 80% en actividades no agropecuarias (Pacheco, 2011). Varios autores coinciden en que se subestima el trabajo agropecuario femenino, pero lo que más destaca en este caso es la importancia de las mujeres como mano de obra no remunerada, en 2003, 58% de la PEA femenina rural no recibía remuneración, mientras que este indicador en los varones era 20% (Pacheco, 2011), lo cual indica que ellas no sólo son trabajadoras domésticas sin pago –como millones de mujeres de todos los grupos sociales–, sino trabajadoras agrícolas no remuneradas en tareas que sí se pagan a los hombres, o bien, que a ellos se paga el trabajo realizado por ellas, como muestran algunos estudios (Pacheco, 2011; Barrón, 2007).

Las actividades no agropecuarias de las mujeres rurales parecen coincidir con las tendencias a la pérdida de centralidad de la agricultura y a la multiactividad que trae consigo la *nueva ruralidad*. Un registro reciente sobre la ocupación en las unidades económicas rurales indica que en el trabajo no agropecuario en el medio rural, el número de mujeres ocupadas supera al de los varones, sobre todo en actividades comerciales[9] como se ve en el Cuadro 1 (INEGI, 2010).

CUADRO 1
Población ocupada por unidades económicas rurales que tuvieron actividad en 2008

Población ocupada por unidades económicas rurales	Hombres %	Mujeres %	Total %	Total #
Industrias/manufacturas	50.37	49.63	100	248 119
Actividades comerciales	40.01	59.59	100	663 256
Servicios privados no financieros	57.40	42.60	100	268 163
Total	46.37	53.63	100	1 179 538

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, 2010.

[8] Incluyen a jornaleros y peones, empleados y trabajadores sin pago de la familia o grupos territoriales (Pacheco, 2011).

[9] Las mujeres rurales pueden realizar tareas en la parcela y a la vez dedicarse a otras actividades económicas, por lo cual el trabajo femenino rural no puede incluir sólo o prioritariamente labores agropecuarias.

Dos cuestiones más sobresalen en la relación trabajo y mujeres rurales. La primera es que el conjunto de rezagos sociales –en espacial el educativo– y una cultura discriminatoria hacia las mujeres indígenas y rurales, las condena a las franjas del mercado laboral mal remuneradas y con las peores condiciones de trabajo, ellas se insertan en áreas precarizadas, con bajísimos ingresos, flexibles y sin seguridad social. Los efectos de este tipo de inserción laboral no sólo se expresan en *pobreza multidimensional* –carencias en seguridad social, acceso a servicios de salud, rezago educativo, acceso a la alimentación, servicios básicos en la vivienda y calidad y espacio de la vivienda– sino en sentimientos de culpa y estrés, sea por ausencia de los varones o porque pocos asumen tareas de crianza y cuidado de las y los hijos, sea porque no cuentan con guarderías o centros educativos donde éstos permanezcan mientras ellas trabajan, su actividad laboral no sólo implica dobles jornadas sino grandes preocupaciones al constatar el aumento de adicciones y la vagancia entre la juventud rural[10] (Damián, 2011; De Oliveira y Mora, 2011). Dramas de la vida real que afectan su estabilidad emocional y su salud física.

Otro problema relevante se refiere a que las jornadas femeninas de trabajo (doméstico y extradoméstico) implican un desgaste físico y emocional extraordinario y una *pobreza de tiempo*, es decir, carencia de tiempo para realizar el trabajo doméstico, extradoméstico, educación, cuidado personal, descanso y tiempo libre (Damián, 2011), pues ellas trabajan más horas que los varones.

CUADRO 2
Horas de trabajo doméstico y extradoméstico por sexo de sujetos agropecuarios

Sujetos agropecuarios	Jornada doméstica	Jornada extradoméstica	Total
Hombres	5.9	37.9	43.8
Mujeres	29.9	19.0	48.9

Fuente: elaboración propia con base en datos de Pacheco (2011).

[10] En 3.3% de los hogares rurales donde hay infantes y jóvenes de 0 a 14 años no vive ninguno de los progenitores; un 16% adicional reporta que sólo vive la madre, lo cual no es sinónimo de que esté presente a lo largo del día (INEGI, 2010).

No sólo es cuestión de tiempo sino del tipo de trabajo, por ejemplo, 49% de los hogares rurales aún utiliza leña para cocinar y en los 125 municipios con menor índice de desarrollo humano la cifra llega al 90% (INEGI, 2010), con los efectos negativos sobre la salud de las mujeres. La intensidad y extensión de las jornadas femeninas de trabajo significan mayores grados de explotación para las mujeres rurales.

Hay cambios que tienen un sentido positivo, uno muy significativo es la disminución de la tasa de fecundidad (hijos por mujer), a su vez relacionada con mayor acceso a la educación y con una política de planificación familiar –única que ha tenido continuidad para las mujeres rurales desde hace 35 años– que ha llevado información y métodos anticonceptivos al medio rural (aunque a veces se ha reducido a simple control natal a través del control sobre los cuerpos y las decisiones femeninas), de modo que si en 1975 sólo 13% de las mujeres del campo eran usuarias de alguno de estos métodos, en 2009 ya lo era el 68.8%,[11] cifra que quintuplica el indicador inicial. El uso creciente de métodos anticonceptivos se expresa en que si en 1974, el número de hijos por mujer en el medio rural era 7.4, en 1996 se redujera a menos de la mitad: 3.5 (INEGI, 2010) y en 2005 llegara a 2.7 (Romo y Sánchez, 2009). En 2009, las tasa promedio de fecundidad en México fue de 2.2 hijos por mujer, pero en Chiapas, Durango y Guerrero era de 2.6 (Boletín, 2010), cifra superior a las proyecciones del Conapo que preveían 2.4 para Guerrero y 2.3 para Chiapas (INEGI-Inmujeres, 2009). En los 125 municipios con los índices de desarrollo humano más bajos, este indicador se eleva a 4 hijos por mujer, y aún así hay una reducción del 46% con respecto a la media del año 1974 (INEGI, 2011). La caída de la tasa de fecundidad permite que aun con el índice más elevado (cuatro hijos por mujer), las mujeres rurales hayan reducido a la mitad o menos el número de años dedicados a los cuidados de la reproducción y de la crianza que antes les ocupaban prácticamente toda la vida, lo que a su vez les libera tiempo para trabajar o realizar otro tipo de actividades.

[11] En el medio rural, la política de planificación familiar ha tenido dos facetas: por un lado, mediante la información, orientación y acceso a métodos anticonceptivos, crea condiciones para que las mujeres ejerzan su derecho a decidir cuándo, con qué frecuencia y cuántos hijos desean tener (derechos reproductivos); por otro, la instrumentación de los programas de planificación familiar también ha estado acompañada de prácticas impositivas que no siempre se apoyan en la información y la decisión de las mujeres rurales, es decir no siempre se han aplicado con "consentimiento informado" como establecen los derechos reproductivos.

En materia educativa también hay avances en medio de las desventajas: 18.34% de las mujeres rurales de 15 años o más son analfabetas (en el país el dato es del 7.7%); en el sector rural hay 145 mujeres analfabetas mayores de 15 años por cada 100 hombres de la misma edad que no saben leer ni escribir (INEGI, 2010); el promedio de escolaridad nacional es de 8.63 años, pero las mujeres rurales apenas alcanzan a cursar 5.3 años en promedio. Si bien ellas concentran todas las desventajas, la tendencia indica que mejora su posición relativa con respecto a sí mismas en años anteriores y con respecto a los varones rurales como se ve en la última década (Cuadro 3).

CUADRO 3
Mujeres rurales: escolaridad

Mujeres rurales*	2000 %	2005 %
Con educación básica completa	12.2	17.1
Promedio de escolaridad (años)	4.6	5.3
Con rezago educativo (%)	80.8	70.4

* Que viven en localidades de 1 a 2 499 habitantes.

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI (2001), *Mujeres y hombres en México*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México; y de INEGI (2009), *Mujeres y hombres en México 2009,* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

El rezago educativo de las mujeres rurales frente a la sociedad nacional es innegable, aunque ha mejorado su acceso a este derecho constitucional y con ello sus expectativas laborales de desarrollo y realización personal y social.

En cambio en el plano de la salud, a pesar de que se dice que el Seguro Popular cubre al 66.4% de la población rural (17.3 millones de personas) [www.seguro-popular.mx//images/contenidos/Informes_resultados_1sem-2011.pdf] múltiples estudios de caso indican que el acceso real a servicios de salud es restringido o nulo, que la calidad de los servicios deja mucho que desear, que hay carencias de personal, equipo y medicamentos; malos tratos y discriminación a la población indígena y rural (Díaz, 2010; Pérez, 2010).

El incumplimiento del derecho a la salud afecta a mujeres y varones por igual, pero son las mujeres quienes se ocupan de cuidar la salud familiar y –de manera

creciente– de las tareas comunitarias de prevención y atención de la salud, mediante un ejército constituido por auxiliares y promotoras de salud sin pago o con remuneración simbólica –tan sólo IMSS-Oportunidades, que cubre áreas rurales de 17 entidades cuenta con 269 mil voluntarios, en su mayoría mujeres (Gómez, Herrera y Solano, 2008)–, por 22 mil parteras registradas que atienden alrededor de 300 mil partos anuales [www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=92023] y por médicos y médicas tradicionales.

El ahorro de recursos públicos para salud rural que se logra gracias al trabajo femenino comunitario, se da al tiempo en que se reconoce oficialmente que no podrán alcanzarse algunas metas relevantes para la salud de las mujeres, como disminuir en 50% la tasa de mortalidad materna de 1990 para el año 2015 (uno de los Objetivos del Milenio),[12] en que se registra la feminización y ruralización del VIH-Sida y en que crece el número de mujeres rurales con cáncer cérvico uterino. Las mujeres rurales no sólo cargan con enormes responsabilidades y costos de la salud familiar y comunitaria, sino que su propia salud se afecta negativamente.

Otro problema que ahora se reconoce como grave y del que apenas empiezan a existir datos es la violencia de género. La *Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres* de 2003 señalaba que las usuarias de servicios de salud de estratos socioeconómicos bajo y muy bajo –donde se ubica la mayoría de las mujeres rurales e indígenas–, tenían 1.5 veces más posibilidades de vivir violencia psicológica y 1.8 veces más de sufrir violencia física que las mujeres de estrato alto; en 2006, la *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* también reveló que en los estratos bajo y muy bajo eran más elevados los porcentajes de cuatro formas de violencia: física, sexual, psicológica y económica; ya en 2008, la *Encuesta Nacional sobre Salud y Derechos de las Mujeres Indígenas* confirma la relación entre la condición socioeconómica y la prevalencia de violencia (González, 2011). En un contexto de creciente violencia estructural y de Estado, los estratos socioeconómicos más bajos y los grupos sociales atravesados por otros mecanismos de exclusión y sobordinación, como las mujeres rurales e indígenas, se hallan en una posición más vulnerable y violentada. Frente a esta situación, las respuestas de las mujeres

[12] El 2 de septiembre de 2011, el secretario de Salud, doctor José Ángel Córdova Villalobos, reconoció que aún no se logran abatir los índices de mortalidad materna para cumplir la meta del mileno (Cruz y Saldierna, 2011).

rurales apenas empiezan a expresarse, pero ahí donde hay procesos organizativos de mujeres y difusión de sus derechos, la violencia se está convirtiendo en un asunto de interés social y público.

Pese a estas situaciones desventajosas e injustas y a contrapelo, las mujeres rurales van desarrollando capacidades y se empieza a reconocer su autoridad en ausencia de los varones de la familia pero también porque ellas han mostrado su capacidad para realizar tareas que les estaban vedadas; su mayor escolaridad y participación social –a veces forzada por ciertos programas oficiales–, su inserción creciente en el mercado de trabajo, su participación en organizaciones productivas, sociales o políticas –mixtas o de mujeres–, así como el conocimiento sobre sus derechos humanos, económicos, sociales, culturales y reproductivos, están modificando el perfil, las identidades, expectativas y acciones de las mujeres rurales. Tantos cambios también propician que en un mundo político exclusivamente masculino, al inicio del siglo XXI en 20% de los núcleos agrarios hubiera cuando menos una mujer como representante en el Comisariado Ejidal, en el de Bienes Comunales o en el Consejo de Vigilancia (Artís, Salazar y Muñoz, 2000). Poco a poco se gana reconocimiento. Y estas también son novedosas experiencias que traen consigo las *nuevas ruralidades*.

Si bien hay mayor presencia, participación o importancia relativa de las mujeres rurales en diversos o nuevos espacios, actividades y funciones, las condiciones desventajosas y precarias desde donde se están dando estos procesos conduce a afirmar que hay una feminización de la pobreza. Noción que alude al hecho de que bajo el rostro de mujer que va tomando lo rural, se halla una mayor extensión o intensidad de la jornada de trabajo, multiactividad, dobles y triples jornadas, pobreza de tiempo, ingresos precarios, necesidades insatisfechas, derechos incumplidos o vulnerados, violencia, mayor desgaste, soledad, angustia y estrés de las mujeres rurales. Los cambios en las relaciones de género y el reposicionamiento de las mujeres rurales en la familia, en la comunidad y ante las instituciones públicas tiene un alto costo personal y como grupo de población, aunque hay que reconocer que pese a todo, ellas encuentran algunas oportunidades de crecimiento.

Mujeres rurales y políticas públicas

Hoy, las políticas públicas dirigidas a mujeres rurales se diseñan e instrumentan en el marco de un proceso de legalización e institucionalización de la perspectiva de género, relativamente reciente y con muchas resistencias entre los servidores públicos por la perspectiva feminista que sospechan contiene. El discurso de la equidad de género es políticamente correcto pero no siempre es comprendido ni resulta de un diagnóstico de inequidades o necesidades diferenciadas de mujeres y varones, además de que, como se verá, no cuenta con un soporte financiero suficiente para contrarrestar o erradicar las injusticias de género. Pese a tantos obstáculos, en el plano discursivo y formal es notable el esfuerzo por adoptar una perspectiva de género.

El artículo 4 constitucional reconoce que "El varón y la mujer son iguales ante la ley",[13] lo cual coloca la igualdad de género como una política de Estado. La Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados (creada en 1997) ha sido punta de lanza para impulsar reformas en temas como violencia, salud, participación política y políticas orientadas a mejorar la igualdad de género [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/015_equidad_y_genero/002_antecedentes]. La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), cuyo propósito es "institucionalizar la perspectiva de género en todo quehacer público"[14] y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007) que se propone prevenir, erradicar, sancionar y atender la violencia hacia las mujeres, son expresión de ese trabajo legislativo.

[13] El artículo 4 también incluye otros aspectos que inciden en la vida de las mujeres y las relaciones de género, como la protección de la organización y el desarrollo de la familia; el derecho de toda persona a decidir de manera libre informada y responsable, el número y espaciamiento de los hijos; el derecho a la protección de la salud; el derecho de niños y niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral y el ejercicio pleno de sus derechos [http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/5.htm?s=].

[14] Esta Ley se publicó el 2 de agosto de 2006 y su objetivo principal es "Regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres: proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado promoviendo el empoderamiento de las mujeres" [www.inmujeres.gob.mx/programas/fondo-proequidad.html].

La creación del Instituto Nacional de las Mujeres también se inscribe en esta línea. Su tarea es coordinar las acciones por la igualdad de género en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal); el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género apoya las instancias de mujeres de las 32 entidades federativas y sus municipios [http://www.inmujeres.gob.mx/programas/ptransversalidad2.html]. La Comisión Nacional de Derechos Humanos está encargada de dar seguimiento, evaluar y monitorear tales acciones. El Fondo Proequidad se constituyó para financiar a organismos civiles cuyo trabajo favorezca las condiciones de vida de las mujeres [www.inmujeres.gob.mx/programas/fondo-proequidad.html].

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 explicita nueve estrategias[15] para "eliminar cualquier tipo de discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual" [www.presidencia.gob.mx]. Con este fin se impulsan programas específicos y se asignan recursos públicos.[16] En seguida analizamos los más relevantes y su vínculo con los presupuestos para llevarlos a cabo.

El Anexo 10 del Proyecto de Egresos de la Federación 2011, integra las Erogaciones para la Igualdad entre Hombres y Mujeres: 59 mil 480 millones de pesos que, una vez que se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se redujo a una cuarta parte, pues la presión de diversos organismos civiles y

[15] Las cuales consisten en: 16.1. Construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la administración pública federal y trabajar desde la federación para que esa transversalidad sea posible en el ámbito estatal y municipal, poniendo en primer lugar la igualdad en acceso a servicios de salud y educación, a la vivienda, al desarrollo sustentable, el empleo bien remunerado y el derecho a una vida libre de violencia. 16.2. Difundir la importancia de la igualdad entre hombres y mujeres, promoviendo la eliminación de estereotipos de género. 16.3. Promover acciones para elevar la inscripción y permanencia de niñas en las escuelas. 16.4. promover una cultura de prevención de enfermedades de la mujer y garantizar acceso a servicios de calidad para su atención. 16.5. Combatir la discriminación de las mujeres en el ámbito laboral. 16.6. Facilitar la integración de las mujeres al mercado laboral mediante un sistema nacional de guarderías y estancias infantiles. 16.7. Dar atención especial a mujeres en pobreza. 16.8. Estrechar vínculos entre los programas de erradicación de la pobreza y los de igualdad de oportunidades y no discriminación de la mujer. 16.9. Promover la participación política de la mujer [www.presidencia.gob.mx].

[16] En el artículo 25 del PEF se estableció incorporar la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la administración pública federal.

legisladoras, obligó a reconocer que el programa Oportunidades, que representaba 75% del total de esas erogaciones[17] no se orienta a la equidad de género y ni siquiera a las mujeres, razón por la cual no se consideró como parte del Anexo 10 (Reyes y Gómez, 2011).

La medida y el debate son relevantes en nuestro análisis, pues Oportunidades presume tener perspectiva de género y es el programa con mayores recursos públicos que pasan por manos femeninas antes de llegar a su destino final: 5 millones 818 mil 954 familias en situación de extrema pobreza, mismas que reciben transferencias en dinero o en especie para educación, salud, nutrición e ingreso,[18] 44 mil 544 millones de pesos (en 2011) que se han convertido en un ingreso insuficiente pero indispensable para la subsistencia de las familias beneficiarias, pues sus montos pueden llegar a ser del orden de cuatro salarios mínimos mensuales.

CUADRO 4
Monto máximo mensual por familia 2010

Apoyo	Con becarios en educación básica	Con becarios en educación media superior
Alimentario	$220	$220
Energético	$60	$60
Alimentario Vivir Mejor	$120	$120
Subtotal	$400	$400
Monto Máximo Becas	$1 115	$2 040
Monto Máximo Apoyos	$1 515	$2 440

Fuente: http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/semestral

[17] En 2010, el porcentaje de Oportunidades era del 83% del Anexo 10, pero una vez que se analizó el 17% restante se demostró que quedaba menos del 10%, pues muchos recursos no estaban desagregados y no se podía asegurar que los programas iban orientados a mejorar la igualdad de género (La Coalición por la Salud de las Mujeres, 2010).

[18] Varias dependencias participan en él: la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social y los gobiernos estatales y municipales.

Como programa de combate a la pobreza, Oportunidades es un fracaso: de 1997 a 2011, periodo en el que se ha aplicado (primero con el nombre de Progresa), el porcentaje de población en situación de pobreza, pese a sus altibajos, se ha mantenido prácticamente en el mismo nivel. Oportunidades tampoco apunta a mejorar la desigualdad de género o a fortalecer la posición de las mujeres en la familia y la comunidad. Ciertamente, a diferencia de programas sociales anteriores que iban dirigidos a la población de escasos recursos (IMSS-Coplamar o Conasupo-Coplamar, por ejemplo) o a los varones, éste eligió a las madres de familia como titulares y receptoras de las transferencias. A cambio, les exige sumisión y trabajo impago: asistir a pláticas sobre varios temas –entre los que destaca planificación familiar–, realizarse exámenes médicos no siempre informados con anticipación o consentidos por ellas, vigilar que sus hijos becados permanezcan en la escuela y realizar faenas comunitarias para dar mantenimiento o limpiar calles, parques o instalaciones públicas y hasta privadas o religiosas [Rodríguez, López y Salles, (s/f)]. A diferencia del Procampo, que no pide a los varones realizar este tipo de tareas a cambio del subsidio, Oportunidades condiciona sus recursos a que las mujeres, en lugar de fortalecer su autonomía, se sometan a tales exigencias so pena de ser eliminadas del programa.

Las críticas a Oportunidades han sido múltiples: aplica una política asistencialista ante un problema estructural, de empleo e ingreso que requeriría un giro en la política económica y de fomento productivo, pues el ajuste estructural genera más pobres de los que la política asistencial puede atender, pero además, deja intactos los problemas de fondo. Utiliza a las mujeres como instrumento para que las transferencias lleguen a la familia sin importar las propias mujeres, libera a los hombres de las tareas de crianza y cuidado de los infantes reforzando así los roles genéricos tradicionales; extiende el trabajo femenino impago a la comunidad; divide y pone a competir a las mujeres por un recurso público que prácticamente todas las familias rurales necesitan, refuerza salidas individuales ante problemas sociales (ninguna transferencia se usa colectivamente), es un medio para el control personal y social de las mujeres [Rodríguez, López y Salles, (s/f)].

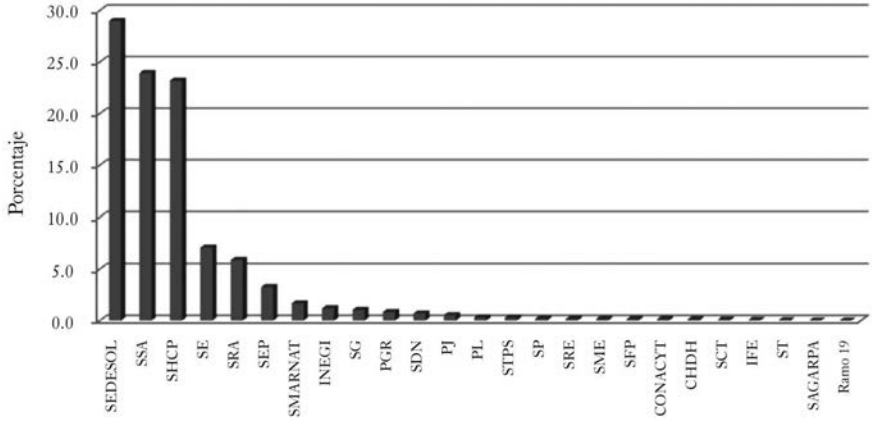
Oportunidades mantiene viva la imagen de una mujer rural centrada en la maternidad, la crianza y el trabajo doméstico, estereotipo de una feminidad rural –que quizá nunca existió de esa manera–, ignorando a las mujeres rurales de hoy, que realizan variadas funciones y enfrentan retos como jefas de familia, en el mercado

laboral, como migrantes, agricultoras, artesanas, comerciantes, representantes gremiales o políticas; con dobles o triples jornadas de trabajo, etcétera, tareas y espacios donde enfrentan muchos problemas y múltiples desigualdades de género.

Descontando el presupuesto de Oportunidades, el Anexo 10 del PEF 2011 representa apenas 0.43% del PEF, cifra insignificante[19] que se distribuye de la siguiente manera:

GRÁFICA 1

Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres 2011



Fuente: PEF (2011).

La bolsa total del Anexo 10 se concentra en tres secretarías: Desarrollo Social (Sedesol, 29%), que destina dos tercios de ese recurso al Programa de Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (una mirada equitativa indica que

[19] Un análisis de género indica que ese presupuesto, aun sin Oportunidades, es engañoso y menor: incluye programas con presupuestos agregados que impiden ver si apuntan a una igualdad de género o que señalan a las mujeres como parte de su población objetivo pero no contienen un enfoque de equidad, como "Otras actividades" del Ramo 03 (Poder Judicial); las Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno del Ramo 06 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público); el registro, control y seguimiento de los programas presupuestarios del Ramo 08 (agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación); la Prevención contra la obesidad del Ramo 12 (salud), PEF, Anexo 10, 2011, de modo que del 0.43% del PEF destinado al Anexo 10, sólo queda 0.28% (Reyes y Gómez, 2011), es decir, prácticamente nada.

también los papás debieran responsabilizarse de las y los hijos), mismo que no llega al medio rural; casi la quinta parte del Anexo 10 que maneja Sedesol va al Programa de vivienda rural, pero el dato no explica en qué sentido mejora la equidad de género. La Secretaría de Salud maneja 24% del total del Anexo 10, destina poco más de la mitad al programa de Atención a la salud reproductiva y la igualdad de género en salud y al de Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud, ninguno de los cuales desagrega los montos en relación con la igualdad de género o siquiera en relación con la salud de las mujeres. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene 23% del total de esas erogaciones y destina casi dos tercios al Esquema de financiamiento y subsidio federal para vivienda, recurso que no es posible evaluar desde una perspectiva de género porque no viene desagregado; también financia el Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), que absorbe 13% del total del Anexo 10 de la SHCP; el POPMI es impulsado por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, beneficia a 6 600 mujeres indígenas mayores de edad o menores emancipadas, que participan en 630 grupos a los que otorga un máximo de 150 mil pesos por proyecto [www.cdi.gob.mx/popmi/menu_1.html].

Tres secretarías absorben una parte significativamente menor: economía 7%, maneja, por un lado, el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad que tiene poco menos de la mitad de ese presupuesto pero que al no estar desagregado impide ver su relación con la igualdad de género; por otro, el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur) que absorbe la cuarta parte de ese recurso y beneficia a 129 mil mujeres rurales que habitan en zonas de alta y muy alta marginación y que forman grupos solidarios para recibir microcréditos; las altas tasas de recuperación del Fommur (del 100 al 98% en los últimos cuatro años) confirman lo que otros programas han mostrado: que pese a la pobreza y los rezagos educativos, las mujeres rurales son buenas administradoras y pagadoras [http://fommur.pronafim.gob.mx/files/236.pdf]. La Secretaría de la Reforma Agraria tiene 6% del total del Anexo 10, porcentaje que destina totalmente al Programa de la Mujer del Sector Agrario (Promusag) y beneficia a 24 500 mujeres mayores de edad de núcleos agrarios (1.22% de su población objetivo), integradas en alrededor de 8 mil grupos[20] que reciben un

[20] A este número contribuyen los recursos de Promusag y del FAPPA (Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios).

máximo de 180 mil pesos por proyecto colectivo; la incertidumbre presupuestaria del Promusag dificulta el alcance de sus metas [www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2011/coneval/evaluaciones/ejecutivo:PROMUSAG.pdf]. La Secretaría de Educación Pública cuenta con 3% del total del Anexo 10, con 16% de esos recursos desarrolla cuatro programas orientados a mejorar la igualdad de género: diseño y aplicación de políticas de equidad de género; becas de apoyo a la educación básica de madres jóvenes y jóvenes embarazadas, Programa de educación básica para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes; y el Programa de formación continua y superación profesional de maestros de educación básica.

Las 19 dependencias restantes apenas disponen del 7% del total del Anexo 10, lo cual indica sus restricciones para impulsar programas que mejoren la igualdad de género y la posición de las mujeres. En conjunto, los tres programas más importantes dirigidos a mujeres rurales e indígenas (Promusag, Fommur y POPMI) representan 11% del Anexo 10, lo cual es una inequidad dentro de la inequidad, pues las mujeres rurales representan más del 23% de las mexicanas y sus desventajas son mayores que las de mujeres de otros grupos de población.

Ciertamente, las mujeres rurales reciben recursos de programas no dirigidos a mujeres, por ejemplo, 23.5% de los recursos del Procampo –el más importante para fomento productivo– (Robles, 2009), o bien del Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), impulsado por Sagarpa y FAO en las 250 microrregiones de más alta marginación, que incluye algunas líneas como Hogar sustentable (estufas ahorradoras de leña) y Producción de alimentos (en el traspatio), que se ajustan y refuerzan roles tradicionales de género [www.sagarpa.gob.mx/programas/Paginas/programas_especiales.aspx]. Un conteo de beneficiarios de 63 programas dirigidos al campo indica que las mujeres son 42.1% (Robles, 2009), sin embargo, quitando Oportunidades, ese porcentaje se reduce al 14%, aunque ellas sean el grupo mayoritario del medio rural.

En resumen, si el PEF es una radiografía financiera de las prioridades de la administración pública, el Anexo 10 revela que el propósito de disminuir las desigualdades de género es casi retórico. Los pocos pesos que llegan a las mujeres rurales son irrelevantes ante su importancia numérica, sus retos actuales y las enormes desigualdades sociales y de género que viven.

Hacia una política de género en el medio rural. Reflexiones finales

1. La feminización del campo no sólo es una cuestión cuantitativa: más mujeres que hombres, sobre todo en los municipios *despoblados*, sino un conjunto de procesos que están modificando cualitativamente la vida de mujeres y varones. Hoy, el perfil de las mujeres rurales ha desbordado totalmente al estereotipo de la mujer madre, esposa y ama de casa asociado a la *vieja ruralidad*. Sus expectativas, trayectorias de vida y tareas exigen políticas públicas adecuadas a los nuevos vientos. Los indicadores muestran que la feminización de lo rural se está dando en diversos planos y que aun cuando las mujeres rurales ganan reconocimiento y algunos espacios para desplegar sus capacidades, la balanza ofrece muchas desventajas y nuevos retos que no son atendidos por las políticas públicas dirigidas a ellas.
2. La feminización de la política de combate a la pobreza y el carácter asistencial del programa Oportunidades, siendo el de mayor cobertura y recursos, no revierte las causas estructurales de la pobreza, tampoco mejora la equidad de género o la posición de las mujeres pues, por un lado, los recursos son para la familia, no para proyectos impulsados por ellas; por otro, los condicionamientos y trabajo impago que exige el programa refuerzan su posición subordinada y sus roles tradicionales en la familia y la comunidad y ante un Estado patriarcal.
3. Las responsabilidades crecientes de las mujeres rurales, el aumento de las jefaturas femeninas de familia, su participación cada vez mayor en el trabajo extradoméstico, en la agricultura familiar, el mercado laboral, la migración y la provisión de remesas, indican que si en la *nueva ruralidad* las políticas de empleo e ingreso no pueden seguir focalizando sólo la agricultura, tampoco pueden mantener la idea de que sólo los varones son proveedores, trabajadores y generadores de ingresos para la familia. Cada vez más mujeres rurales comparten o cumplen totalmente ese papel.
4. El trabajo extradoméstico que tradicionalmente han desarrollado las mujeres (artesanía, ganadería de traspatio, agricultura), tendrían que apoyarse con recursos, créditos y programas de fomento productivo y de comercialización que alienten el trabajo colectivo, mayores escalas de producción y mejores condiciones de intercambio.

5. El bajo porcentaje oficial de mujeres agricultoras, puesto en duda al cruzarse con otros indicadores, exige que las instituciones públicas lo precisen, pero en cualquier caso habría que impulsar políticas de fomento productivo agrícola dirigidas a ellas como responsables de la parcela, pues su experiencia agrícola ha sido diferente a la de los varones.
6. Si millones de campesinos dejan el campo debido a la quiebra de la agricultura minifundista, tampoco las mujeres tienen aliciente para trabajar la tierra desde una perspectiva comercial; esta circunstancia, sumada a la responsabilidad femenina en el último eslabón de la cadena alimentaria (el consumo en la mesa) y a la importancia de reforzar una agricultuta diversificada (ante los costos ecológicos del monocultivo) induce a pensar que los programas de fomento agrícola para mujeres tendrían que enfatizar la producción sustentable de alimentos para autoconsumo y mercados locales.
7. No sólo es importante garantizar el acceso de las mujeres rurales a la educación en todos los niveles y sostener programas que garanticen su salud y el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, sino abrir programas de empleo diversificados que correspondan a su educación formal y expectativas, reconociendo la pluri-actividad del trabajo extradoméstico femenino rural.
8. Considerando el incumplimiento y violación de los derechos laborales de las mujeres rurales, en especial el que casi 60% trabaje sin remuneración y que las migrantes corran riesgos de todo tipo y se inserten en las franjas del mercado laboral peor pagadas y sin seguridad social, también se necesitan programas que difundan y defiendan sus derechos, pues su construccion como ciudadanas es factor de justicia social, laboral y de género.
9. La incorporación creciente de mujeres rurales en los mercados de trabajo exige, por un lado, políticas públicas que promuevan la participación de los hombres en las tareas domésticas y de crianza, y por otro, la creación de estancias, escuelas y centros culturales y deportivos para infantes y adolescentes, con horarios adecuados para madres y padres trabajadores del medio rural.
10. La feminización de acciones preventivas y de atención a la salud no puede aprovechar la preocupación femenina por el otro para irresponsabilizar al Estado y ahorrar gasto público a costa de la salud de las mujeres, de su desgaste físico y del trabajo impago de cientos de miles de auxiliares, promotoras de salud y parteras. Se necesita reconocer sus saberes y retribuir justamente su trabajo.

11. El marco legal e institucional que se ha ido construyendo en torno a la igualdad de género resulta básico e importante, pero insuficiente para remontar las enormes desigualdades sociales, étnicas y de género de las mujeres rurales. Se requiere un soporte programático y presupuestal acorde a las necesidades de las mujeres y a los compromisos adquiridos por el gobierno y el Estado.
12. Las erogaciones destinadas a mejorar la desigualdad de género deben crecer significativamente y en relación directa a las desigualdades y rezagos sociales y de género que prevalecen en el campo mexicano; los programas incluidos en el Anexo 10 tendrían que asumir explícitamente en sus diagnósticos, objetivos y acciones una perspectiva de equidad de género y no encubrir en datos agregados la confusión o falta de voluntad política. No es posible incluir ahí programas que refuercen los roles tradicionales de género y relaciones estereotipadas e injustas, ni que utilicen a las mujeres como medio para alcanzar metas institucionales sin importar las necesidades y aspiraciones de las propias mujeres. Todo ello es importante, pero nada de ello tendrá impacto si el presupuesto se mantiene en los niveles marginales en que ahora se halla.

Bibliografía

Barrón, María Antonieta (2007), "Jornaleros migrantes. Cuántos son y dónde están", *Memoria. Mujeres afectadas por el fenómeno migratorio en México. Una aproximación desde la perspectiva de género*, México, Inmujeres.

Boletín del INEGI (2010), "En México la tasa global de fecundidad es de 2.2 hijos por mujer", *Boletín de la Dirección General de Comunicación Social*, INEGI, México.

C. de Grammont, Hubert (2008), "El concepto de nueva ruralidad", en Pérez Edelmira, Farah; María Adelaida y C. de Grammont Hubert (comps.), *La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

—— (2004), "La nueva ruralidad en América Latina", *Revista Méxicana de Sociología*, núm. 65, IIS-UNAM, México.

Conapo (s/f), *La situación demográfica de México 2010*, Conapo, México.

Cruz, Ángeles y Georgina Saldierna (2011), "Aún no se abaten índices de mortalidad materna, acepta el secretario de salud", *La Jornada*, 2 de septiembre, México.

Damián, Araceli (2011), "Pobreza y derechos socioeconómicos en México: una mirada desde la perspectiva de género", en Tepichín Valle, Ana María, *Género en contextos de pobreza*, El Colegio de México, México.

De Oliveira, Orlandina y Minor Mora Salas (2011), "Las diversas formas de hacerse adulto en México: diferencias de clase y género a principios del siglo XXI", en Tepichín Valle Ana María, *Género en contextos de pobreza*, El Colegio de México, México.

Díaz, Daniela (coord.) (2010), *Implicaciones de seguro popular en la reducción de la muerte materna. Perspectivas a nivel nacional y en los estados de Chiapas y Oaxaca*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.

Espinosa Damián, Gisela (2009), *Cuatro vertientes del feminismo en México. Diversidad de rutas y cruce de caminos*, UAM-Xochimilco, México.

Fundar (2010), "Análisis sobre el presupuesto de egresos de la federación, anexo 10: erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres" [www.lacoalicion.org.mx].

Gómez Vinales, Carolina; Julio E. Herrera Segura y Beatriz V. Solano Mejía (2008), "El IMSS en cifras. Acciones integrales de salud en el programa IMSS-oportunidades", *Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social*, vol. 46 núm. 2, pp. 223-232.

González Montes, Soledad (2011), "De la victimización a la agencia: denuncia de la violencia conyugal por mujeres de ocho regiones indígenas de México", en Tepichín Valle Ana María, *Género en contextos de pobreza*, El Colegio de México, México.

Grajales, Sergio *et al*. (2006), "Las construcciones teórico conceptuales sobre la nueva ruralidad", en Concheiro Bórquez Luciano (coord.), *Nueva ruralidad enfoques y propuestas para América Latina*, CEDRSSA, México.

INEGI-Inmujeres (2009), *Mujeres y hombres en México 2009*, INEGI, México.

INEGI (2011), *Principales resultados del censo de población y vivienda 2010*, INEGI, México.

La Coalición por la Salud de las Mujeres (2010), "Eficiencia del gasto etiquetado para mujeres: elementos críticos al PPEF 2010. Propuestas desde la ciudadanía" [www.fundar.org.mx/np2008/pdf/eficiencia_delgasto2010.pdf].

Mojarro, Octavio y Germán Benítez (2010), "El despoblamiento de los municipios rurales de México, 2000-2005", *La situación demográfica de México, 2010*, Conapo, México.

Pacheco Gómez, Edith (2011), "Las mujeres y el trabajo agropecuario en México: un acercamiento al trabajo de subsistencia en la última década del siglo XX", en Tepichín Valle Ana María, *Género en contextos de pobreza*, El Colegio de México, México.

Pérez Argüelles, M. (coord.) (2010), *Cinco miradas al derecho a la salud. Estudios de caso en México, El Salvador y Nicaragua*, Fundar/Centro de Análisis e Investigación, México.

Reyes Zúñiga, Emilia y Jasmine Gómez López (2011), "Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres del presupuesto de egresos de la federación, 2011. Análisis del Anexo 10", *Equidad de género, ciudadanía, trabajo y familia*, folleto, México.

Rodríguez Dorantes, Cecilia (autora), María de la Paz López y Vania Salles (eds.) (s/f), *Las mujeres en el programa progresa-oportunidades. Una aproximación al estado del arte*, El Colegio de México/Unifem, México.

Robles Berlanga, Héctor Manuel (2000) (dir.), *¡... y ando yo también en el campo! Presencia de la mujer en el agro mexicano*, Procuraduría Agraria, México.

—— (2009), *Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el sector rural*, CEDRSSA, DESANR/INV/009/09, núm. 7, México.

Romo Viramontes, Raúl y Miguel Sánchez Castillo (2009), "El descenso de la fecundidad en México 1974-2009; a 35 años de la puesta en marcha de la nueva política de población", *La situación demográfica de México 2009*, Conapo, México.

Tuñón Pablos, Esperanza (2011), "El frente único pro derechos de la mujer durante el cardenismo", en Espinosa Damián Gisela y Ana Lau Jaiven (coords.), *Un fantasma recorre el siglo. Luchas feministas en México 1910-2010*, UAM-Xochimilco/Itaca/Conacyt/Ecosur, México.

Vázquez García, Verónica (2001), "Género y tenencia de la tierra en el ejido mexicano: ¿la costumbre o la ley del Estado?", *Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 18, "Estudios Agrarios".

Zúñiga, Elena y Paula Leite (2007), "Frontera, migración, impactos. Los procesos contemporáneos de la migración mexicana a Estados Unidos", en Cabrera, Enriqueta (coord.), *Desafíos de la migración. Saldos de la migración México-Estados Unidos*, Planeta, México.

Páginas electrónicas

[cuéntame.inegi.org.mx/impresion/población/mujeresyhombres.aspx].

[inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspxc?=16852&=est].

[http://estadística.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/hogares.pdf].

[www.pa.gob.mx/pa/sala_prensa/discursos/2009/13.html].

[http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/5.htm?s=].

[www.seguro-popular.mx//images/contenidos/Informes_resultados_1sem-2011.pdf].

[www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=92023].

[www.inmujeres.gob.mx/programas/ptransversalidad2.html].

[www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/semestral].

[www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/programas/2011/coneval/evaluaciones/ejecutivo: PROMUSAG.pdf].

[www.cdi.gob.mx/popmi/menu_1.html].

[http://fommur.pronafim.gob.mx/files/236.pdf].

[www.sagarpa.gob.mx/programas/Paginas/programas_especiales.aspx].

Estrategia para la informalidad

*René Rivera Huerta**

Introducción

Una alta participación de las actividades informales en la economía es considerada por la mayoría de las diversas corrientes de pensamiento económico que del tema se ocupan, una de las características que distingue a los países menos desarrollados y es igualmente considerada un elemento no deseado que impacta negativamente el crecimiento económico de dichos países (Cimoli *et al*., 2005; Levy, 2010). En efecto, la escasa productividad que generalmente se le atribuye, la protección laboral de la cual carecen los trabajadores que la integran y que se pueden prestar a múltiples abusos por parte de los empleadores, los límites a veces difusos que estas actividades comparten con otras menos lícitas y, finalmente, su desafío constante a la autoridad; todas estas son características que hacen que, tanto en economía como en política, al sector informal se le dé una connotación negativa y se le considere un lastre para el desarrollo de los sistemas económicos del cual forman parte.

A pesar de los casi 40 años que han pasado de la acuñación del término "sector informal", y de las muchas teorías que han surgido a partir de entonces para explicar su origen, su naturaleza y su dinámica de reproducción, no se ha propuesto un esquema factible, coherente y consistente de políticas viables. Esto no es de extrañar, puesto que tampoco ninguna de ellas ha conseguido formular una explicación consistente de la naturaleza de la informalidad. Quizá el mejor indicador de este

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

fracaso sea el hecho de que prácticamente todas las políticas implementadas, tanto por organismos internacionales como gubernamentales, son más bien pragmáticas y se encuentran poco relacionadas con las aportaciones teóricas de las escuelas que se han abocado a estudiar la informalidad.

Establecer políticas basadas en teorías coherentes permitiría una implementación de las mismas en una forma más sólida y racional, esto es importante con el fin de amortiguar los impactos negativos de la informalidad, sobre todo considerando que, no importando las tasas de crecimiento de la cual gozó América Latina durante el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), ni las reformas estructurales establecidas en la región hacia finales de las décadas de 1980 y 1990, la tasa de empleo informal se ha mantenido –en el mejor de los casos– constante durante toda la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI, y que no existe una esperanza razonable de que la situación mejore en el corto plazo ni en la región, en general, ni en México en particular.

Dentro de sus limitaciones, este trabajo propone que la política de la modernización del sector informal pasa por un mejor conocimiento del fenómeno, el cual pasa a su vez por el establecimiento teórico de dos hechos comprobables: primero, que el agente informal (como el agente social en general) no es racional en el sentido económico del término, sino que se adapta y aprende, eventualmente modificando su entorno y, segundo, que el sector informal es un conjunto heterogéneo de actividades, las cuales deben clasificarse adecuadamente para así tener un mejor diagnóstico de las necesidades de cada uno de los subsectores que lo conforman. Incorporando estas dos premisas es posible crear políticas diferenciadas e, incluso, idear de una forma práctica pero al mismo tiempo respaldada por una teoría, una estrategia para que el sector informal (o al menos una fracción del mismo) deje de convertirse en el ancla del desarrollo económico que generalmente se piensa que es. Por supuesto, este trabajo es exploratorio en su naturaleza, y adicional análisis teórico y empírico deberá realizarse tanto para probar algunas de las premisas apenas esbozadas como para robustecer las estrategias aquí propuestas.

El presente ensayo se estructura de la siguiente forma: en la segunda sección se hace una introducción al origen del término "economía informal" y las diferentes definiciones operacionales que se han creado para medirlo. En la tercera se observa el perfil del trabajador informal, esto es, se observan las variables –de acuerdo con la literatura– que aumentan la probabilidad de que un trabajador forme parte de

la informalidad. En la cuarta sección se hace una recapitulación de las teorías que se han creado para explicar la naturaleza de la economía informal, así como las políticas que se desprenden de dichos cuerpos teóricos. En la quinta, exploramos algunas consecuencias políticas que se desprenden de las aportaciones teóricas y veremos la dificultad que lleva ponerlas en marcha; asimismo, observaremos que las prácticas políticas guardan poca relación con los derivados de las principales escuelas teóricas, algunas de las *praxis* políticas que se han implementado y que tienen como objetivo reducir el sector informal y/o mejorar la productividad de los empresarios o agentes que se encuentran ocupados en el sector informal. En la sexta sección, se hace especial énfasis al mencionar que la política práctica se puede potenciar si se establece una teoría que contemple características del sector informal (tales como la racionalidad limitada del agente y la heterogeneidad de las actividades dentro del sector informal), las cuales son fácilmente comprobables y que generalmente son obviados de la *praxis* política. Finalmente, en la séptima sección se resume y se presentan algunas concluciones.

A 40 años del nacimiento del "sector informal": un concepto que evoluciona

El término dicotómico empleo/desempleo ha mostrado su utilidad al estudiar los problemas laborales que presentan los países desarrollados. Sin embargo, esta dicotomía no es adecuada para estudiar las propiedades de los mercados de trabajo que presentan los países en proceso de desarrollo. En efecto, como ha sido señalado –entre otros– por Bourguignon (2005), la falta de figuras institucionales adecuadas (tales como seguros efectivos de desempleo) en los países en vías de desarrollo hace implícito que el desempleo voluntario sea sólo una opción válida para un grupo selecto de trabajadores, los cuales se caracterizarían por tener los suficientes recursos para esperar que se abra un puesto con las características por ellos deseadas. Los demás trabajadores –en particular los más pobres– no pueden permitirse el lujo de permanecer desempleados, sino que se ven obligados a aceptar o a crear trabajos presumiblemente precarios y de baja productividad con el fin básico de sobrevivir.

Se entiende entonces la necesidad teórica y práctica de buscar otros conceptos que describan mejor la estructura, la naturaleza y la dinámica de los mercados

de trabajo en los países en vías de desarrollo. Así, uno de los conceptos surgidos a inicios de la década de 1970 para lidiar con esta carencia metodológica sería el de "sector informal", "economía informal", "sector no-estructurado", o "sector desorganizado"[1] (Bourguignon, 2005; INEGI, 2004).[2]

El término empleo informal parece haber sido acuñado por Keith Hart[3] en 1971 dentro del marco de una investigación que llevó a cabo con el objetivo primordial de estudiar las actividades económicas de los migrantes rurales que se desplazaban del norte de Ghana a las zonas urbanas de Accra, la capital. Una de las primeras cosas que Hart hace notar en dicha investigación, es que las actividades urbanas que generan ingresos (y, por tanto, gastos), en una economía típica de un país en proceso de desarrollo, no eran contabilizadas por las categorías consideradas hasta ese momento por el gobierno ni por los métodos económicos por los que generalmente se categorizaba, durante ese periodo, el empleo.

> La inflación de precios, los salarios insatisfactorios y un excedente creciente respecto de los requerimientos del mercado de trabajo urbano han llevado a un alto grado de informalidad en las actividades generadoras de empleo del sub-proletariado. Por consiguiente, las pautas de ingreso y de gasto son más complejas que lo usualmente admitido por el análisis económico de los países pobres. La planificación gubernamental y la aplicación efectiva de la teoría económica en esta esfera han sido obstaculizadas por la transferencia irreflexiva de categorías occidentales a las estructuras locales y económicas de las ciudades africanas (Hart, 1973:61).

[1] En este trabajo estos cuatro términos serán considerados como sinónimos.

[2] Muchas veces los términos subocupación y empleo informal han sido tomados como equivalentes. Esto no es estrictamente correcto, como veremos más adelante, el empleo informal se refiere a una forma de producción u obtención de ingresos. El término subempleo hace referencia a un subconjunto de trabajadores que declaran disponibilidad y necesidad de trabajar más horas, sea en el sector formal o el informal. Es altamente posible que haya un alto traslape entre estos dos subconjuntos pero no se sobreponen completamente.

[3] Esta investigación lleva por nombre "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana" y fue publicada en 1973, por tanto, después del famoso reporte de la Misión Kenia. Sin embargo, en una reimpresión del mismo artículo en Grinker y Steiner (1997), el autor especifica (p. 42, nota al pie) que una versión preeliminar fue presentada en la conferencia sobre Desempleo Urbano llevada a cabo en 1971, en Sussex, Inglaterra.

El término haría su entrada en los organismos institucionales un año después, durante uno de los programas respaldados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la llamada Misión[4] Kenia de 1972 "Employment, incomes and equality" (con la influncia de Hart, que fue uno de los integrantes[5] de dicha Misión). Ahí se establece:

> El problema con el empleo es que las estadísticas están incompletas [...] se omiten un rango de asalariados y trabajadores por cuenta propia, hombres y mujeres, el cual nosotros denominamos "sector informal" [...] La visión popular de las actividades comprendidas dentro del sector informal son básicamente aquellas de comerciantes en pequeños, ambulantes, limpiabotas y otros grupos de "subempleados" en las calles de las grandes ciudades (Bangasser, 2000:9).

Estas ocupaciones, generalmente consideradas como subempleo, estarían, entonces, caracterizadas por una determinada forma de producir, a saber:

a) facilidad de entrada;
b) producción basada en recursos regionales o indígenas;
c) propiedad familiar de las empresas;
d) operación en pequeña escala;
e) tecnología adaptada e intensiva en trabajo;
f) habilidades adquiridas fuera de la educación formal;
g) mercados competitivos y no regulados.

Entonces, las definiciones subsecuentes partirían de esta definición original y en el futuro no se apartarían radicalmente de dicho concepto,[6] añadiendo, eso sí, ciertas restricciones[7] dependiendo de los objetivos de la investigación.

[4] Las así llamadas *misiones* eran un programa dirigido al empleo de la OIT, las cuales tenían como objetivo reunir grupos de expertos en diversas disciplinas, hasta por dos meses, en países que así lo requiriesen y lo solicitasen. Sus objetivos eran más bien de análisis y de diagnósticos que remediales.

[5] Véase Tokman (2004), capítulo 4.

[6] Para un recuento de la historia del término de informalidad, véase Bangasser (2000). Una lista de definiciones usadas sobre el término de informalidad puede verse en Chowdury (2005).

[7] Por ejemplo, De Soto (1987), en su obra más conocida *El otro sendero*, delimita la definición de informalidad al especificar que este fenómeno es sociolegal en carácter y que se debe enfocar en actividades económicas y empresas más que en individuos, hogares o regiones.

Encontramos, pues, que "el sector informal" es considerado en sus inicios una forma de producir ingresos o productos de los trabajadores pobres urbanos en los países menos desarrollados, actividades que generalmente no eran contabilizadas ni tomadas en cuenta por el gobierno en las clasificaciones consideradas "formales" de la economía.

La idea de que la informalidad es una manera particular de hacer las cosas se preservaría en el tiempo, pero otros aspectos de la definición, como es natural, evolucionan. Portes y Benton (1987) se rehúsan a otorgar características a las actividades clasificadas como informales *a priori*, es decir, aun antes de observarlas, ventaja que le permite extender el concepto de informalidad no sólo a los trabajadores en países en desarrollo sino incluso a países capitalistas del primer mundo y a empresarios o trabajadores con ingresos medios. Lo que distingue a las actividades informales es la falta de relaciones con el Estado y la falta de protección en los trabajadores se deriva. Así, para Portes, la informalidad no es una condición individual sino "una generación de ingresos [con] una característica central: no está regulada por las instituciones de la sociedad, en un ambiente legal y social donde otras actividades similares sí lo están". Este concepto se extendería y sería particularmente aceptado por aquellos investigadores e instituciones que simpatizan con las políticas del Banco Mundial, los cuales consideran a la informalidad como una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado y la falta de protección de los trabajadores que de este hecho se deriva (Perry *et al*., 2007).

Entonces, como se ha mencionado, la mayoría de los autores coinciden en señalar que el término "sector informal" fue creado para designar una forma particular de producción. Esto le da al término sentido y utilidad, pero también le otorga una debilidad: hace que los límites de la definición sean movibles y elásticos, no sólo por una dinámica natural de evolución del término, sino porque una definición tan amplia se presta a ajustarse a las necesidades de la investigación e incluso a la idiosincrasia e intereses de los propios investigadores.

Sin embargo, no importando cuál sea la definición conceptual usada, prácticamente la totalidad de los investigadores que se encargan del tema coinciden en que los trabajadores/empresas que integran este sector tienen tres características básicas: *a*) las unidades productoras son microempresas y trabajadores por cuenta propia; *b*) en general, estas unidades son poco productivas, con escasa inversión en capital y con poca dinámica innovativa; *c*) las actividades informales son lícitas pero no legales.

Esto es, las actividades informales están de acuerdo con la moral de una sociedad, aunque no cumplen una serie de reglas burocráticas estipuladas por el Estado;[8] las actividades criminales, por otra parte, rompen tanto los códigos morales como los legales de una sociedad (Portes, 2004; Bangasser, 2000; De Soto, 1987).

La definición operacional del sector informal, ¿cómo se define quién forma parte de la economía informal?

Al igual que la definición conceptual, la definición operacional se ha modificado con el tiempo. Los cambios se ajustan muchas veces a la disponibilidad de datos, pero también a la tendencia ideológica del investigador, a veces creando versiones *ad-hoc* para ciertos requerimientos de su trabajo.[9]

Los primeros trabajos empíricos identificaron directamente a los trabajadores en el sector informal con los trabajadores por cuenta propia. Este concepto operacional tiene sus primeros antecedentes en el trabajo pionero de Keith Hart (1973), quien refiere específicamente que la diferencia entre el sector formal y el informal es básicamente la misma que existe entre trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia. Otros trabajos, aun cuando mantuvieron esta relación informalidad-trabajadores por cuenta propia, comienzan a acotarlos en otros ámbitos. Así, por ejemplo, una década después de la acuñación del término, Sethuraman (1981)[10] identifica a los agentes informales con los autoempleados, pero añade en la definición a los micronegocios y acota la definición sugiriendo que la diferencia entre las actividades informales y las formales es que las primeras son actividades económicas

[8] Esta separación es para facilitar la clasificación entre actividades informales lícitas de las actividades abiertamente criminales. Sin embargo, la experiencia nos muestra que, en algunos casos, estos límites son difusos y poco claros. En efecto, muchas veces la informalidad esta íntimamente unida a la criminalidad, comercializando productos robados, vendiendo y produciendo piratería, apropiándose para su beneficio de espacio público, etcétera.

[9] Véase, por ejemplo, la diferencia de las definiciones usadas entre Esquivel y Ordaz (2008) y Levy (2010). Para una revisión del concepto relativamente reciente del cambio del término sobre empleo informal, véase Chowdhury (2005).

[10] Citado en Freije (2001).

creadas no como respuesta a oportunidades de inversión sino por la necesidad de crear un empleo.

Hacia finales de la década de 1980, se reportaría que los programas dependientes de organismos internacionales (Prealac, por ejemplo) clasificaban las actividades informales como la suma de los trabajadores por cuenta propia pero excluyendo a los profesionistas y técnicos e incluyendo a familiares de los trabajadores no remunerados y al personal dedicado al servicio doméstico (Castell y Portes, 1989). La influencia de esta definición se nota en trabajos coetáneos; ejemplo de ello son Magnac (1991) –quien por objetivos propios de su trabajo se concentra sólo en mujeres–, y Pradhan y Van Soest (1997) usaron definiciones operacionales, en las cuales se tomaban en cuenta a los empresarios por cuenta propia pero, en cambio, no consideraban a los empleadores. Los trabajadores asalariados, los profesionistas independientes y el sector público eran entonces clasificados como formales. De acuerdo con esta interpretación, en esa definición todos los trabajadores asalariados seguían siendo catalogados como parte del sector formal. Por supuesto, una definición así presentaba problemas de subestimación de los trabajadores informales porque no consideraba como informales aquellos trabajadores que, siendo asalariados, trabajasen en empresa no registradas o que estando registradas las empresas, los trabajadores carecían de protección social laboral por parte del Estado.

Los trabajadores asalariados informales serían posteriormente incorporados a la definición operacional. Así, para finales de la década de 1990, Maloney (1999) definiría como informales aquellos trabajadores por cuenta propia o aquellos asalariados que se encuentran en empresas constituidas de seis o menos trabajadores. En su caso, su definición operacional se reduce al sexo masculino entre 16 y 65 años. Es más o menos por el mismo periodo que ciertos autores (véanse, entre otros, a Castells y Portes, 1989) sugieren que una mejor medición de la informalidad se realiza contabilizando como tal a todo aquel personal ocupado que no se encuentra cubierto por la seguridad social por parte del trabajo. Esta definición sería posteriormente aceptada e implementada en mediciones empíricas más relacionadas con la ideología de la Banca Mundial (Castells y Portes 1989; Levy, 2010).

Sin embargo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dada su consistencia metodológica y su técnica coherente, ha establecido la norma internacional y directriz técnica para conformar un sistema completo de estadísticas del empleo en el sector informal. Así, el inicio del actual criterio metodológico y de clasificación del sector

informal inició en 1992 en la reunión de Expertos en Estadística del Trabajo convocada por la OIT en Ginebra, Suiza, donde fueron discutidos y examinados los problemas de medición estadística del sector informal. Los resultados de dicho encuentro serían presentados un año después en el XV Congreso Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), saliendo de ahí la primera resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, mismo que fue descrito "como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad" (INEGI, 2004:13).

La OIT tiene como elemento de análisis a la unidad económica o empresa, distinguiendo dos modalidades: *a*) las *empresas informales de trabajadores por cuenta propia*, las cuales son empresas de hogares pertenecientes a trabajadores por cuenta propia, ya sea individualmente o asociados con otros miembros de su propio hogar pero no ocupan empleados asalariados de manera continua; *b*) *las empresas de empleadores informales*, las cuales son empresas pertenecientes y administradas por empleadores, ya sea individualmente o asociados con miembros de su propio hogar o de otros hogares, que ocupan uno o varios empleados de manera continua.

Dado que el objetivo de dicha definición es estudiar los mercados de trabajo en los países menos desarrollados, la definición operacional de las unidades productivas en el sector informal ha sido delimitada por una serie de características. Se dice entonces que las unidades económicas informales: *a*) funcionan típicamente en pequeña escala y no tienen registro; *b*) por tanto, tampoco pagan impuestos; *c*) funcionan con una organización rudimentaria en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción; *d*) las relaciones de empleo –en el caso en que existan– se basan en el trabajo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales; *f*) por tanto, los trabajadores carecen de seguridad social por parte del trabajo.

El empleo en el sector informal –según esta definición de la OIT– comprende a todas las personas empleadas en unidades de producción informales, independientemente de sus características laborales y personales y dentro de los empleados se distinguen varias modalidades: trabajadores por cuenta propia, trabajadores asalariados; sea de manera continua u ocasional, trabajadores familiares auxiliares y trabajadores familiares no remunerados. Finalmente, también toma en cuenta a los empleadores, es decir, a los trabajadores que, trabajando por su cuenta o con

uno o más socios, tienen el tipo de empleo definido como "empleo independiente" y que han contratado a una o varias personas para que trabajen para ellos en su empresa, bien sea como empleados asalariados continuos y regulares o sea como trabajadores (más comúnmente) ocasionales.

El perfil del trabajador en el sector informal

Diversos trabajos empíricos han estudiado las características de los trabajadores que se encuentran con estatus de informalidad en diversos países y han presentado evidencia que los resultados dependen de diversos factores, entre ellos, de diferencias regionales y culturales, componentes estructurales de la economía y del tipo de definición operacional usada en el estudio (Portes y Haller, 2004). No obstante, la mayoría de los investigadores reconoce que, en promedio, las siguientes variables aumentan la probabilidad de un trabajador de encontrarse en la informalidad.

Sexo. Se presupone generalmente que las mujeres tienen una mayor probabilidad de entrar al sector informal. Esto es así porque se piensa que las actividades informales son más compatibles con las actividades del hogar, en particular con el cuidado de los niños. Además, la participación laboral de las mujeres en el mercado del trabajo ha aumentado tanto por el efecto de las recurrentes crisis económicas como por una mayor participación voluntaria.

La evidencia empírica apoya mayoritariamente la hipótesis recién mencionada. Así, Marcouiller *et al*. (1997), trabajando con una base de datos recopilada en Perú, encuentran que la probabilidad de ingresar al sector informal es mayor para las mujeres que para los hombres. Los resultados de Saavedra y Chong (1999), refiriéndose al mismo país, pero con datos para 1985 y 1993, y de Orlando (2001), para Venezuela, refuerzan los resultados encontrados por Marcouiller *et al*.

Sin embargo, otros resultados difieren. Así, INEGI (2004), para el caso de México, reporta tasas de ocupación similares por género en el sector informal (26.6% de la fuerza ocupada de los hombres y 26.4% de las mujeres). Adicionalmente, Freije (2001) menciona que en Barbados y Bahamas la tasa de informalidad entre los hombres es el doble que entre mujeres. Estos resultados muestran que los datos

no son homogéneos y que los factores económicos, sociales y culturales desempeñar un papel importante.

Finalmente, es interesante señalar que otros estudios, principalmente para el caso de México (INEGI, 2004; Rivera *et al*., 2008), evidencian que en el mercado laboral informal se presentan altos patrones de desigualdad en los ingresos entre hombres y mujeres.

Edad. Varios estudios reportan (Freije, 2001; Perry *et al*., 2007; Cunningham y Maloney, 2001) que los trabajadores más jóvenes y con menos experiencia tienen mayor probabilidad de ingresar al sector informal. Asimismo, se presenta evidencia de que son precisamente los trabajadores jóvenes, especialmente aquellos menos calificados, quienes tienen una probabilidad mayor de desempeñarse como asalariados informales; adicionalmente, se observa que son muy pocos los trabajadores jóvenes que se desempeñan por cuenta propia en el sector informal.

Por otra parte, los trabajadores de mediana y mayor edad tienen una mayor probabilidad de encontrarse en el sector formal como asalariados o trabajando por cuenta propia sea en el sector formal o en el informal. El hecho de que la participación en el empleo independiente aumente con la edad es similar (según Maloney, 1999) a la dinámica que al respecto se observa en los Estados Unidos; y de acuerdo con Perry *et al*. (2007), esta dinámica podría ser explicada (al menos parcialmente) por una entrada voluntaria del trabajador al empleo independiente en edades tardías por restricciones crediticias o de capital humano a edades más tempranas. Es precisamente esta dinámica la que hace argüir a algunos investigadores que la estadía dentro de la economía informal forma parte del ciclo de vida de los trabajadores menos capacitados. Así, de acuerdo con esta perspectiva, los trabajadores más jóvenes comenzarían su vida productiva en el sector asalariado informal con el fin de obtener un entrenamiento inicial. Después se desplazarían al sector asalariado formal con el fin de acumular capital físico. En una última etapa, los trabajadores retornarían al sector informal como autoempleados con el fin de fundar su propia empresa.

Educación. Diversos trabajos muestran una clara asociación entre un bajo nivel de educación y la probabilidad de pertenecer al sector informal (Rivera, 2008; Maloney, 1999; Freije, 2000). Esto podría indicar que los premios a la escolaridad

son mínimos o no existen en el sector informal y que los ingresos dependen de otros tipos de habilidades adquiridas fuera de la educación escolarizada.

Habría que considerar, sin embargo, que Nguetse (2009) presenta evidencia de que incluso en el sector informal el nivel de educación es un factor determinante del nivel de ingreso de los trabajadores. Estos resultados son parcialmente apoyados por Pradhan y Van Soest (1997) los cuales, usando datos para Bolivia, presentan evidencia de un menor retorno a la educación en el sector informal respecto al formal.

No obstante, evidencia recabada podría mostrar que el impacto de la educación en las dinámicas de transición de los trabajadores entre sectores (formal e informal) pudieran ser más complejos de lo pensado. Como ejemplo, Lehmann y Pignatti (2007), estudiando el sector informal en los países del antiguo bloque socialista, observan que los años de educación tienen un efecto diferenciado en la probabilidad de que un trabajador transite de un sector a otro, dependiendo de la dirección en la que dicha transición se dé. Así, la educación formal pareciera tener un efecto negativo y significativo en la transición cuando ésta se da del sector formal en dirección al informal, sin embargo, cuando la transición se da en una dirección contraria, la misma variable no parece tener un efecto significativo. Esta evidencia es respaldada por otros estudios (Pagés y Stampini, 2007; Rivera *et al*., 2008).

Migración. Generalmente se piensa que el ser inmigrante aumenta la probabilidad de engrosar el sector informal del lugar donde se migra (sea de la zona rural a la urbana o de países menos desarrollados a países desarrollados). De hecho, uno de los trabajos pioneros sobre la informalidad se basa en el estudio sobre las actividades de los migrantes rurales a las regiones urbanas de Ghana (Hart, 1973). Trabajos posteriores al de Hart documentaron un proceso similar para América Latina durante las décadas de 1950, 1960 y 1970. Es en esta evidencia que posteriores modelos teóricos se basaron para asociar el crecimiento del sector informal a la dinámica de migración rural-urbana en países en vías en desarrollo (véase en particular el trabajo de Harris y Todaro, 1970).

Esta relación entre informalidad y migrantes también se observa en los países desarrollados. Así, Castell y Portes (1989), citando a Waldinger, mencionan que existe una alta correlación entre áreas con una alta concentración de inmigrantes (Nueva York y San Diego, como ejemplo) y áreas en las que el sector informal de Estados Unidos se despliega en su forma más vigorosa.

Adicionalmente señalaremos que diversos trabajos llevados a estudios en países desarrollados parecerían indicar que la informalidad no es requisito para crear los lazos informales de producción. La informalidad en la producción y las relaciones económicas puede tomar cuerpo incluso con trabajadores locales, como es el caso de las relaciones informales de producción que a mediados del siglo XX se llevaron a cabo en la región de la Emilia Romagna en Italia (Capecchi, 1989).

Ingresos. Los pobres de las zonas urbanas se concentran en actividades que forman parte del sector informal. Esto es parcialmente así, porque como se vio en los párrafos precedentes, el sector informal aglutina a varios de los trabajadores que por características propias son mal pagados: mujeres, jóvenes sin experiencia, sin habilidades o sin capacitación, personas de mayor edad e inmigrantes (Souza y Tokman, 1991; Maloney, 2004). No obstante, diversos trabajos muestran que, en general, la remuneración de los trabajadores ocupados en el sector informal no es necesariamente inferior a la de los asalariados que ocupan los puestos más bajos en el sector formal. En el mismo sentido, se observa que, en promedio, los empleadores en el sector informal perciben ingresos superiores a la media de los asalariados en el sector formal. En cuanto a los trabajadores por cuenta propia, éstos perciben ingresos similares o ligeramente superiores a aquellos de los ocupados en los estratos bajos del sector formal. Sin embargo, se observa que los asalariados en el sector informal están claramente por debajo de su contraparte el sector formal (Orlando, 2001; Maloney, 2004; Portes y Schaufler, 1993).

Segmentación. Un argumento que inmediatamente emerge cuando se habla de ingresos es el concepto de segmentación en el mercado laboral. Esto es, el hecho de que el sector informal concentre a los urbanos pobres no significa necesariamente que exista segmentación en el mercado de trabajo. Podría ocurrir que, dada la falta de oportunidades de empleo en las actividades modernas, aquellos que poseen menor preparación académica, experiencia y otras características, no tienen otra alternativa que refugiarse en actividades de menor productividad laboral. Así, en este caso, su bajo ingreso se explicaría por sus condiciones personales más que por las características del sector en el cual se desempeñan. Para que exista segmentación en el mercado de trabajo, "personas con iguales aptitudes deben recibir ingresos diferenciados dependiendo del estrato en que se ubiquen las unidades productivas

en las que se ocupan". Esta discusión, aun cuando no es menor, ocupa excesivamente el esfuerzo de los investigadores abocados al estudio de la economía informal y, de hecho, el eje de la discusión teórica es, precisamente, saber si los mercados informales de trabajo se encuentran o no segmentados respecto de los mercados formales (Fields, 2004; Souza y Tokman, 1991; Maloney, 1999, 2004).

Principales teorías de la naturaleza del sector informal: dinámica, reproducción y consecuencias políticas que de ellas se desprenden

A pesar de la gran cantidad de trabajo que al respecto se ha producido en los últimos 40 años, la naturaleza del sector informal permanece todavía poco clara y continúa siendo casi tan controversial como en sus inicios. Tres son las principales perspectivas teóricas que en esta sección abordaremos.

El concepto de exclusión o el modelo dual de desarrollo

La escuela teórica más antigua que aborda el origen del sector informal (y por muchos considerada la corriente dominante), es aquella que considera a la economía de los países en proceso de desarrollo como una estructura dual con un sector moderno o capitalista –el sector formal– y otro atrasado o precapitalista; el sector informal. La tesis detrás de esta teoría es que el sector formal está limitado debido a diversas causas estructurales y que por lo tanto es incapaz de satisfacer los requerimientos sociales de suministro de trabajo. No es difícil distinguir que este modelo teórico tiene sus antecedentes inmediatos en la teoría del excedente de trabajo y la economía dual creada por Arthur Lewis (1954).

La clave del desarrollo en el modelo de Lewis consiste, como quizá se recuerde, en transferir trabajadores del sector "retrasado" de la economía, los cuales tienen una productividad marginal cercana a cero, al sector industrial emergente (sector moderno o dinámico). Se entiende que, dado que el trabajo en el sector atrasado es redundante, esta salida no afecta en forma significativa la producción de dicho sector. Los bajos costos laborales (causados por el excedente de trabajo) pueden actuar como poderosos incentivos para el desarrollo industrial: los beneficios

económicos generarán ahorros y posteriormente inversión, la cual generará a su vez nuevo empleo en el sector formal creando así un círculo virtuoso de absorción de empleo. Una vez que la oferta ilimitada de trabajo sea exhausta y el monto máximo es alcanzado, el subsecuente crecimiento económico está marcado por el crecimiento de los salarios reales que lleva a cerrar la brecha entre los salarios pagados en ambos sectores. Esto, claro, siempre y cuando el Estado sea capaz de resistir presiones en la primera etapa para imponer salariares artificiales (Lewis, 1954; Harris y Todaro, 1970) (véase también Tokman, 1989).[11]

Esta teoría encuentra cierto soporte empírico en el caso que presenta Fields (2004) sobre el proceso de crecimiento económico y empleo en Taiwán. Dicho país presentaba a mediados del siglo pasado una tasa de desempleo abierto del 6.3%, es decir, un porcentaje mayor de lo que generalmente se asume como el nivel de pleno empleo. En los siguientes seis años de crecimiento continuo, el desempleo en Taiwán cayó a 4.3% y los salarios en la manufactura tuvieron un incremento total del 2%. Sin embargo, en la siguiente década (1960), el desempleo cayó al 1.5% y los salarios reales se dispararon hasta 81%. El desempleo permanecería debajo del 2% en las décadas de 1980 y 1990 y los salarios reales crecieron al doble en cada década, no sólo en la manufactura, sino a través de todo el mercado taiwanés de trabajo. Toda la evidencia que se desprende de este caso es coherente con la teoría dual de Lewis.

La teoría de mercados segmentados del sector informal descansa en una analogía directa que se hace del sector retrasado con el sector informal y, en consecuencia, de la analogía que se hace del sector moderno del modelo de Lewis con el sector formal. Por ejemplo, Tokman (1991) menciona que la producción en el sector informal se efectúa a un nivel primario e involucra escaso capital, tecnología simple y poca calificación en el proceso de producción; por lo cual, las actividades a las que los trabajadores en el sector informal se pueden dedicar se hallan, en cierta medida, predeterminadas. En consecuencia, dada la inferioridad de las actividades en el sector informal con respecto a las desarrolladas en el sector formal, se entiende que los trabajadores consideren estas últimas una opción prioritaria, entrando a la economía informal solamente por falta de una mejor opción (Fields, 2004, 2005).

[11] Freije (2001) presenta una revisión de las diferentes contribuciones que se han hecho al respecto. Para conocer la visión latinoamericana en los últimos años véase el capítulo 4 de Tokman, 2004.

Queda claro entonces que, para la perspectiva de la teoría denominada de exclusión, el problema que representa la informalidad parte de un problema de falta de capacidad de absorción por parte del sector formal, sea debido a la falta de crecimiento de la economía (Ros, 2000) o a diversos problemas de absorción de parte del sector formal, el cual sería incapaz de entrenar y de absorber toda la oferta de trabajo disponible a un ritmo adecuado. Por supuesto, dado el carácter subordinado del sector informal respecto del sector formal, aquél debería disminuir a medida que el sector formal creciera (Bangasser, 2000; Souza y Tokman, 1991). Por supuesto, diversos problemas de absorción podrían presentarse, debido principalmente a restricciones o limitaciones operativas por parte del sector formal.

La experiencia empírica posterior no sería tan generosa con esta teoría y mostraría que el resultado que se obtuvo para Taiwán respecto al desempleo, no se obtendría para el empleo informal en otras latitudes (en particular en América Latina), como podrían haberlo predicho las teorías duales de desarrollo. Se piensa que esta dinámica poco afortunada se derivó (parcialmente) de las altas presiones demográficas (una alta tasa de migración y de natalidad) sobre el empleo urbano que hicieron de los niveles de inversión de capital necesario para generar empleo "el sector moderno" imposibles de alcanzar, al menos para el ahorro doméstico de ese periodo. El punto fundamental es que el proceso de desarrollo, al menos en la forma en que se ha llevado a cabo, ha resultado insuficiente para reducir el peso del sector informal en la economía latinoamericana.[12]

[12] Existe una vertiente de análisis que puede ser considerada, para nuestros propósitos, como un subconjunto de esta escuela. Esta es la visión desarrollada por Castells y Portes (1989) y ha sido bautizada por Tokman (1989) como modernización con explotación. Estos autores destacan la importancia de los cambios recientes en el sistema de producción internacional, para explicar la existencia del sector informal y su preservación en el tiempo. Es decir, el aumento de la competencia internacional (como un producto de la globalización) ha obligado a los empresarios de diversos países, principalmente los desarrollados, a descentralizar y flexibilizar el proceso de producción como una reacción en contra del poder sindical y de la regulación estatal recurriendo cada vez más a subcontratación. Los autores llevan a tal extremo esta relación entre los empresarios formales e informales que llegan a considerar a estos últimos como "asalariados ocultos" y se concluye que la persistencia en el tiempo de la informalidad es producto de la necesidad de dicha mano de obra para hacer posible la expansión del capitalismo. Al constituir una condición básica de funcionamiento derivado de las nuevas características de la economía internacional, la informalidad se reproduce

La visión de escape

La escuela de pensamiento que observa la exclusión como uno de los principales determinantes de la informalidad ha sido desafiada por una nueva corriente, la cual considera la informalidad como consecuencia de la decisión de un agente racional y competitivo. Esta visión asume que los trabajadores son libres de escoger dónde trabajar y que lo hacen en función de los costos y los beneficios que un determinado estatus laboral le otorga (Maloney, 1999; Gong y van Soest, 2002; Maloney, 2004; Perry *et al*., 2007; Levy, 2010).

Esta perspectiva:

> [...] se asemeja al concepto de escape (*exit*) de Hirschman (1970): muchos trabajadores, empresas y familias escogen su nivel óptimo de adherencia con los mandatos y las instituciones del Estado, dependiendo del valor que asignen a los beneficios netos relacionados con la formalidad y al esfuerzo y la capacidad de fiscalización del Estado (Perry *et al*., 2010).

Por lo tanto, esta escuela rechaza la idea de que los trabajadores informales se encuentran en desventaja –comparativamente hablando– respecto a los trabajadores formales. Estos autores también rechazan la idea de que los trabajadores informales son los más pobres de la economía. Al contrario, se arguye que el empleo por cuenta propia informal es al menos tan atractivo para el trabajador como lo podría ser el empleo asalariado formal, al cual un trabajador de sus características tiene hipotéticamente acceso. En resumen, esta escuela considera que el trabajador es libre de escoger entre diversos conjuntos de beneficios y oportunidades ofrecidas por los diversos tipos de trabajos, sean éstos formales o informales. Se arguye entonces que la informalidad puede ser comparada con los pequeños negocios y con el autoempleo en las economías más desarrolladas (Maloney, 1999, 2004).

Como respaldo a esta teoría, diversos trabajos presentan evidencia empírica de movilidad entre los sectores formales e informales (veáse Maloney, 1999 y

---

con independencia del grado de desarrollo de los países. La expansión se halla subordinada a las necesidades de las empresas modernas y, en términos de trabajo, esta forma de organización dependiente aumenta la debilidad y el grado de explotación de los trabajadores.

Levy, 2010). Es decir, dado que los trabajadores presentan una cierta movilidad, esto se toma como evidencia de que los sectores no se encuentran segmentados. Adicionalmente, diversos trabajos han mostrado que ciertos subconjuntos del sector informal (en particular, los ocupados por cuenta propia) perciben un ingreso mayor o igual que los trabajadores asalariados en el empleo formal (Maloney, 1999, 2004; Levy, 2010; Orlando, 2001).

Por tanto, podemos observar que esta teoría considera que la permanencia y reproducción del sector informal es consecuencia directa de diversos tipos de incentivos que fomentan el deseo de los trabajadores de permanecer, o no, en empleos con estatus de informalidad. Entonces, es natural que los investigadores adscritos a esta corriente propongan políticas basadas en erradicar incentivos que fomenten la práctica indeseable de la informalidad o crear incentivos para entrar al sector formal.

Bajo la premisa de que los servicios que el sector formal brinda a sus trabajadores en los países menos desarrollados se caracteriza por su deficiencia y mediocridad, una de las primeras propuestas de política que se infieren de esta perspectiva teórica es la de mejorar los servicios que el sector formal de la economía ofrece a sus trabajadores, hecho que ayudaría –según esta corriente– a que éstos dejaran de considerar sus contribuciones de seguridad social, en el sector asalariado, como una desventaja.

Una segunda propuesta de política parte de la hipótesis de que un aumento de la productividad del sector formal impactará positivamente el salario de los trabajadores asalariados formales. Esto significaría incentivos para el trabajador de ingresar al sector formal de la economía. En efecto, de acuerdo con Maloney (2004), el empleo informal en empresas con relativamente baja tecnología e intensidad de capital puede únicamente ser atractivo si el nivel de productividad laboral en el sector laboral es también escaso. Por tanto, un país o una región con un sector formal más productivo, con mejores salarios y prestaciones aumentará, respecto a las regiones menos desarrolladas, el costo de oportunidad del empleo por cuenta propia en la informalidad haciendo mayores los incentivos económicos a la formalidad. Así, el incremento del tamaño y de la productividad del sector formal ofrece la mayor esperanza de elevar los niveles de los trabajadores de toda la economía al largo plazo.

Finalmente, en el mismo tenor, así como es importante incentivar la entrada de los trabajadores a la formalidad, es igualmente importante no incentivar la entrada

de los trabajadores a la informalidad a través de políticas públicas incorrectas. Ejemplo de estas políticas son, de acuerdo con Levy (2010), los programas sociales con amplia cobertura, los cuales podrían incrementar la informalidad en una economía, pues gravarían el empleo asalariado formal mientras el informal sería subsidiado. Los trabajadores tendrían así cada vez mayores incentivos para desempeñarse en el sector informal, en actividades de baja productividad, porque recibirían algunas prestaciones sociales, como acceso a guarderías, pensiones mínimas, servicios de salud, etcétera sin pagar por ello ninguna cuota. En consecuencia, de acuerdo con esta propuesta, algunos programas sociales podrían dañar la productividad y el crecimiento económico de un país, sobre todo si se expanden con rapidez y sin control como ha ocurrido, de acuerdo con Levy (2010), recientemente en México.

El enfoque legal-institucional

En la década de 1980, una tercera vía adquirió una gran notoriedad en los análisis de la economía informal. Esta es la visión legal-institucional derivada de los trabajos de Hernando De Soto, quien se daría a conocer por la publicación de *El otro sendero* (De Soto, 1986), libro que alcanzaría niveles de venta de *best seller*. En dicha obra, el autor argumenta que la informalidad es, en realidad, una forma en que los emprendedores más pobres del Perú[13] superan una serie de vacíos e inconsistencias de un sistema institucional que no alienta –más bien al contrario– su desarrollo. Así, no se debe pensar que los informales quieran o tengan una vocación para serlo, sino que lo son porque la ley es sumadamente costosa para ellos. Debe entenderse entonces que, los informales se encuentran en dicho sector en contra de su voluntad y cuya dinámica natural, si les fuera posible, sería ingresar a la formalidad dado que la informalidad no es el óptimo posible. En efecto, de acuerdo con De Soto, la informalidad lleva consigo su propio costo: la imposibilidad de disponer a voluntad de sus activos. La legislación, los procedimientos y el gobierno son entonces responsables de la significativa y creciente proporción de empleos de baja productividad y escasa remuneración que caracteriza al sector informal.

[13] En su obra *El misterio del capital* (2000), De Soto haría extensible su teoría a los informales del mundo.

Por ejemplo, como parte de su metodología, De Soto y su equipo diseñaron un experimento con el objetivo de mostrar el precio que la burocracia y la corrupción hacían pagar a los empresarios por la formalidad. De esta forma sus asistentes trataron de registrar, en Lima, Perú, un taller nuevo de confección como una compañía completamente legal. De acuerdo con su testimonio, se perdieron 269 días laborables. Los pagos requeridos para solventar el proceso fueron iguales a 31 meses del salario mínimo de un trabajador peruano. Para recibir un permiso legal para construir una edificación en propiedad federal se requirieron 207 contactos con 52 diferentes burócratas. En esta forma, De Soto tendría razón cuando afirma: "los informales son empresarios y lo son en las peores condiciones".

Sin embargo, a pesar de que De Soto mira a la informalidad como un problema, muestra un excepcional optimismo respecto a las capacidades del agente informal. En efecto, para De Soto, los agentes informales tienen un alto potencial empresarial y constituyen, si se sabe ver, más ventajas que problemas. De Soto asume que los emprendedores informales muestran una gran iniciativa, capaz de generar una solución a los crónicos problemas de pobreza y empleo que afectan a los países subdesarrollados. ¿De dónde saldrían los recursos? No hay problema, el autor arguye que los "pobres", en contra de lo aparente, sí tienen los elementos necesarios para su capitalización y éstos están constituidos por sus propiedades informales. De lo que realmente carecen es de los derechos de propiedad de dichos bienes, lo que les impide disponer de ellos. La ausencia de tales instrumentos legales significa que los bienes de los pobres no pueden ser comprados, intercambiados, vendidos o transferidos de ninguna manera, excepto en un área muy limitada. Tampoco, y esto es importante, sirven para adquirir crédito. Así, dichos bienes no pueden servir como la base para una eficiente y dinámica acumulación de capital. En palabras de De Soto, estos activos forman "capital muerto". Entonces el sector informal llega a estar subcapitalizado y como resultado no puede alcanzar su pleno potencial.

La política de De Soto (extremadamente simple, como se observa) puede entonces resumirse en dos pasos: *a*) reducir al mínimo la intervención del Estado, regularizando, además, los activos informales; *b*) los propietarios, una vez seguros de la posesión de su capital, lo usarán para adquirir crédito; *c*) dicho crédito será invertido y generará (al parecer de manera automática) prosperidad para los empresarios informales y, por ende, a las economías en proceso de desarrollo.

Los trabajos de De Soto han sido favorablemente recibidos en ciertas áreas del espectro político, pero[14] han sido acremente criticados desde la perspectiva académica. En particular, lo que se le critica a De Soto es la debilidad metodológica de sus obras (Granér, 2007; Bromley, 1990). Como ejemplo:

> (*El otro sendero*) [...] no usa fórmulas matemáticas, tiene sólo una tabla estadística y no tiene apéndices. Su principal forma de ilustración es la fotografía, y escrupulosamente evita el lenguaje técnico y la jerga convencional de las ciencias sociales (Bromley, 1990:333).

Aceptamos que la estratagema de simular establecer un taller de confección con el fin de comprobar los altos costos de entrada que la burocracia peruana pone para la apertura de un pequeño negocio fue heroicamente laborioso y bastante imaginativo; sin embargo, dicho procedimiento tiene la desventaja de que un experimento de tal naturaleza sería difícilmente reproducible en otras latitudes. Desde un punto de vista metodológico, el problema que se le observa a De Soto (principalmente en *El misterio del capital*) se encuentra en las estadísticas que presenta y la proyección que hace de los estudios de caso para alcanzar valores de representación global, los cuales forman la base de su alegato pero que, como lectores, nunca nos queda claro cómo las realiza.

El divorcio entre la praxis política y las propuestas teóricas

Las propuestas políticas derivadas de las principales corrientes teóricas

Como se verá, la *praxis* política tiene poco que ver con las propuestas hechas por los principales cuerpos teóricos que de la informalidad se ocupan. Proponemos que

[14] Un número de personalidades –generalmente ubicadas a la derecha de la geometría política– se ha expresado favorablemente de la obra de De Soto; entre ellas se cuentan Koffi Annan, Margaret Thatcher y el ex presidente de México, Vicente Fox. La opinión de Thatcher resulta representativa de todas ellas y por lo tanto la transcribimos: "*El misterio del capital* tiene el potencial para crear una revolución nueva y enormemente beneficiosa. Debería ser lectura obligatoria para todos aquellos que tienen a su cargo la riqueza de las naciones" (De Soto, 2000; cubierta posterior).

esto se debe –al menos parcialmente– a que, como se infiere de la sección anterior, dichas teorías exigen condiciones difíciles de cumplir para la implementación de sus propuestas políticas.

Piénsese en la primera perspectiva teórica; esto es, en aquella que considera que las economías de los países en proceso de desarrollo están constituidos por un sector moderno y otro atrasado (formal e informal). La propuesta política que esta corriente hace para resolver el problema que representa la economía informal, pasa necesariamente por un proceso de crecimiento de la economía y de absorción del excedente de mano de obra por parte del sector formal. Sin embargo, este proceso es mucho más difícil de realizar que de proponer. El trabajo de Ros (2000) puede ilustrarnos sobre la magnitud de la tarea.

A partir de una serie de observaciones hechas en el periodo comprendido entre 1983 y el 2000, Ros observa una caída de productividad en el sector servicios al mismo tiempo que un incremento de la participación laboral de dicho sector en la estructura de la economía. En opinión de Ros, lo que parece haber sucedido es simplemente que, dado que la economía moderna fue incapaz de absorber la oferta de trabajo, ésta se transfirió a actividades poco productivas del sector servicio. Dicha transferencia incrementó la participación de servicios en el total del empleo, mientras reducía la producción promedio por trabajador en el mismo sector.

Ros decide calcular la tasa de crecimiento mínima necesaria para mantener constante la participación del sector servicios, el cual se asume como de baja productividad. Con ese objetivo en mente, Ros (2000) propone un modelo compuesto de tres sectores: agricultura, servicios e industria. Como se observa, es fácil hacer una analogía entre el sector informal y el sector servicios de baja productividad que propone Ros. Haciendo una serie de suposiciones, dicho autor expresa la tasa de crecimiento social necesaria –esto es, la tasa de crecimiento mínima para prevenir el incremento del subempleo en el sector servicios–, como una función de la oferta de empleo (es decir, de una variable demográfica) y de las tasas de productividad en el sector servicios y en el sector industrial (variables tecnológicas). De esta forma, con datos apropiados para México, Ros (2000) (tabla 3) estima la tasa de crecimiento social necesaria para el periodo 1995-2010 (dividido en tres subperiodos de cinco años cada uno) en aproximadamente 4% anuales. Si consideramos que la tasa promedio media anual de crecimiento entre 1996 y 2007 fue de 3.5% (Ibarra, 2008) (cuadro 1) entenderemos que la economía mexicana

ni siquiera alcanzó la tasa mínima de crecimiento social necesaria para mantener la participación del subempleo constante.

Sin embargo, la cosa parece ser más complicada que lo planteado por Ros. En efecto, después de la Segunda Guerra Mundial y hasta 1980, América Latina, en general, y México en particular, experimentaron un proceso rápido y sostenido de desarrollo industrial. Entre 1960 y 1977 la economía mexicana creció arriba del 6% y en el periodo de 1978 a 1981 llegó incluso a tasas superiores al 9% (Ibarra, 2008). A pesar de estas altas tasas de crecimiento, la respuesta de los mercados de trabajo no fue la que las teorías duales del desarrollo habían predicho. Al contrario, la ocupación por cuenta propia no declinó con la industrialización sino que, o bien aumentó o, en el mejor de los casos, permaneció prácticamente constante (Castells y Portes, 1989). Este resultado podría indicar dos cosas: la primera es que la variable demográfica en el periodo mencionado fue mucho mayor de lo que razonablemente era capaz de absorber (es decir, que para reducir el sector informal la economía mexicana debería haber crecido a tasas aun más aceleradas) o, segundo, que reducir el tamaño de la economía informal implica mucho más que sólo aumentar el producto interno bruto (PIB) y generar empleos en el sector formal.

La propuesta sugerida por la visión denominada "escape", a pesar de las diferencias teóricas respecto al origen y la naturaleza de la informalidad que mantienen entre ellas, es similar a aquella propuesta dada por la perspectiva de "expulsión". Es decir, propone la creación de suficientes puestos de trabajo en el sector formal para así absorber la mano de obra en el informal. Sólo que en ésta propuesta debe cumplirse una condición adicional; condición que, por cierto, no es trivial: los puestos de trabajo en el sector informal deben ser lo suficientemente productivos para resultar positivamente diferenciables con respecto al sector informal y, de esta forma, resultar más atractivo a los trabajadores informales. Esto, por supuesto, implica una mayor tasa de crecimiento a la cual deben apegarse los países[15] con el fin de reducir el peso de su economía informal.

[15] Aun cuando esta teoría parece erigirse como dominante, la evidencia que la soporta –tanto teórica como empírica– aún se encuentra a discusión. Por ejemplo, una de sus hipótesis básicas es que el agente es racional, que decide sus opciones con decisiones *a priori*. Sin embargo, como diversos trabajos señalan (Nelson, 1982), no existen elementos para hacer estas suposiciones. Varias entrevistas, parecen indicar que los trabajadores entran al sector informal hasta cierto punto por factores aleatorios y que su permanencia o éxito en él dependerá de su experiencia personal (Benavente, 1991).

Finalmente, respecto a la solución propuesta por De Soto, ésta es demasiado simple o extremadamente compleja –depende de la perspectiva desde la cual se observe. Así, no hay necesidad de redistribución de la riqueza, ni de políticas de apoyo, ni cambios de estructura. A pesar de que una vasta lista de literatura diga lo contrario, no es necesario –según De Soto– crear una cultura de emprendedurismo, cambiar patrones de comportamiento, o generar incentivos e instituciones para promover la innovación. No, los empresarios informales en América Latina tienen una capacidad de desarrollo paragonable a la de los empresarios en países más avanzados, lo único que se necesita es, en sus propias palabras "quitar todo lo que es la ley y los reglamentos y llegar a una situación de libertad total para [...] que se pueda producir" (1991:279). Esto implica la regularización de los activos informales, lo que convierte a estos empresarios inmediatamente en sujetos de crédito. Y de aquí proviene, en nuestra opinión, el principal problema de la propuesta política del economista peruano: ¿cuál es la frontera de la legalización?, ¿se privatizarán territorios federales que los informales han ocupado?, ¿lo mismo se haría con lugares y bienes públicos? Pensemos, por ejemplo, en las consecuencias de una política semejante, ¿acaso una política de este tipo no incentivará, la invasión caótica y masiva de áreas naturales protegidas?

Entonces, se espera haber mostrado que las política que se derivan de las propuestas resultan poco prácticas a la hora de implementarse.

La praxis política

Como se observó en la sección precedente, las propuestas políticas que se desprenden de las teorías revisadas no ofrecen una solución viable a corto plazo. Quizá es por eso que la política realizada por instituciones gubernamentales, organismos no gubernamentales (ONG) y/o agencias internacionales busca asegurar resultados pragmáticos antes que perderse en la conceptualización y explicación de un fenómeno que se ha mostrado escurridizo y complejo. Así, estos programas se encargan primariamente de financiar, desarrollar y estimular programas que apoyan a los microempresarios, a los desempleados y subempleados con el fin de mejorar su capacitación, estimular su productividad o encontrar un nuevo empleo.

Básicamente, estas prácticas políticas se dividen en tres grandes grupos:

a) *Políticas orientadas a redireccionar y facilitar la absorción de la mano de obra desocupada o subocupada*. Este grupo de medidas tiene como objetivo entrenar a trabajadores desempleados o subocupados con el propósito de, posteriormente, insertarlos en plazas del sector formal donde se requieran conocimientos especializados. Primordialmente, esta política descansa en la conjetura de que la mano de obra no puede ser absorbida por el sector formal debido a la carencia, por parte de los trabajadores, de las habilidades apropiadas y los hábitos de trabajo solicitados por la demanda de trabajo. Así que se supone que los trabajadores, una vez dotados de estos elementos, encontrarían acomodo o reacomodo en una plaza dentro del sector formal o moderno de la economía.

b) *Políticas que faciliten el ingreso de las microempresas informales a la formalidad a partir de simplificaciones fiscales*. Básicamente, el objetivo de este grupo de políticas es facilitar el trato fiscal para los pequeños contribuyentes simplificando su incorporación a la formalidad y reduciendo sus obligaciones a pagar una cuota económicamente accesible y además fija, con el fin –por ejemplo– de evitar la contratación de contadores.

c) *Políticas que ayuden a incrementar la productividad de las microempresas*. Este tipo de políticas tiene como objetivo aumentar la productividad de las empresas informales elevando, en consecuencia, el nivel de ingreso de los trabajadores ocupados en dicho sector. Este tipo de programas se mueven a través de dos líneas: la primera es dotar de financiamiento a los microempresarios y la segunda es brindar capacitación y entrenamiento a los integrantes de las microempresas.

A pesar de las buenas intenciones, el desempeño de estas políticas ha distado de ser espectacular. ¿A qué se deben entonces las fallas en la implementación de las políticas dirigidas al sector informal? De lo que se observa pareciera que existe, por parte de los formuladores e implementadores de políticas, un desconocimiento de la naturaleza de los trabajadores que integran el sector informal, de sus necesidades, así como del ambiente en el que se mueven. Por ejemplo, Freije (2000:28), refiriéndose a los programas de entrenamiento y capacitación, menciona:

> Sin embargo, los programas de capacitación tradicionales no cubren las necesidades de los trabajadores informales [...] por diversas razones [...] primero, algunos [...] proveen capacitación para individuos, los cuales se encuentran ya trabajando en empresas [...] Segundo, algunos [...] requieren niveles de escolaridad sobre el promedio [...] Tercero, algunos [...] fallan en preparar a los trabajadores para nuevos trabajos en un mundo globalizado y más competitivo.

Este desconocimiento es el que –aunado muchas veces a una contaminación debido a diversos tipos de posiciones políticas o ideológicas– impide un adecuado planteamiento e implementación de los programas políticos dirigidos a corregir los problemas que se presentan en o a consecuencia del sector informal.

En el caso particular de México el problema es todavía mayor puesto que, aun cuando existen programas que definitivamente se pueden encuadrar en las categorías ya citadas,[16] ninguno fue diseñado para atender los requerimientos exclusivos de los microempresarios informales presentando (posiblemente) por eso mismo, cierta tibieza en la implementación.

Reconsiderando la naturaleza del agente informal para crear y fortalecer una estrategia de desarrollo

El fracaso relativo de las políticas públicas dirigidas al sector informal está lejos de indicar que éstas son necesariamente inútiles o inadecuadas. Más aún, nuestra opinión

[16] En México existen diversos programas que parcialmente se ocupan de los mismos objetivos que aquellos que buscan dar soporte a los trabajadores o empresas en el sector informal. Por ejemplo, el Probecat es un instrumento de la política activa de mercado de trabajo. Los objetivos del Programa se enfocan a la atención coyuntural del desempleo abierto e incluyeron la atención de los problemas estructurales relacionados con la falta de calificaciones adecuadas de la mano de obra respecto a los requerimientos ocupacionales del aparato productivo. Además, se ha intentado simplificar la regulación fiscal a través de El Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos), que se caracteriza por su aparente sencillez y por contener obligaciones mínimas. Finalmente, al igual que en otros países, el gobierno mexicano ha establecido programas para elevar la competitividad de los trabajadores de las empresas, algunos de ellos dirigidos incluso a microempresas o talleres familiares. Por ejemplo el Programa de Calidad Integral y Modernización (Cimo), creado en 1987 impulsa la capacitación en el trabajo vinculada con procesos de elevación de la calidad, productividad y competitividad de las empresas, con el objetivo de proteger y ampliar el empleo productivo, así como contribuir al mejoramiento en las condiciones laborales de los trabajadores.

es que, en particular, aquellas políticas destinadas a incrementar la productividad en el sector informal pueden ser particularmente útiles. Y esto es por un par de razones: *i*) primera, dadas las tendencias del sector informal en los últimos años, el escaso crecimiento económico que ha distinguido a la mayoría de los países latinoamericanos en general y a México, en particular, y los procesos demográficos propios de los países y sus exigencias de creación de empleo, podemos decir entonces que no existen muchas esperanzas de que haya una reducción significativa de la informalidad en el corto tiempo; *ii*) segunda, el principal problema del sector informal, como ya se hizo notar, es que ahí se aglutina un conjunto de actividades cuya baja productividad necesariamente repercute en los magros ingresos que perciben sus integrantes. Por tanto, las políticas en este sector deben estar dirigidas a incrementar el ingreso de las unidades económicas (muchos de ellos familias enteras) que lo conforman. Se espera que, con este apoyo, en algunos casos las empresas puedan convertirse en empresas con dinámicas propias y/o cooperativas productivas que se conviertan en opciones claras de empleo decente y en polos de desarrollo, capaces de atraer a un porcentaje de trabajadores, jóvenes muchos de ellos, que verían ahí una opción de desarrollo personal: esto sería particularmente importante en países como México, donde la falta de opciones viables de empleo se convierte muchas veces en determinantes del ingreso de los jóvenes a la criminalidad abierta.[17]

Sin embargo, el establecimiento de políticas adecuadas requiere un conocimiento sólido del sector informal, lo cual implica alejarse de suposiciones sin sustento empírico, tal y como es la racionalidad[18] del agente al estilo que lo marca la ortodoxia económica, concepto que prevalece en las teorías económicas dominantes en el estudio de la economía informal. Diversas corrientes emergentes de la economía –por ejemplo, la teoría evolutiva (Nelson y Winter, 1982), estudios relacionados con los sistemas complejos (Beinhocker, 2006; Holland, 1995), así, como todas aquellas escuelas, otras escuelas que se encuentran relacionadas con la heredad intelectual de Herbert Simon (Simon, 1981; Gavetti *et al*., 2007)–, han manifestado y presentado

[17] Adicionalmente, diversos autores han sugerido que en el caso específico del tema que nos ocupa, la informalidad es también una forma subrepticia de amortiguar o de rebelarse contra la marginalidad a la cual se ven sometidos.

[18] Se entiende por racional al agente capaz de optimizar, esto es, que prefiere Y a X porque Y representa mayores beneficios.

evidencia teórica y empírica de que el agente económico está limitado racionalmente. Y en este sentido, el trabajador informal no tiene por qué ser la excepción.

El hecho de tratar de racionalidad limitada implica que el agente tiene la posibilidad y la exigencia, por parte del ambiente, de adaptarse a la circunstancias y, con ello, de aprender. El aprendizaje no debe limitarse –aun cuando los incluye– a factores tales como la educación y la capacitación formal. En efecto, el concepto de "aprendizaje" que se sugiere es más general, y se vincula conceptualmente con todos aquellos procesos cognitivos que le permiten al agente económico captar, procesar e interpretar la información que el entorno social y natural le ofrece.

Es importante subrayar que estos procesos cognitivos se encuadran forzosamente en el contexto social que rodea al agente y que, por tanto, evolucionan o se modifican conforme lo hacen las estructuras culturales y sociales a las cuales pertenece.[19] En efecto, diversos trabajos han mostrado que el agente económico percibirá el mundo y tomará sus decisiones conforme determinados marcadores externos (conocimiento precedente, pautas institucionales y/o culturales, esquemas o representaciones mentales) y relaciones sociales le marcan (DiMaggio, 1997, Henrich, 2001, Boyd y Richerson, 1982). Tratamos, pues, con un tipo de aprendizaje correlacionado con un concepto de cognición "social", el cual es forzosamente no estático y que se adapta y modifica de acuerdo con las necesidades del agente, con las exigencias del ambiente y con las diversas interacciones que el agente mantienen tanto con otros agentes, como con las pautas culturales que lo rodean. En el caso específico de la informalidad, Portes y Haller (2004:25-26) señala lo siguiente:

> Es poco probable que una población acostumbrada a que la forma habitual de trabajo sea el empleo remunerado, que canaliza sus demandas a través de sindicatos y otras asociaciones formales, y que puede capear los periodos de recesión económica mediante la ayuda del Estado [...] organice una economía subterránea y probablemente sea más propensa a denuncia a quien lo haga [...] Así ocurre en Alemania, que cuenta

[19] Los conceptos de aprendizaje y procesos cognitivos como se manejan en este proyecto están bastante relacionados con los conceptos que maneja Nooteboom (2009) y con los estudios sobre la estructura del conocimiento de Simon (1981). Literatura igualmente relacionada con los conceptos de aprendizaje e innovación, dependientes de su entorno y trayectoria son, en diversos grados y desde diferentes perspectivas, Dosi (1982), Holland (1995), Nelson (2003, 2005), North (1990), Dosi y Nelson (2010). Una interesante conjugación de estas teorías puede verse en Beinhocker (2006).

> con el régimen de desempleo más generoso de Europa y leyes que establecen graves sanciones a quienes realicen "actividades en negro" mientras perciben dichas prestaciones. Según la información disponible, esta política cuenta con un fuerte apoyo de la opinión pública que considera que quienes desarrollan estas actividades "paralelas" sacan ventaja a expensas de los ciudadanos que pagan sus impuestos y cumplen la legislación vigente.

Una visión de este tipo tiene, cuando menos, dos implicaciones. Por una parte, el hecho de contar con un modelo económico social con un agente racionalmente limitado e influido por un entorno social cambiante implica que no existen teorías y leyes únicas para entender el sector informal. Las políticas hacia la informalidad no se pueden desprender directamente de los modelos económico-matemáticos sino que conviene más entenderlas bajo el concepto de la *estrategia*; esto es, crear modelos apropiados para los países en vías de desarrollo, fundamentados en las condiciones económicas e históricas y adecuadas a la realidad contemporánea de dichos países. La estrategia nos lleva entonces a la búsqueda de presiones y mecanismos de inducción (pensemos en mecanismos a lo Hirschman, 1973) que atraerán y movilizarán el mayor monto posible de los recursos para que, a su debido tiempo, se genere una dinámica propia.

> Por lo tanto, la estrategia y planificación de la modernización del sector informal debe entenderse como una implementación sistemática de una serie de proyectos que acelerarán y/o modificarán la velocidad y la trayectoria de una dinámica potencial o ya existente en un sistema social y económico determinado.

La segunda implicación de la teoría arriba mencionada es que los procesos cognitivos descritos en el párrafo anterior eventualmente desembocarían en la construcción de capacidades del agente para modificar su entorno; introduciendo nuevas formas de hacer las cosas; sean en forma de tecnología incorporada (o física) o en nuevos métodos de organización social (véase al respecto Nelson, 2003); incrementando de esta forma su productividad. A este concepto amplio, de incorporar nuevas ideas, equipo u organización a los procesos productivos, se le puede llamar, con todo derecho, innovación; un concepto que no necesariamente se relaciona con las grandes revoluciones tecnológicas, sino con procesos cognitivos propios de los agentes económicos y que le brinda capacidades para sobrevivir

en un mundo complejo y competitivo. Por supuesto, dicha innovación mejoraría si los agentes son apoyados por organismos gubernamentales y centros públicos de investigación. Estudiar cómo los trabajadores innovan, y sus necesidades de innovación se vuelven trascendentales para entender la mejor forma de apoyarlos a incrementar la productividad de los agentes en dicho sector.

Construir una estrategia implica –usando un léxico casi militar–, conocimiento tanto del terreno donde se desarrollarán las operaciones, como de las fuerzas con las que se cuentan. En términos del fenómeno que nos interesa, esto significa que debemos conocer no sólo las condiciones económicas y sociales, como se planteó en un párrafo superior. Esto implica conocer muchas condiciones internas y externas al sector informal, pero quizá la condición más importante a conocer es la estructura interna del sector informal así como la forma en que éste se vincula con el sector formal.

Muchos de los autores reconocen que el sector informal es heterogéneo, pero pocos se han tomado el trabajo de identificar o clasificar los grupos dentro de ella; ¿cuál método de clasificación seguir? Dado que el concepto de informalidad se refiere a una forma de producir, resulta natural construir una forma de clasificación que haga énfasis entre las diferencias productivas de las actividades dentro de dicho sector. En este caso, las diferencias harían referencia a factores tales como al nivel educativo de los empleadores, el de los asalariados (en caso de haberlos) y las características de la forma de producir incluyendo las características físicas del local donde se opera el negocio. También se debe tomar en cuenta –entre otras cosas– si sus métodos productivos implican el uso de tecnología física o si produce usando solamente la fuerza de trabajo. Finalmente, sería importante considerar si sus métodos productivos implican relaciones con el sector formal.

Puesto que el sector informal incluye actividades con características muy diversas, es necesario determinar cuáles de ellas deberían ser objeto de atención prioritaria. Hemos visto que dichas actividades van desde las que presentan características reales y potenciales de expansión; y desde las que ocupan un número significativo de personal asalariado, hasta las que carecen de importancia productiva y de empleo desde el punto de vista cuantitativo.

En principio se entiende que el empleo informal debería considerar prioritario las actividades más importantes en cuanto al número de personas que ocupan, y/o las que presentan mayor potencialidad de expansión. Se priorizarían además aquellas susceptibles al aprendizaje tecnológico y aquellas que por necesidad de crecimiento

estén obligadas a mantener algún tipo de relación con el Estado. En las ramas donde existe diferenciación de mercado para los bienes y servicios producidos por el sector informal o donde las diferencias relativas de productividad para distintas escalas no son significativas, debería tender a reforzar las condiciones vigentes fomentando una mayor participación del sector en el abastecimiento de mercado.

También se priorizarían aquellos informales que muestren un fuerte deseo de generar oportunidades empresariales (así sean microempresarios) dado que algunos trabajos empíricos han mostrado que ellos son los que tienen el mejor desempeño empresarial mostrando como consecuencia, un mayor interés de actualizarse, de buscar nuevos mercados; en resumen, los que buscan oportunidades de expansión (Cunnhingam y Maloney, 2001).

Comentarios finales

Se ha observado un divorcio entre las políticas sugeridas por las principales corrientes teóricas y la *praxis* política implementada por diversas instituciones gubernamentales, ONG y organismos internacionales. Proponemos que esto puede tener diversos motivos, pero que uno de ellos es que las recomendaciones que se infieren de los cuerpos teóricos ofrecen soluciones o demasiado simples o extremadamente complejas –dependiendo de la perspectiva que se observe. Como consecuencia la *praxis* de la política se enfoca en la acción sin tomar demasiado en cuenta las contribuciones teóricas, debilitando con ello su potencial estratégico.

El presente trabajo sugiere que la teoría económica debe replantear los fundamentos en los cuales se basan las explicaciones sobre la informalidad y que la manera más simple de comenzar es replanteando la naturaleza del agente que se expresa en la teoría económica más ortodoxa e implementar suposiciones mucho menos heroicas, como considerar agentes económicos con racionalidad limitada y cuyas decisiones tienen la influencia de su entorno social y cultural. Estas suposiciones no son nuevas y han sido ya implementadas en otras áreas de las ciencias sociales y económicas (véase en particular el trabajo de Nelson y Winter, 1982).

Así, suponer un agente racionalmente limitado a lo Herbert Simon (1981), con estructuras de pensamiento dominadas por modelos o mapas mentales y cuyas decisiones están influidas por el ambiente, nos lleva inmediatamente a suponer que

no existe una política única y exclusiva para solucionar el problema que representa la informalidad. La solución es compleja y depende, por supuesto, del comportamiento macroeconómico, pero no únicamente, sino también de pautas culturales y de incentivos no regidos por los beneficios económicos y que no necesariamente se encuentran racionalizados. De este tipo de planteamiento se infiere inmediatamente la conclusión que no hay una política única contra la informalidad y que, en este caso, es mejor recurrir a la estrategia de desarrollo, esto es, de la "implementación sistemática de una serie de proyectos que aceleren y modifiquen la velocidad y la trayectoria de una dinámica real o potencial ya existente en un sistema social y económico". Adicionalmente, contemplar al agente como racionalmente limitado tiene una consecuencia importante: obliga a considerar dinámicas y mecanismos de aprendizaje y de innovación por parte de los individuos que se encuentran en la informalidad, mismas que pueden ser estudiadas y aprovechadas por el Estado para fortalecer aquellas subáreas de la informalidad que se crea conveniente. Se puede observar, entonces, que esta propuesta sugiere que la solución al problema que representa la economía informal pasa por un conjunto de ideas, proyectos y técnicas cercanas a las estrategias derivadas del desarrollo regional.

Por supuesto, este trabajo es exploratorio en naturaleza y, como tal debe ser tomado. Esto significa que las conjeturas hechas tienen que ser probadas, la identificación de las diferentes estructuras dentro del sector informal (condición necesaria para construir una estrategia) tiene que ser realizada y que las estrategias deberán ser planteadas y replanteadas con base en la nueva información y experiencia. Este trabajo no es pues más que un bosquejo y una buena cantidad de trabajo empírico tiene que ser realizado para dotarlo de solidez. Sin embargo, compartimos con Hirschman la idea de que la escasez de hipótesis susceptibles de comprobarse es una limitación mucho más grave que la falta de datos. Por tanto, esperaríamos que el presente bosquejo no sea más que un punto de partida para nueva investigación, que nos ayude a resolver el misterio que 40 años después de su acuñación, todavía nos representa el término "sector informal".

Bibliografía

Bangasser, P.E. (2000), "The ILO and the Informal Sector: an Institutional History. *ILO Employment Paper 2000/9*, International Labour Organization, Génova.

Beinhocker, E. (2006), *The Origin of Wealth*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.

Bell, M. (1984), "Learning and the Accumulation of Industrial Technological Capacity in Developing Countries", en King, K. y Fransman, M. (eds.), *Technological Capacity in the Third World*, Macmillan, Londres, pp. 187-209.

Benavente, D. (1991), "Entrevista a Rosamel N., trabajador del sector informal en la reparación de automóviles", en *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Ciudad de México.

Bourguignon, F. (2005), "Development Strategies for More and Better Jobs. Presented at the conference Help Wanted: More and Better Jobs in a Glabalized Economy", Organized by the Carnegie Endowment for International Peace, april 14, 2005 Washington, DC.

Bowles, S. y H. Gintis (1976), *Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life*, Basic Books, Nueva York.

Boyd, R. y P. J. Richerson (1982), "Cultural Transmission and the Evolution of Cooperative Behavior", Source, Human Ecology, *Biology and Culture*, vol. 10, núm. 3, septiembre de 1982, pp. 325-351.

Bromley, R. (1990), "A New Path to Development? The Significance and Impact of Hernando De Soto's Ideas on Underdevelopment, Production, and Reproduction", *Economic Geography*, vol. 66, núm. 4, pp. 328-348.

Capecchi, V. (1989), "The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization in Emilia Romagna", en Portes A.; Castells, M. y Benton L., *The informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*, The John Hopkins University Press.

Carpio, J. (2007), "Formalidad e informalidad en los mercados de trabajo en la región: los programas de promoción de la microempresa", Inpade, Serie Documentos de Trabajo núm. 5.

Castells, M. y A. Portes (1989), "World Underneath: The Origins, Dynamics and Effects of the Informal Economy", en Portes A.; Castells, M. y Benton L., *The informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*, The John Hopkins University Press.

Chowdhury, H. U. (2005), "Development of the Concept of the Informal Sector: a Literatura Review", *Pakistan Journal of Social Sciences*, vol. 3, núm. 5, pp. 724-732.

Cimoli, M.; A. Primi y M. Pugno (2005), "An Enclave-Led Model of Growth: the Structural Problem of Informality Persistence in Latin America", GRADE, Discussion Paper, núm. 4, Group of Research and Analysis on Development, Trento, Italy.

Cunningham, W. y Maloney, W. (2001), "Heterogeneity among Mexico's Microenterprises: An Application of Factor and Cluster Analysis", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 50, núm. 1, octubre, University of Chicago Press, pp. 131-56.

De Soto, H. (1987), *El otro sendero. La revolución informal*, Instituto Libertad y Democracia, Bogotá.

—— (1991), "¿Por qué importa la economía informal?" en Tokman, *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Ciudad de México.

—— (2000), *El misterio del capital*, Diana, Ciudad de México.

—— (1986), *El otro sendero*, El Barranco, Lima, Perú.

DiMaggio, P. (1997), "Culture and Cognition", *Annual Review of Sociology*, vol. 23, pp. 263-287.

Dodgson, M. (1993), "Organizational Learning: A Review of Some Literatures", *Organization Studies*, vol. 14, núm. 3.

Dosi, G. (1982), "Technological paradigms and technological trajectories", *Research Policy*, vol. 11, núm. 3.

Dosi, G. y R. Nelson (2010), "Technical Change and Industrial Dynamics as Evolutionary Processes", *Handbook of the Economics of Innovation*, vol. 1, pp. 51-128.

Esquivel, G. y Ordaz, J. L. (2008), "¿Es correcto vincular la política social a la informalidad en México? Una prueba simple de las premisas de esta hipótesis", CEPAL, Serie estudios y perspectivas núm. 104.

Fields, G. S. (2004), "Dualism in the Labor Market: a Perspective on the Lewis Model after half Century", *The Manchester School*, vol. 72, núm. 6, pp. 724-735.

—— (2005), "A Guide to Multisector Labor Market Models. The World Bank Social Protection Discussion", Paper Series núm. 0505, Banco Mundial, Washington.

Freije, S. (2001), "Informal Employment in Latin America and the Caribbean: Causes, Consequences and Policy Recommendations", Paper presented at Regional Consultation on Labour Issues, noviembre, Instituto de Estudios Superiores de Administration, Panama, pp. 26-27.

Gavetti, G.; D. Levinhthal y W. Ocasio (2007), "Perspective-Neo-Carnegie: The Carnegie School's Past, Present, and Reconstructing for the Future", *Organization Science*, vol. 18, núm. 3, mayo-junio, de 2007, pp. 523-536.

Gong, X. y A. Van Soest (2002), "Wage Differentials and Mobility in the Urban Labour Market: a panel data for Mexico", *Labour Economics*, núm. 115, pp. 513-529.

Granér, S. (2007), "Hernando de Soto and the mystification of capital" [http://www.eurozine.com/articles/2007-01-19-graner-en.html].

Grinker, R. y C. Steiner (1997), *Perspectives on Africa: A Reader in Culture, History, and Representation (Global Perspectives)*, Blackwell Publishers, Massachusetts.

Hart, K. (1973), "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 11, núm. 1, pp. 61-89.

Harris, R.J. y M.P. Todaro (1970), "Migration, Unemployment and Development: A two Sector Analysis", *The American Economic Review,* 60(1), pp. 126-142.

Henrich, J.; Boyd, R.; Bowles, S.; Camerer, C. F.; Fehr, E.; Gintis, H. y McElreath, R. (2001), "In Search of Homo Economicus: Behavioral Experiments in 15 Small-Scale Societies", *American Economic Review*, vol. 91, núm. 2, pp. 73-78.

Hirschman, A.O. (1973), *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

Hirschman, A. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.

Holland, J.H. (1995), "Hidden Order. Reading", Addison-Wesley, Ma.

Ibarra, C. (2008), "La paradoja del crecimiento lento en México", *Revista de la CEPAL*, núm. 95, agosto.

INEGI (2004), *La ocupación en el sector no estructurado en México, 1995-2003*, INEGI, Ciudad de México.

Lehmann, H. y N. Pignatti (2007), "Informal Employment Relationships and Labor Market Segmentation in Transition Economies: Evidence from Ukraine", IZA Discussion Paper núm. 3269, Institute for the Study of Labor, Bonn.

Levy, S. (2010), *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*, Océano, México.

Lewis, A. (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School,* núm. 22, pp. 139-191.

Magnac, T. (1991), "Segmented or Competitive Labour Markets", *Econométrica*, vol. 59, núm. 1, p. 165.

Maloney, W.F. (1999), "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico", *The World Bank Economic Review*, vol. 13, núm. 12, pp. 275-302.

—— (2004), "Informality Revisited", *World Development*, vol. 32, núm. 7, pp. 1159-1178.

Marcouiller, D. V.; Ruiz de Castilla y C. Woodruff (1997), "Formal Measures of the Informal Sector Wage Gap in Mexico, El Salvador and Peru", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 45, pp. 367-392.

Matos, J. (1991), "El Nuevo rostro urbano. La forja de una identidad", en Tokman V., *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Ciudad de México.

Nelson, R. R. y Winter, S. G. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge Ma.

Nelson, R. (2003), *Physical and Social Technologies and Their Evolution*, LEM, Working Paper Series núm. 2003/09, Laboratory of Economics and Management, Pisa, Italia.

—— (2005), *Bounded Rationality, Cognitive Maps, and Trial and Error Learning*, LEM, Working Paper Series núm. 2005/28, Laboratory of Economics and Management, Pisa, Italia.

Nguetse, P. (2009), "Estimating the returns to education in Cameroon informal sector", artículo presentado en la conferencia internacional Globelics 2009, Dakkar, Senegal.

Nooteboom, B. (2009), *A cognitive theory of the firm: learning, governance and dynamic capabilities*, Edward Elgar publishing limited, Londres.

North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Orlando, B. M. (2001), "The Informal Sector in Venezuela: Catalyst or Hindrance for Poverty Reduction. Social Science Research Network Electronic Paper Collection" [http://papers.ssrn.com/abstract = 299776].

Pagés, C. y M. Stampini (2007), "No Education, No Good Jobs? Evidence on the Relationship between Education and Labor Market Segmentation", IZA Discussion Paper núm. 3187, Institute for the Study of Labor, Bonn.

Perry, G.; W. Maloney; O. Arias; P. Fajnzylber; A. Mason y J. Saavedra-Chanduvi (2007), *Informality: Exit and Exclusion in Latin America*, Banco Mundial, Washington.

Portes, A. y L.A. Benton (1987), "Desarrollo industrial y absorción laboral: una reinterpretación", *Estudios sociológicos*, enero-abril, El Colegio de México, México.

Portes, A. y R. Schauffler (1993), "Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector", *Population and Development Review*, vol. 19, núm. 1, pp. 33-60.

Portes, A. y W. Haller (2004), "La Economia Informal", *Revista de la CEPAL*, Unidad de Políticas Sociales núm. 100, Santiago de Chile.

Pradhan, A. y A. Van Soest (1997), "Household Labour Supply in Urban Areas of Bolivia", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 19, núm. 1 pp. 33-60.

Rivera, R.; Barigozzi M. y Capasso M. (2008), "Incentives to informality: Evidence from Mexican job flows", publicado en memorias del congreso internacional Globelics Mexico 2008, *New insights for understanding innovation and competence building for sustainable development and social justice*, septiembre, Ciudad de México, pp. 22-24.

Ros, J. (2000), "Employment, Structural Adjustment and Sustainable Growth in Mexico", *The Journal of Development Studies*, vol. 36, núm. 4, pp. 100-119.

Saavedra, J. y Chong A. (1999), "Structural reform, institutions and earnings: Evidence from the formal and informal sectors in urban Peru," *The Journal of Development Studies, Taylor and Francis Journals*, vol. 35, núm. 4, pp. 95-116.

Simon, H. (1981), *The Sciences of the Artificial*, MIT Press, 2nd edition, Cambridge Ma.,

Smith, G. F. (2003), "Towards a Logic for Innovation", publicado en *The International Handbook on Innovation*, Edited by Larisa V. Shavinin, Elsevier Science Ltd.

Souza, P.R. y Tokman, V. (1991), "El sector informal y la pobreza urbana en América Latina", en Tokman, *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Ciudad de México.

Tokman, V. (1989), "Economic Development and Labor Market Segmentation in the Latin America Periphery", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 31, 1/2 Special Issues.

—— (1991), "Introducción: dos décadas del sector informal en América Latina", en Tokman (ed.), *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Ciudad de México.

—— (2001), *De la informalidad a la modernidad*, OIT, Santiago de Chile.

—— (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

Planeación estratégica para el desarrollo sustentable en las ciudades mexicanas

*Diana R. Villarreal González**

Introducción

El término desarrollo sostenible, perdurable o sustentable se aplica al desarrollo socioeconómico y fue formalizado por primera vez en el documento conocido como Informe Bründtland (1987), fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983. Dicha definición se asumió en el principio Tercero de la Declaración de Río (1992).

Es a partir de este informe que se acotó el término en inglés *sustainable development*, y de ahí mismo nace la confusión entre si existe o no diferencia alguna entre los términos "desarrollo sostenible" y "desarrollo sustentable".[1]

Analizando la situación del mundo en ese momento (1987) se demostró que el camino que la sociedad global había tomado estaba destruyendo el ambiente por un lado, y dejando cada vez a más gente en la pobreza y la vulnerabilidad, y viendo esto se hizo una pregunta muy importante: ¿cómo podrá este estilo de desarrollo servir en el siglo próximo (XXI) si el mundo estará poblado por el doble de personas, todas dependiendo del mismo ambiente?

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

[1] La única diferencia entre desarrollo sostenible y desarrollo sustentable es la traducción al español que se hizo al término inglés; así, encontraremos que en el caso mexicano se tradujo como desarrollo sostenible, y en otros países de habla hispana como desarrollo sustentable, pero siempre guarda la misma esencia y significado que se le dio en el Informe Brüntland (1987), como también se le conoce.

Fue así que se señaló que no se podía seguir con el crecimiento económico tradicional y que había que buscar un nuevo estilo de desarrollo al que se llamó sustentable y se define como "satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades".

El ámbito del desarrollo sustentable puede dividirse conceptualmente en *tres partes: ecológico, económico y social*. Se considera el aspecto social por la relación entre el bienestar social con el medio ambiente y la bonanza económica. *El triple resultado es un conjunto de indicadores de desempeño de una organización en las tres áreas*.

Deben satisfacerse las necesidades de la sociedad como alimentos, ropa, vivienda y trabajo, ya que si la pobreza es permanente, el mundo está encaminado a enfrentar catástrofes de varios tipos, incluidas las ecológicas. Asimismo, el desarrollo y el bienestar social, están limitados por el nivel tecnológico, los recursos del medio ambiente y la capacidad de éste para absorber los efectos de la actividad humana.

Ante esta situación, se plantea la posibilidad de mejorar la tecnología y la organización social de forma que el medio ambiente pueda recuperarse al mismo ritmo que es afectado por la actividad humana.

La evaluación del impacto ambiental, en el diseño de obras y actividades de interés público o privado, es una herramienta técnica que se ha incorporado formalmente al complejo proceso de la planeación estratégica del desarrollo sustentable.

La visión moderna del desarrollo no sólo busca elevar los niveles de bienestar de las sociedades humanas de hoy, sino que se preocupa por la posibilidad de heredar un planeta con niveles aceptables de salud ambiental y económica.

El desarrollo no significa solamente crecimiento económico ya que el tipo de actividad económica puede cambiar sin incrementar la cantidad de bienes y servicios accesibles para todos. Se dice que el crecimiento económico no sólo es compatible con el desarrollo sustentable, sino que es necesario para mitigar la pobreza, generar los recursos para el desarrollo y prevenir la degradación ambiental.

La Unión Mundial de Conservación definió el desarrollo sustentable como un proceso que requiere de progresos simultáneos en diversas dimensiones: económica, humana, ambiental, tecnológica y política.

La Comisión Mundial para el Desarrollo y Medio Ambiente fijó las tres áreas principales de sustentabilidad:

1. Bienestar ecológico
   - Aire
   - Agua
   - Suelos
2. Bienestar humano
   - Salud
   - Educación
   - Vivienda
   - Seguridad
   - Protección de derechos
3. Interacciones
   - Población
   - Equidad
   - Distribución de la riqueza
   - Desarrollo económico
   - Producción y consumo
   - Gobierno

México cuenta, desde 1988, con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), donde el desarrollo sustentable se concibe como:

> [...] el proceso evaluable mediante indicadores de carácter ambiental, político y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección al ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras (Nebel y Wright, 1999).

México adquiere el compromiso de adoptar medidas nacionales de sustentabilidad al formar parte del Acuerdo de Río en 1992, en el Programa de Acción para el Desarrollo Sustentable o Agenda 21. Esto incluyó sumarse al compromiso para el desarrollo de indicadores, por medio de los cuales se puedan medir las políticas y estrategias de desarrollo sustentable de un país.

En abril de 1995, la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) de las Naciones Unidas aprobó el programa de trabajo sobre indicadores de desarrollo sustentable 1995-2000, a implementarse en diferentes etapas. México se unió voluntariamente a este plan a partir de 1997, y en 1998 participó en un plan piloto, junto con 21 países del mundo entero, para desarrollar dichos indicadores.

En México, la última versión de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), fue aprobada en 1993, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la cual actualmente está en revisión por parte del Congreso de la Unión. Esta Ley consta de artículos que, de manera general, buscan controlar el crecimiento urbano y regular las zonas conurbadas. Pero son disposiciones acerca del desarrollo urbano que se han aplicado de manera discrecional y en muchas ciudades funcionan muy poco.

Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) hubo cambios importantes en la legislación vigente, especialmente en la planeación del desarrollo regional, el cual formaba parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y después pasó a ser parte de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República, al frente de la cual estaba E. Sojo.[2]

En ese periodo hubo propuestas acerca de la forma de lograr el desarrollo regional mediante la determinación de los problemas principales de cada mezoregión a partir de la participación de los gobiernos estatales así como de las secretarías de Estado involucradas en las diferentes propuestas. Se formaron varias comisiones de los estados de cada mezoregión, siendo la Secretaría de la Presidencia (SP) la que actuaba como intermediaria. Sin embargo, a pesar de que hubo varias reuniones y en algunos casos se lograron acuerdos, solamente en algunas regiones como el Centro y la del Occidente se lograron concretizar los planes y proyectos que beneficiarían a las regiones involucradas.

Posteriormente, pasó de nuevo a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la cual atiende tanto el desarrollo urbano como el regional.

Ante las diferentes problemáticas que enfrentan las ciudades mexicanas y en especial las zonas metropolitanas, en este artículo nos interesa proponer como

[2] Vicente Fox Quezada, *Primer Informe de Gobierno 2001*; citado por Diana R. Villarreal G., "El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. La política de desarrollo regional y la redistribución de los recursos federales", en F. Novelo (comp.), *La política económica y social de la alternancia. Revisión crítica*, UAM-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 193-222

solución para alcanzar el desarrollo sustentable realizar planes estratégicos que contemplen los tres aspectos (ecológico, económico y social) y los indicadores de verificación, para lograr así el desarrollo económico sustentable y posicionar a las ciudades, y en especial a las zonas metropolitanas, a nivel competitivo tanto en el escenario nacional como internacional.

Estos planes tendrán incidencia local, regional y del país en su conjunto.

Si se consigue generar un comité ciudadano que logre llevarlo a cabo en el corto, mediano y largo plazo junto con las autoridades correspondientes en los diferentes sexenios durante los cuales el plan estratégico se deberá evaluar periódicamente y desarrollar las acciones pertinentes. Se debe señalar que ante los cambios en el entorno internacional son las autoridades federales las que deberán estar preparadas para evaluarlos y proponer políticas que lleven a enfrentar con éxito las diversas situaciones internacionales, como es el caso de la actual crisis financiera internacional.

En este artículo señalaremos algunas características generales de los planes estratégicos y mencionaremos algunos aspectos metodológicos propuestos por J.M. Fernández Güell.[3]

En segundo lugar mostraremos en qué consistió el "Diagnóstico para el análisis estratégico del área metropolitana de Monterrey", realizado por el Instituo Tecnológico de Estudiso Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Monterrey en 2000-2003[4] y señalaremos algunos aspectos que impidieron que se concretara en un plan estratégico para el área metropolitana de Monterrey.

Planificación estratégica de las ciudades

La planificación estratégica tuvo su origen en las guerras napoleónicas, ya que para el ejército es de suma importancia ganar las batallas emprendidas. Posteriormente se aplicó a la industria y después a las ciudades especialmente a las estadounidenses

[3] J.M. Fernández Güell, *Planeación estratégica de ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona, 1997.

[4] Alicia A. Guajardo Alatorre (coord.), *Análisis estratégico del área metropolitana de Monterrey. Un diagnóstico para el desarrollo*, Centro de Estudios Estratégicos, Centro de Desarrollo Estratégico Metropolitano, ITESM, Campus Monterrey, Nuevo León, 2004.

y europeas. Para algunas ciudades, el reto era realizar transformaciones profundas para adaptarse a los cambios exigidos por la integración al mercado común europeo y por la competencia entre las ciudades y reconvertir sus actividades económicas para generar polos de atracción nacional e internacional.

En la planeación estratégica de las ciudades se trata de evaluar las condiciones internas y externas de la ciudad y hacer propuestas de un proyecto de ciudad que se lleven a cabo a corto, mediano y largo plazo. Esto implica la participación de los funcionarios de las diversas secretarías involucradas tanto en su aplicación como en su evaluación y además contar con un consejo ciudadano, que funcione permanentemente donde participen especialistas que conozcan la problemática urbana, avalen el plan y puedan llevarlo a cabo, evaluándolo periódicamente. Sin olvidar las medidas para lograr el desarrollo sustentable.

Este consejo ciudadano debe contar con el apoyo de los ciudadanos a quienes representa y consulta periódicamente (revisándolos constantemente) reconociéndolo como tal en las diversas instancias de gobierno federal, estatal y municipal.

Para proponer un plan estratégico, se debe conformar un equipo de especialistas, que deberán realizar un diagnóstico de la situación interna de la ciudad, así como de su entorno. Deben hacer propuestas específicas que se expresan en un documento, que declare cuál es la misión del plan, señale cuáles son las acciones que deben llevarse a cabo y cuáles son los objetivos, con las asignaciones específicas de recursos para conseguir las metas propuestas. En las diferentes fases se realizan consultas con los funcionarios públicos y los funcionarios encargados de realizarlo.

El plan estratégico debe cubrir las siguientes fases:

1. En la primera fase se lleva a cabo la organización del plan, la caracterización de los modelos de desarrollo y el análisis interno y externo de la ciudad.
2. En la segunda fase se formula la visión estratégica deseada para la ciudad, se identifican los temas críticos que presenta la oferta urbana, se desarrollan las estrategias para alcanzar dicha visión y se definen proyectos concretos ordenados por niveles de prioridad.
3. En la tercera fase se implementan los proyectos estratégicos considerados como prioritarios y progresivamente se revisarán los supuestos en los que se apoyan las estrategias generales del plan.

Para la realización del plan estratégico se debe consultar a la ciudadanía, ya que su aplicación llevará varios periodos de gobierno y son los ciudadanos los directamente beneficiados por las acciones que se tomen.

La elaboración de un plan estratégico aplicado a las ciudades y regiones, implica conocer:

1. A escala internacional, cuáles han sido los cambios en:

   a) el marco geopolítico internacional,
   b) el orden económico mundial,
   c) las estructuras socioeconómicas,
   d) el aparato administrativo.

Al analizar dichos cambios se deben estudiar sus efectos a nivel urbano, tanto los directos como los inducidos. Muchos de estos cambios tienen efectos significativos ya que representan retos para lograr la prosperidad económica y el bienestar de las ciudades, así como de sus pobladores, y su equilibrio ecológico.

El nuevo orden económico mundial ha sido determinado básicamente por el proceso de globalización de los mercados, el impulso de los intercambios comerciales y el aumento de la competitividad empresarial, lo cual crea una base de referencia para el funcionamiento de las bases económicas de las ciudades.

Antecedentes

Cambios en el modelo de desarrollo económico en México al firmarse el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas

México firmó el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) a fines de 1986, lo que significó el fin del modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones y la apertura a las importaciones de bienes finales, intermedios y de capital. Para las empresas pequeñas y medianas, la apertura del mercado externo significó una mayor competencia para la venta de sus productos, por lo mismo, hubo subramas de producción que casi desaparecieron, como la industria del juguete.

Los grandes corporativos contaron con el apoyo de Nacional Financiera para poder solventar sus deudas y reestructuraron su organización interna, vendieron algunas industrias y/o se asociaron con empresas extranjeras para volverse competitivos a nivel internacional y penetrar al mercado externo.

El 1994 se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México y se dio un mayor énfasis en las exportaciones, especialmente hacia Estados Unidos así como a las inversiones extranjeras directas, que dejaron de tener límites legales, para poseer el 100% de las acciones de sus empresas.

Al cambiar de modelo económico, el Estado mexicano vendió gran parte de las empresas paraestatales, especialmente Teléfonos de México, así como los bancos nacionalizados, los cuales pasaron a ser parte de los bancos extranjeros, tanto europeos como norteamericanos, dejando unos pocos en manos de empresarios mexicanos.

Las empresas ganadoras fueron las exportadoras, lo que se observa tanto en el sector industrial como comercial y de servicios, así como el sector primario.

Este modelo basado en las exportaciones de las industrias instaladas en México, así como en las maquiladoras y ensambladoras de automóviles, camiones y autobuses entró en crisis desde el 2001, cuando los Estados Unidos empezaron a tener crisis internas, afectándose la producción y el empleo, así como el poder adquisitivo de la población estadounidense, lo cual tiene graves efectos en las exportaciones mexicanas ya que 90% de las mismas se dirigen a ese país.

En México, desde 1995 el gobierno federal se propuso impulsar la conformación de conglomerados o clusters industriales seleccionados por cada gobierno estatal, con el objetivo de generar cadenas productivas que elaboren bienes finales y de esa forma lograr el desarrollo local y una mayor integración regional, como es el caso de la industria automotriz en los estados de Coahuila, y Nuevo León.[5]

Es importante señalar que las ciudades han servido como catalizadores de la crisis social, tanto por la migración rural-urbana en décadas anteriores como por el entorno de inseguridad actual frente a la violencia siempre presente, especialmente en algunos estados de la República como son los de la frontera Norte de México.

[5] En la tesis de doctorado de Marcela Villegas se demuestra que no existen tales encadenamientos a escala regional, ya que la mayoría de las empresas subcontratistas de la industria automotriz, son extranjeras y se han instalado en el país, aprovechando algunas de las ventajas competitivas de México, como son los bajos salarios.

En las grandes ciudades es donde puede realizase y difundirse la innovación científica y tecnológica, ya que es ahí donde se localizan las universidades y los centros de investigación y desarrollo.

Desde el 2009 ha habido una crisis financiera que inició en el sector inmobiliario estadounidense y ha tenido efectos a escala mundial con graves repercusiones en los ámbitos nacional y local, lo cual ha afectado de distinta forma a los países, regiones, estados y en particular a las ciudades y sus pobladores. Siendo una de las características las altas tasas de desempleo, especialmente para los jóvenes, que en los países desarrollados se han expresado a través de diversas manifestaciones en contra de las políticas propuestas para controlar las crisis, especialmente en los países europeos como Grecia y España.

Las autoridades estatales y municipales saben que se requiere algo más que captar inversiones extranjeras directas y generar empleos para la población en general, ya que la competencia internacional exige mejorar el nivel de productividad de las empresas locales, invertir en innovación tecnológica, penetrar los mercados exteriores y adaptar la educación a las necesidades del sistema económico.

Es necesario realizar un nuevo enfoque de la planificación urbana dados los cambios que se han presentado en las ciudades y en las zonas metropolitanas ya que sobrepasan los planes de ordenamiento territorial y los planes estratégicos para las zonas urbanas incluyen más aspectos, como son los económicos, sociales y políticos, especialmente en épocas de crisis como la actual, ya que aumenta el desempleo y la marginación de amplios sectores de la población que al perder sus empleos dejan de obtener ingresos estables.

El plan estratégico surge porque las ciudades deciden mejorar su funcionamiento a nivel interno y en el entorno internacional, el cual viene a complementar a los planes de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial. Pero debe consultarse a la población y una vez aceptado el plan por parte de los ciudadanos y de las autoridades, para que se realice y sea efectivo debe aplicarse por más de un sexenio, que es lo que duran en México los períodos de los gobiernos federal y estatal.

En las zonas metropolitanas mexicanas falta un organismo que integre en un solo plan estratégico, la visión del conjunto y proponga soluciones concretas frente a los planes parciales de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial de los municipios que componen esas zonas metropolitanas, lo cual genera graves conflictos para los

ciudadanos, por ejemplo, el caos actual en la vialidad y el transporte urbano en la Ciudad de México y la Zona Metropolitana del Valle de México.

Para enfrentar esos cambios se requiere:

a) Descentralizar las competencias urbanísticas.
b) La intervención de los diversos agentes del desarrollo económico en las decisiones urbanísticas.
c) Una mayor participación de la sociedad civil organizada en las decisiones urbanas especialmente de los movimientos sociales organizados alrededor de la calidad de vida.
d) Mejorar la competitividad y el atractivo de las ciudades ya que ha aumentado la competencia por atraer inversión extranjera directa entre las ciudades y aún entre los municipios de una zona metropolitana.
e) Se requiere la incorporación de innovaciones tecnológicas para ayudar a la realización de la gestión urbanística.

Ante las limitaciones de las tendencias de la planificación actual, la planificación estratégica se orienta hacia los conceptos y técnicas basadas en la reflexión y en la acción estratégica. A manera de ejemplo, se busca integrar los diversos planes sectoriales y coordinarlos de forma horizontal y vertical.

Planeacion estratégica de las ciudades

La planificación estratégica de las ciudades es una forma sistemática de enfrentar los cambios en el entorno internacional y crear el mejor futuro posible para la ciudad. Como señala Fernández Güell:

> [...] la planificación estratégica es un proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgos, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre los resultados e involucra a los agentes económicos y sociales a lo largo de todo el proceso (1997:54).

Las características más significativas de la planificación estratégica son:

a) Tener una visión a largo plazo y de carácter plurilegislativo.
b) Considerar los cambios en el entorno internacional.
c) Identificar las ventajas competitivas de la ciudad.
d) Tener una visión integral de la realidad urbana.
e) Contar con flexibilidad para tomar decisiones.
f) Los proyectos se concentran en temas críticos.
g) La planificación se orienta hacia la acción.
h) Fomenta la participación de todos los agentes sociales.
i) Modernización de la administración.

Algunos de los beneficios que aportan los planes estratégicos son:

- Ofrecer una visión global e intersectorial del sistema urbano a largo plazo.
- Identificar cuáles son las tendencias y anticipar las oportunidades de negocios.
- Formular cuáles son los objetivos prioritarios y concentrar los recursos limitados en los temas críticos.
- Estimular el diálogo y el debate interno.
- Generar consenso y compromiso comunitario para la acción.
- Fortalecer el tejido social y favorecer la movilización social.
- Promover la coordinación entre las diversas administraciones
- Los empresarios privados deben implicarse en la elaboración de los planes.
- Ampliar la perspectiva política y social

La planificación estratégica debe complementar a la planificación urbana tradicional. La utilización conjunta de ambas planificaciones integra diversas actividades y asegura un propósito y una dirección común.

La planificación estratégica requiere de una metodología estructurada que resuelva tres retos conceptuales y operativos:

- La gran incertidumbre creada por el dinamismo del entorno.
- La creciente complejidad de los procesos urbanos.
- La diversidad de agentes e intereses que intervienen en el desarrollo urbano.

El enfoque metodológico permite responder adecuadamente a estos retos y facilita la elaboración del Plan Estratégico de la Ciudad. Se requieren herramientas de análisis que ofrezcan mayor flexibilidad en la comprensión del entorno cada vez más dinámico y complejo.

Herramientas metodológicas

Una de esas herramientas metodológicas es el uso de la prospectiva para realizar el análisis de la situación actual.

Fernández Güell propone el enfoque de la teoría general de sistemas (TGS), en el que la ciudad puede entenderse como un complejo ecosistema de elementos o partes conectadas donde las actividades humanas están enlazadas por comunicaciones que interactúan en tanto que el sistema evoluciona dinámicamente. El enfoque sistémico persigue resolver los grandes desequilibrios generados por el proceso de urbanización a partir de la organización de los sistemas de actividades urbanas, la conservación y gestión de sus recursos naturales y la mejora en la calidad de vida.

Se considera a la ciudad como un sistema funcional; el territorio en que está inserta, integra sistemas superiores que quedan íntimamente relacionados con sus respectivos procesos evolutivos. La necesidad de aplicar el enfoque sistémico deriva de la complejidad del funcionamiento de los asentamientos (Garrocho, 1992).

Metodología propuesta por Fernández Güell

La metodología propuesta por Fernández Güell implica que la ciudad y su entorno inmediato deban contemplarse como un sistema funcional. Sin embargo, es posible adoptar otros enfoques teóricos, que permitan explicar al sistema en sus diversas partes componentes. Por ejemplo, el enfoque neomarxista, permite explicar el surgimiento de la pobreza y marginación social así como el surgimiento de movimientos sociales urbanos que en México han logrado mejorar la calidad de vida de la población, al poder acceder a la propiedad del suelo, a la vivienda y a los servicios colectivos como son los casos de las ciudades de México y Monterrey.

Todo sistema urbano deberá de identificar los cambios y adaptar su funcionamiento a ellos. De forma que las ciudades que se adapten a los mismos crecerán en tamaño y complejidad, las que no lo hagan se debilitarán.

Consideraciones metodológicas

La metodología seleccionada debe ajustarse a tres condiciones básicas:

1. Utilizar técnicas de prospectiva.
2. Aplicar el enfoque sistémico.
3. Desarrollar la participación operativa.

La metodología que se siga debe incluir los siguientes pasos:

1. Se debe dar inicio al plan, seleccionando un equipo de especialistas capaces de conocer la realidad urbana en sus diferentes aspectos y realicen un diagnóstico de la ciudad estudiada.
2. Se deben caracterizar los modelos de desarrollo físico, económico y social que explican la actual situación de la ciudad y establecer el marco de referencia para realizar los análisis internos y externos.
3. Para realizar el análisis externo se deben estudiar los factores externos que la ciudad no puede controlar. Esto implica analizar el entorno, la demanda y los competidores externos.
4. El análisis interno implica diagnosticar cuáles son los principales elementos de la oferta urbana, entre los que sobresalen los recursos humanos, las actividades productivas, las comunicaciones, la calidad de vida y el apoyo público.
5. Se debe formular una visión estratégica identificando los temas fundamentales para el desarrollo socioeconómico de la ciudad.
6. Se deben establecer metas concretas y desarrollar estrategias para lograrlas. Por ejemplo se procede a diseñar estrategias para aumentar la productividad y habitabilidad de la ciudad, así como para desarrollar los programas y elaboración de planes de acción.
7. Tras la definición y desarrollo de las estrategias, se aborda la difusión del plan, su implantación y posterior revisión.

Fernández Güell, señala que la mejor teoría de planificación es híbrida, es decir, adapta las mejores características de métodos contrastados con éxito.

La selección de las técnicas metodológicas

La selección de un conjunto adecuado de técnicas estará subordinada a las condiciones y necesidades locales y a la disponibilidad de fuentes de información en la ciudad estudiada. La planificación estratégica requiere una metodología estructurada, basada en el trabajo en equipo, en la cual el proceso en sí sea más importante que el producto terminado. Si se concibe bien, la metodología puede ayudar a resolver los problemas críticos de la ciudad en el futuro y se obtendrán como resultado una serie de estrategias que capitalicen los puntos fuertes de la comunidad y reconozcan los diferentes aspectos de los procesos urbanos.

Definición del sistema: los componentes y sus relaciones

El sistema puede analizarse tomando en cuenta los siguientes aspectos:

a) Los componentes de la demanda urbana se basan en los diferentes agentes que intervienen en la ciudad, éstos son: los ciudadanos residentes en la ciudad; los agentes económicos, los agentes sociales y los visitantes.
b) Los componentes de la oferta urbana: para ello se deben conocer los recursos con que cuenta la ciudad, especialmente las características de su población así como las actividades productivas, los medios de transporte y telecomunicaciones. Se deben conocer cuáles son los soportes físicos para desarrollar las actividades urbanas, cuál es la calidad de vida y el apoyo público a los planes y programas propuestos.
c) Los componentes del entorno son los factores geopolíticos, los sociales, los económicos, los factores tecnológicos y los factores administrativos que se están dando en el exterior, y que afectan a las ciudades en su posición mundial y regional.

Una vez que se han analizado los componentes del sistema se estudian las relaciones entre ellos. Por ejemplo:

a) De qué forma se relacionan la oferta y la demanda urbana.
b) Cómo se relacionan los propios componentes de la oferta.
c) De qué manera interactúan los factores del entorno con los componentes del sistema.

La conceptualización sistémica permite plantear una abstracción simplificada de la realidad urbana, de manera que se pueden describir y explicar las complejas relaciones que se desarrollan entre los componentes urbanos, con el objeto de ajustar el diagnóstico de la ciudad y proyectar escenarios futuros.

Conocimiento de los modelos de crecimiento y su sustentabilidad

Para realizar la primera aproximación a la realidad de la ciudad se deben conocer los modelos de crecimiento físico de la ciudad, de desarrollo económico y el modelo social. Los elementos que se estudian en los modelos de desarrollo urbano son:

1. Cuál es la historia de la ciudad. ¿Por qué se fundó la ciudad originalmente, cuáles eran sus funciones y cuál es la traza urbana correspondiente?
2. Cuáles son los factores de localización, los determinados por la naturaleza del lugar donde se asienta la ciudad, es decir, sus formas topográficas, las condiciones climáticas, los recursos naturales y su conexión con las grandes rutas.
3. Los factores poblacionales se derivan del carácter de la población, de sus objetivos materiales y espirituales, de sus conceptos sociales y políticos así como de sus prioridades. Hoy se toma en cuenta el nivel educativo y la capacitación laboral.

El análisis de los modelos económicos incluye:

a) Conocer cuál es la política de desarrollo económico y si se basa en la utilización de los recursos propios (desarrollo endógeno) o externos (desarrollo exógeno, cuando se depende de la inversión extranjera directa para lograr el desarrollo local).

b) Las estrategias empresariales implican conocer la formación de las empresas y de los grupos industriales de origen local y su adaptación a los cambios globales así como a la problemática que enfrentan actualmente.

En el caso mexicano, los estudios de competitividad a nivel estatal han permitido conocer las ramas y subramas que deben fortalecerse ya que si bien tienen ventajas competitivas, éstas pueden ser mejoradas, por ejemplo, en el caso de Coahuila se escogió a la industria automotriz terminal porque se cuenta con minas de carbón, una gran siderurgia, así como la fabricación de diversas partes automotrices, además de que está situada en la frontera Norte, lo que facilita la exportación de vehículos a los Estados Unidos.

Al seleccionarse esta rama industrial para conformar los conglomerados o clusters, el Gobierno del Estado de Coahuila asumió el compromiso de atraer inversión extranjera directa en aquellas ramas donde se requiera invertir para producir los bienes intermedios. Además se comprometió a capacitar a los trabajadores de la industria y se dieron facilidades de todo tipo para la instalación de las nuevas industrias, así como de los ejecutivos.

En el caso del Área Metropolitana (AM) de Monterrey, se escogió a la industria automotriz, pero en la subrama de autobuses y camiones, conformando con Coahuila el "polo automotriz" del noreste, al que se integran también los Estados de Chihuahua y Tamaulipas los que se especializan en la fabricación de autopartes.

Los factores importantes para el desarrollo endógeno son:

- La existencia de un tejido humano suficientemente dinámico para el surgimiento de diversos tipos de iniciativas.
- La afirmación de un tipo de vida y de una identidad social.
- La presencia de centros sociales donde se materialicen y armonicen las iniciativas y gestiones locales y se promueva la articulación del nivel local con otros niveles económicos y administrativos.

Los proyectos locales deberán corregir las disfunciones del sistema económico al promover la creación de los servicios reales y financieros necesarios para las empresas y la creación de la infraestructura necesaria para que funcione la economía local y que pueda ser competitiva a nivel nacional e internacional.

El análisis del modelo social

El modelo social está compuesto básicamente por dos vectores fundamentales: el nivel de satisfacción de las necesidades humanas y el grado de articulación social. Para esto es importante conocer, a partir de diversos indicadores, el grado de segregación social en el espacio.

1. Para definir el modelo social debemos conocer dos aspectos:
   a) Conocer el nivel de satisfacción de las necesidades humanas que se traduce en la calidad de vida en una ciudad.
   b) El análisis de la articulación social o de la cohesión que muestra su estructura social.
2. Para realizar el análisis del modelo social e introducirlo en el Plan Estratégico, se requiere conocer los factores que han conformado el paradigma social de la ciudad. En el análisis se pueden tomar dos aspectos importantes:
   a) La fortaleza de las asociaciones y la amplitud del fenómeno de la marginación socioeconómica.
   b) Se pueden reconocer los niveles de la articulación social: alta, media y baja.

La articulación social baja se da cuando los grupos familiares son fundamentales pero están marginados socioeconómicamente; la social media es cuando prevalecen las asociaciones primarias, es decir, las asociaciones de tipo intermedio pero aun hay sectores marginados de los mismos; la social alta es cuando predominan grupos de asociaciones voluntarias de tipo intermedio, donde los problemas de marginación existen pero puntualmente.

En la década de 1960 comenzó a tomarse conciencia acerca de la degradación del medio ambiente, así como de la marginación social en que viven numerosos grupos de población, para los cuales se tomaron medidas de diferente tipo.

En el caso mexicano, desde la década de 1970 se manifestaron los grupos socioeconómicos marginados a través de los movimientos sociales urbanos debido a los requerimientos de suelo, vivienda y servicios colectivos, problemática que fue atendida en gran medida en algunos estados por los gobiernos estatales y municipales.

Para el caso de las ciudades mexicanas, nos resulta útil conocer los tres índices generados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo

Social (Conejal) en la Medición Multidimensional de la Pobreza. Los índices son: pobreza de ingreso, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.

El análisis se realiza en el municipio y en las diferentes localidades para 2005 y 2010.

Hipótesis de los procesos de planificación estratégica

Una de las hipótesis básicas manejadas en los procesos de planificación estratégica, es que una ciudad mejorará su posición competitiva si su oferta urbana es capaz de satisfacer las necesidades fundamentales de su población, tanto la fija como la flotante y si su estructura social presenta una sólida cohesión.

El nivel de satisfacción de las necesidades humanas permite evaluar el grado de satisfacción de la población y el grado de calidad de vida o habitabilidad que se percibe en la misma.

Las necesidades humanas se cubren de diferente manera de acuerdo con el nivel de ingreso de los estratos socioeconómicos de la población; así, tenemos tres tipos de necesidades y de objetivos en cuanto a la calidad de vida.

1. *Las necesidades básicas*. El grupo de menores ingresos debe resolver cotidianamente el problema de cubrir las necesidades fisiológicas y de seguridad; las primeras son derechos elementales, por ejemplo, a la alimentación y a la salud; en cuanto a la seguridad se debe contar con alojamiento básico, con seguridad física y tener acceso a la educación. En México se han creado instituciones federales y estatales que cuentan con diferentes programas para la población que no tiene acceso a estos servicios, incluyendo la disponibilidad de crédito para invertir en pequeños negocios.
2. *Las necesidades intermedias*. Las demandas de los grupos de nivel socioeconómico medio tienen demandas como: lograr la recuperación física diariamente; contar con una vivienda equipada, controlar la contaminación y limpieza del medio ambiente; contar con equipamiento urbano, con privacidad, tener garantía de empleo, seguridad en la propiedad; en la educación así como lograr la integración social y la participación en actividades culturales.

3. *Las necesidades del nivel socioeconómico de altos ingresos* están en función de la riqueza económica. Por ejemplo, se busca una mejor calidad del espacio residencial, también la conservación del medio ambiente, un mejor clima, la libertad de opción económica, la calidad del paisaje urbano, y confianza en el futuro colectivo e individual.

Para determinar los requerimientos de competitividad y habitabilidad de una zona urbana, se necesita estudiar las oportunidades y las amenazas en el ámbito urbano.

a) Primero se definen las áreas de análisis.
b) Se identifican las mejores prácticas.
c) Se señalan los requerimientos para que la ciudad prospere en el futuro.

El análisis del entorno de las ciudades

- El estudio del entorno debe ser manejable y relevante. Se trata de analizar los factores más relevantes que están afectando a los sistemas económicos, sociales y físicos de una ciudad.
- El análisis de las condiciones externas está condicionado a la capacidad de detectar tendencias de carácter estructural, que puedan afectar el futuro de la comunidad.

Hay tres pasos básicos para el análisis del entorno:

1. La identificación de las tendencias significativas del entorno internacional.
2. La evaluación de la probabilidad de ocurrencia de los fenómenos.
3. La determinación de sus implicaciones en el país y en el ámbito urbano.

El análisis de la demanda urbana de los diferentes grupos sociales implica:

1. Reconocer el problema.
2. Búsqueda de información.
3. Evaluación de alternativas.

4. Decisión de compra de los diferentes grupos sociales.
5. Comportamiento de los grupos sociales después de la compra.

Las exigencias de los agentes económicos

En primer lugar se trata de conocer y analizar cuáles son los factores que impulsan a las empresas para instalarse en una ciudad determinada y tratar de resolver las exigencias de los agentes económicos que pretenden instalarse en el medio urbano.

Hay dos tipos de factores:

a) Los que están relacionados con los costos de los factores.
b) Los factores independientes de los costes.

Por ejemplo, se evalúa si la ciudad cuenta con un sistema de educación pública adecuada a las necesidades de las empresas, si los trabajadores son especializados, si hay estabilidad política y social, si se cuenta con buena infraestructura, actividades recreativas, equipamiento comercial y de servicios, regulación del medio ambiente, instituciones culturales y consideraciones generales en torno a la calidad de vida.

Son diferentes los requisitos de la sociedad civil y de la población flotante, especialmente de los turistas.

Los dos grupos sociales requieren de un servicio de transporte público eficiente, pero mientras que los residentes requieren de vivienda y buenos servicios públicos, los turistas requieren de información y de opciones de alojamiento para los diferentes presupuestos.

El análisis de los competidores

Determinar cuál es la competencia que enfrentan las ciudades y sus empresas. Los competidores de las ciudades pueden ser: superiores, equivalentes y débiles. Para estudiar a los competidores se debe analizar el sistema de ciudades, las funciones de la ciudad y la posición de ésta en relación con el conjunto de ciudades. Esto permite conocer el orden jerárquico que caracteriza el funcionamiento del sistema.

1. Para la definición del sistema de ciudades hay que determinar el ámbito geográfico del sistema, sus principales asentamientos y las interrelaciones entre ellos.
2. El análisis del sistema de ciudades implica conocer la estructura jerárquica de las mismas. Algunos indicadores son:
   a) La densidad poblacional.
   b) La cuota de mercado.
   c) El índice turístico.
   d) Análisis de la centralidad y la conformación de polos de actividad económica.
3. Evaluación de las ventajas comparativas y competitivas. Se analizan cuáles son las ventajas iniciales con las que cuenta una ciudad y se determinan cuáles son los factores de crecimiento más dinámicos. Estos elementos pueden ser: la historia del asentamiento, sus condiciones climáticas, su posición geográfica respecto a otros centros urbanos importantes, la ubicación de las rutas comerciales, etcétera. Las ventajas competitivas son los atributos que desarrolla y forja una ciudad por sus propios medios para mejorar su posicionamiento económico y social dentro de su área de influencia.
4. Identificación de oportunidades y amenazas. Hay tendencias que se mantienen y que persisten mientras que otras tienden a modificarse. Los factores que dotan a una ciudad de ventajas diferenciales son:
   a) La existencia de funciones que propicien su centralidad.
   b) El grado de especialización de las actividades económicas.
   c) La proximidad a un eje o nodo de desarrollo económico.
   d) La articulación a su área de influencia potenciando las relaciones socioeconómicas de dependencia.
   e) La estructura territorial de los asentamientos.
   f) La oferta de infraestructuras productivas.
   g) Conocer cuál es la imagen reconocida en el exterior. Una ciudad depende no sólo de su oferta urbana sino del potencial de desarrollo de su región circundante.

Para la elaboración de un diagnóstico de los problemas que enfrenta cada ciudad para lograr un desarrollo económico sustentable se pueden tomar en cuenta las siguientes áreas para su análisis:

1. La demografía y la estructura social.
2. La formación de la ciudad.
3. Agricultura.
4. Industria.
5. Servicios.
6. El sistema de transporte público y privado.
7. Telecomunicaciones.
8. Suelo y vivienda.
9. Infraestructura básica y equipamientos colectivos.
10. Apoyo público.

Con estos elementos se puede realizar un diagnóstico para elaborar el plan estratégico, tomando en cuenta el proyecto de ciudad que se desea lograr.

Así, los objetivos del plan estratégico son:

1. Lograr la competitividad en el conjunto de ciudades
2. Lograr mejorar la calidad de vida de los habitantes a través de un mejor hábitat para los mismos.

El análisis interno

El objetivo del análisis interno es identificar los puntos fuertes y débiles que presenta una ciudad en cada uno de los componentes de la oferta del sistema funcional urbano, tomando como referencia los requerimientos de competitividad y habitabilidad.

Se debe reflexionar sobre los puntos débiles o fuertes de una ciudad.

La ciudad debe profundizar en aquellos aspectos, positivos o negativos, que pueden afectar más su desarrollo socioeconómico.

El grupo de profesionistas se encargará de llevar a cabo el diagnóstico de la ciudad y deberá conocer los problemas reales de la misma para lograr ubicarla en el conjunto de ciudades, tanto a nivel nacional como internacional.

El objetivo último del diagnóstico es relacionar los puntos fuertes de una ciudad con los puntos débiles de los competidores.

Se deben determinar los atributos importantes y el tipo de rendimientos que tiene la ciudad; se deben describir los componentes básicos de la oferta urbana; se debe contar con un sistema educativo integrado, donde la formación de los recursos humanos no sólo sea una formación humanística, sino que satisfaga las necesidades derivadas del desarrollo económico y social de una ciudad.

Se trata de estudiar la estructura social y determinar cuál es su capacidad para enfrentar los retos previsibles. Hay tres métodos propuestos por Fernández Güell: el método *Delphi*, donde se invita a expertos en el tema que se va a estudiar y se realizará el análisis junto con los mismos. También se proponen el análisis estructural y el análisis del juego de los actores.

Uno de los aspectos importantes para lograr el desarrollo sustentable es conocer el lugar que ocupa la ciudad en el índice de competitividad internacional y de qué forma ha logrado ocuparlo. Es importante conocer los procesos históricos que permiten explicar el tipo de desarrollo económico de la ciudad, así como las actividades económicas sobresalientes tanto a nivel nacional como internacional.

En el caso de las ciudades mexicanas es importante analizar la forma de la ciudad y realizar un diagnóstico de las zonas ocupadas por los asentamientos humanos tanto los regulares como irregulares, especialmente los que se ubican en áreas naturales protegidas; en zonas donde hay mantos acuíferos y en aquellas que se consideran peligrosas, ya sea por el tipo de suelo, por las inundaciones periódicas o por los deslaves a los que están sujetos por estar ubicados en pendientes de cerros o en las montañas y cañadas.

El objetivo de hacer un plan estratégico para la ciudad es lograr el desarrollo económico sustentable preservando los recursos naturales para heredarlos a las próximas generaciones. Por lo mismo, el plan estratégico debe contar con un proyecto de ciudad que incluya políticas públicas que permitan que se lleve a cabo un tipo de ciudad habitable donde se concilien los intereses de los diferentes sectores de la población y que al mismo tiempo ocupe un mejor lugar en competitividad entre las ciudades a escala nacional e internacional.

Diagnóstico para la realización de un plan estratégico del área metropolitana de Monterrey 2000-2003

Para el análisis estratégico del área metropolitana de Monterrey se realizó un diagnóstico para lograr el desarrollo; este estudio fue realizado por el Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico de Monterrey y fue dirigido por la arquitecta Alicia Guajardo Alatorre. Los diferentes temas fueron realizados por expertos en cada uno de ellos.

El estudio inició en el año 2000 y se publicó en dos tomos en 2003, con un total de 892 páginas.

El diagnóstico consistió en el análisis del posicionamiento del área metropolitana de Monterrey en los siguientes temas:

1. Una visión histórica de la ciudad de Monterrey.
2. Análisis del *medio físico* natural de la ciudad de Monterrey: se incluyeron los aspectos geográficos y climatológicos; para el estudio del suelo se estudiaron aspectos como la topografía y la geología de la zona, la edafología y la vegetación y el uso del suelo en el área metropolitana (AM), delimitando las zonas de riesgo.
3. El análisis del *medio social*. Se incluyeron aspectos como la demografía, las condiciones socioeconómicas de la población del AM, donde se analizó la marginación, la salud, así como la educación y el contexto sociocultural.
4. Para el análisis del posicionamiento del AM se revisó el *medio económico*. Para realizar el análisis interno se tomó la estructura económica del AM y la estructura socioeconómica del empleo. Para analizar el entorno se estudió la globalización económica y el comercio exterior de México, la inversión extranjera directa y el comercio exterior del estado de Nuevo León.
5. El *medio físico construido*. Se analizó el ordenamiento del territorio regional, el sistema regional de transporte, el sistema eléctrico y las telecomunicaciones; los acueductos y oleoductos, el equipamiento urbano. Los usos del suelo urbano, el sistema de vialidad y transporte metropolitano, la infraestructura de redes y servicios públicos, la vivienda en el AM y el crecimiento urbano. La imagen y la estructura urbana, la legislación y normatividad de la planeación y el desarrollo urbano así como el financiamiento del desarrollo urbano.

A pesar de que el diagnóstico se realizó con base en el conocimiento y experiencia de los expertos, éste no llegó a plasmarse en un Plan Estratégico para el Área Metropolitana de Monterrey, aun cuando su directora, la arquitecta Alicia Guajardo, fue la secretaria de Desarrollo Urbano del estado de Nuevo León, a inicios del gobierno de Natividad González Parás. Se debió en gran parte a que el diagnóstico fue realizado sin antes consultar con los presidentes de los municipios del área metropolitana de Monterrey y con los diferentes grupos socioeconómicos, especialmente con los que destacan por sus actividades en el nivel político. De manera que fue difícil conciliar los intereses de los municipios con un Plan Estratégico para el Área Metropolitana de Monterrey.

Consideramos que desde el inicio el equipo de expertos que lleve a cabo el diagnóstico debe consultar periódicamente con los presidentes municipales así como con los grupos socioeconómicos de cada municipio. Esta situación puede apoyarse en un comité ciudadano donde participen personas con reconocido prestigio y aceptación de la comunidad que sean los que evalúen las propuestas concretas, evalúen los resultados periódicamente y tengan capacidad e iniciativa para que los municipios que integran el AM de Monterrey acuerden proyectos concretos con el financiamiento adecuado para realizarlo, el cual debe ser aportado tanto por los municipios, como por el gobierno del estado y apoyado por las diversas secretarías del gobierno federal.

Conclusiones

1. La municipalidad debe ser la que se preocupe por conocer los diversos aspectos de la ciudad y por lo mismo debe ser la que elija al equipo de investigadores profesionales que llevará adelante los estudios para realizar el diagnóstico. El análisis integrado de la problemática urbana nos permite conocer en dónde se concentran los principales problemas y cuáles son las actividades necesarias para generar soluciones y proyectos concretos.
2. En las zonas metropolitanas debe haber una comisión de conurbación y un comité ciudadano, de preferencia expertos en los temas a tratar que conozcan los problemas urbanos, que estudien e integren las diversas problemáticas de los municipios que conforman la zona metropolitana para dar soluciones integrales

a los problemas de las grandes urbes, como son la vialidad y el transporte para la población que debe desplazarse cotidianamente hacia sus lugares de empleo.

Este comité de ciudadanos tendrá la característica de ser transexenal y deberá representar los intereses de la ciudadanía. Una vez que se realice el diagnóstico de la ciudad, deberá proponerse el plan estratégico y ser puesto a votación de la población en general y de los grupos sociales más representativos. Una vez aceptado, deberá ser evaluado por el consejo Ciudadano de forma periódica, a fin de cambiar las estrategias de ser necesario, así como vigilar el uso adecuado de los recursos públicos en los diferentes proyectos propuestos por el plan estratégico.

Bibliografía

Fernández Güell, J.M. (1997), *Planificación estratégica de ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona.

Garrocho Rangel, Carlos (1992), "El sistema urbano de México: organización, crecimiento y estructura funcional", *Estudios territoriales*, núm. 38.

Guajardo Alatorre, Alicia A. (coord.) (2004), *Análisis estratégico del área metropolitana de Monterrey. Un diagnóstico para el desarrollo*, Centro de Estudios Estratégicos, Centro de Desarrollo Estratégico Metropolitano, ITESM, Campus Monterrey.

Informe Brundtland (1987), Trilce 2000.

Nebel, Bernard J. y Wright Richard T. (1999), *Ciencias ambientales, ecología y desarrollo sostenible*, Pearson Education.

Villarreal G., Diana R. (2001), "El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. La política de desarrollo regional y la redistribución de los recursos federales", en F. Novelo (comp.), *La política económica y social de la alternancia. Revisión crítica*, UAM-Xochimilco/Miguel Ángel Porrúa, México.

Capacidad social para la gestión del excedente: la construcción de sociedades alternativas

*David Barkin**
*Wuendy Armenta**
*Diana Cabrera**
*Erika Carcaño**
*Gilberto Parra**

Resumen

En la construcción de sociedades alternativas, la capacidad social de las comunidades es un factor que refuerza las estrategias que movilizan y canalizan sus excedentes sociales y materiales. Estas estrategias facilitan la satisfacción de las necesidades materiales, sociales y espirituales de los miembros de la comunidad y aseguran sus posibilidades de conservar y rehabilitar los ecosistemas en sus áreas de influencia. Por eso la actividad productiva sólo puede ser entendida a partir de las cosmovisiones de estas sociedades alternativas.

Palabras clave: capacidad social, excedente, cosmovisión, sociedades alternativas.

Introducción

El surgimiento o fortalecimiento de sociedades, buscando rutas alternativas al sistema capitalista para apuntalar su bienestar y garantizar la integridad de sus ecosistemas, es un fenómeno de creciente importancia, a medida que se profundiza y difunde la crisis del capitalismo. En la construcción y fortalecimiento de lógicas sociales alternativas al capitalismo, la capacidad social para generar y aprovechar el excedente es un elemento cardinal. La capacidad social de las comunidades les permite movilizar y canalizar sus excedentes sociales y materiales para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, para el mejoramiento de las infraestructuras

* Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco.
* Estudiantes del Doctorado en Ciencias Económicas, UAM-Xochimilco.

físicas y sociales que requieren y para la conservación y rehabilitación de sus ecosistemas. A medida que la capacidad social permite el buen manejo de los excedentes el *buen vivir*[1] de las comunidades se fortalece.

La cosmovisión de las comunidades determina la forma en que se articulan sus instituciones de gobernanza colectiva. La capacidad social permite que las instituciones de gobernanza colectiva se instituyan como espacios comunales donde se facilitan los consensos respecto a la distribución social del excedente. Además, la capacidad social permite la formación de liderazgos que aseguran el buen manejo de los excedentes.

De las cosmovisiones de estas comunidades emana una visión particular de bienestar, sustentada en principios como la equidad intergeneracional, la justicia social y la gestión sustentable (Barkin, 2008). Es evidente que esta visión del bienestar incluye dimensiones como la salud, educación, alimentación, vivienda, y medio ambiente, pero se observa que también se extiende a otras dimensiones como espiritualidad y quizá recreación. Enfocando el trabajo en el concepto de la generación y disposición de los excedentes nos permite encaminar la investigación hacia una comprensión de las decisiones que orientan a estas sociedades en busca de su propia versión del bienestar.

El camino que han emprendido estas sociedades en la búsqueda de su visión particular del bienestar ha estado lleno de escollos. Las políticas públicas de corte asistencialista y electoral, impulsadas por el Estado, han impedido en gran medida que estas comunidades alcancen la autonomía. En la búsqueda de integrar a las comunidades a la "civilización", los programas públicos han socavado su capacidad social y han debilitado los procesos comunales que permiten la gestión social del excedente. Por eso, señalamos que si realmente se quiere coadyuvar al progreso de estas comunidades, las políticas públicas tendrían que estar centradas en el fortalecimiento de los procesos autonómicos.

[1] "El Buen Vivir" [...], "ingenuamente"[...] (se ha entendido) como una despreocupada y hasta pasiva *dolce vita* [...] (lo cual es erróneo)[...] desde la cosmovisión indígena el mejoramiento social [...] es una categoría en permanente construcción y reproducción [...] (donde) [...] los bienes materiales no son los únicos determinantes [...] (existen) [...] otros valores en juego, como el conocimiento, el reconocimiento social y cultural, los códigos de conductas éticas e incluso espirituales en la relación con la sociedad y la naturaleza, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros (Acosta, 2008:1-2).

Para abordar este tema, el documento está dividido de la siguiente manera: en el primer apartado analizamos la relevancia de la capacidad social para la gestión del excedente y, a su vez, describimos los atributos de las sociedades alternativas que los llevan a fortalecer dicha capacidad. Su organización sociopolítica, a la vez, es operacionalizada a través de tradiciones y reglas que surgen de sus cosmovisiones, las cuales se manifiestan en normas de confianza, ayuda mutua, reciprocidad y redes de apoyo que conjugan variables culturales y ambientales.

En el segundo apartado explicamos la relación que existe entre la capacidad social y las cosmovisiones. Partimos de la premisa que al estar relacionadas las cosmovisiones de las sociedades alternativas con su entorno natural y espiritual, existen elementos que llevan a un fortalecimiento de la capacidad social, como pueden ser: el principio comunitario, la democracia participativa o consensual, así como sus lazos solidarios. Esto nos lleva a plasmar en el documento que la toma de decisiones para la generación, disponibilidad y distribución de los excedentes en estas sociedades, no depende exclusivamente del criterio de viabilidad económica, sino de un conjunto de factores que dan cohesión, sentido y continuidad a la comunidad.

En el tercer apartado, explicamos la importancia de la gobernanza colectiva y la toma de decisiones en las sociedades alternativas, las cuales dependen de su organización sociopolítica que se compone de normas civiles y religiosas. La importancia de este apartado estriba en la fortaleza de la conjunción entre la gobernanza colectiva, la cosmovisión y la capacidad social, como elementos que potencian la generación de excedentes, el desarrollo de las fuerzas productivas, así como la cohesión de las comunidades.

Posteriormente, se plantea el apartado sobre el excedente en las sociedades alternativas. Para analizarlo se tomó como referencia el planteamiento de Baran (1959), en el cual distingue dos conceptos de producción: el real y el potencial, y una correspondiente diferencia en el concepto de excedente. En el caso de las sociedades alternativas, sus posibilidades de generar un excedente es mayor, ya que el proceso productivo está orientado a la satisfacción de los requerimientos sociales, materiales y productivos; como se anotará, por la mayor capacidad de acercarse a sus límites de producción potencial, tendrían mayor oportunidad de canalizar sus excedentes hacia la construcción de una sociedad del "buen vivir". Finalmente, en el documento presentamos una propuesta de política social, en la cual proponemos

una política que permita que las comunidades elijan sus métodos de generación y asignación de excedentes de forma autónoma.

La capacidad social para la gestión del excedente

La *capacidad social*[2] representa los recursos intangibles que poseen las comunidades, que se reflejan en las acciones colectivas para emprender estrategias que consoliden su bienestar. Este conjunto de recursos intangibles abarca las habilidades, la cohesión social, la solidaridad, la identidad territorial, las normas que rigen la relación con la naturaleza y con su entorno social y económico.[3] En suma, la capacidad social representa la fuerza que tienen las comunidades para emprender y concretar las estrategias que consolidan su bienestar. En este trabajo, la capacidad social refiere a los atributos de grupos sociales y comunidades que, a través de sus cosmovisiones e instituciones, ponen en práctica principios de reciprocidad, ayuda mutua, normas de confianza, redes de apoyo que llevan a la cohesión y al beneficio comunitario.

[2] Preferimos usar el término de capacidad social, considerando que implica una metodología distinta a la individualista. Sin embargo, en los años recientes se ha utilizado el término capital social para definir la confianza que existe entre la población, y se ha convertido en un componente esencial de los análisis ortodoxos. El capital social se concibe como un activo intangible cuya función es coadyuvar a que los individuos maximicen sus beneficios con costos de transacción bajos, potenciando así el crecimiento económico mediante la construcción de un entorno social armónico. Las acciones colectivas que genera el capital social están sujetas a la racionalidad económica ortodoxa, pues los individuos perciben al grupo como un medio para alcanzar un objetivo personal. El Banco Mundial ha integrado el término de capital social a sus estrategias de desarrollo y se ha convertido en un cliché que aparece continuamente en los debates académicos y foros políticos. Entre los autores más conocidos que abordan el tema de capital social se encuentran Pierre Bourdieu, James Coleman, Robert Putman, Mark Granovetter, Douglas North, Stephen Knack y Anthony Bebbington, entre otros. De esta literatura hay una amplia crítica muy bien documentada, entre la cual se encuentran de manera destacada las aportaciones de Ben Fine (2010).

[3] La capacidad social también es una parte vital de las estrategias de defensa comunitaria: un ejemplo claro es el de San Salvador Atenco, logrando una defensa exitosa de su espacio comunitario, apelando a su identidad territorial, cohesión cultural y una fuerte solidaridad. Como este caso hay muchos otros, algunos reunidos en el Movimiento de Afectados Ambientales y otros en la organización internacional Vía Campesina (Desmarais, 2007).

La capacidad social tiene como referente la base comunitaria y la acción colectiva que se anteponen al individualismo; nos revela la importancia de acciones de reciprocidad, lo cual da la posibilidad de retroalimentación, es decir, supone beneficios para todos los involucrados. De tal forma, depende de un proceso de socialización complejo que comprende interacciones de variables culturales, sociales y ambientales.

Si el tejido social de una comunidad está maltrecho o ha sido desmembrado por las agresiones del capital, su capacidad social se verá mermada, por lo que el emprendimiento de una ruta alternativa corre el riesgo de verse truncada. Por el contrario, si una comunidad tiene una capacidad social sólida sus estrategias tienen grandes posibilidades de erigirse con éxito. Una capacidad social sólida es una condición necesaria para la generación, distribución y gestión de los excedentes en estas comunidades. Su capacidad social se expresa en las formas de generación de excedentes, en la toma de decisiones colectivas, en la formación de liderazgos y en la generación de estrategias de defensa comunitaria.

La generación de excedentes debe darse en un contexto productivo con acuerdos consensuados. La presencia de intereses individuales disímiles en un mismo espacio socava de forma importante la actividad productiva. La producción solidaria implica que todos los participantes son conscientes de que realizan un esfuerzo colectivo para necesidades colectivas. Una capacidad social fuerte logra que el proceso productivo contribuya a la cohesión social y la solidaridad. En el capitalismo el proceso productivo genera tensiones entre los propios trabajadores; los ingresos por productividad convierten el lugar de trabajo en un espacio conflictivo donde los trabajadores actúan como rivales.

"La democracia participativa o consensual, alimentada por el ejercicio cotidiano y tradicional en la asamblea ciudadana [...] [r]epresenta un importante contrapeso ante el poder elegido por la democracia formal, expresada en la autoridad municipal (Barkin *et al*., 2009)". Las asambleas comunitarias son espacios plurales donde se decide como generar y canalizar los excedentes hacia actividades prioritarias de orden social. A diferencia del capitalismo, donde el excedente se genera y se distribuye de acuerdo con el control de la propiedad y los procesos productivos, en las sociedades alternativas la distribución se realiza mediante la participación activa de todos sus miembros. La gestión del excedente requiere de la participación de liderazgos eficaces que tengan la "autoridad moral" para gestionar la producción

y los excedentes para reflejar la voluntad colectiva. Las comunidades que poseen una capacidad social sólida fortalecen el sistema de valores y principios que llevan al bienestar colectivo, motivo por el cual, la elección de sus líderes garantiza que la gestión del excedente se haga de forma responsable.

Una de las funciones principales de la capacidad social es la generación de procesos de resistencia comunitaria contra el Estado guiado por los intereses del capital. Las comunidades que funcionan bajo premisas colectivas distintas a las que priman en el sistema social dominante y manejan de forma autónoma sus excedentes, son percibidas por los capitalistas como amenazas a su sistema de control y por eso, su relación con la política es conflictiva. El Estado y los capitalistas las agreden constantemente para socavar la capacidad de las comunidades para implementar estrategias sociales y productivas propias. En contraste la política "ortodoxa" pretende seguir extendiendo su estructura productiva que permite generar mercancías acorde con un modelo consumista que concentre los beneficios en manos de la clase capitalista nacional e internacional, mayormente controlado por los consorcios financieros. Como contrapeso, las comunidades con una capacidad social fuerte están demostrando que son capaces de generar procesos productivos diferentes, resultando en una resistencia exitosa frente a la expansión del modelo dominante, apelando a la solidaridad, la identidad territorial y la movilización.

Capacidad social y cosmovisiones

Las cosmovisiones de las comunidades indígenas están íntimamente relacionadas con su entorno natural y su historia cultural/espiritual. Estas relaciones dan cohesión a la comunidad a través de sus prácticas culturales como ritos, fiestas y normas que regulan la acción comunitaria. Estos elementos generan códigos comunitarios fincados sobre lazos solidarios cuyo objetivo primal es la satisfacción de las necesidades de orden espiritual, cultural, social, etcétera.

No obstante, los indígenas de toda América, a pesar de los 500 años en los que agentes externos han tratado de desaparecer su cultura, se siguen mostrando capaces de resistir, manteniendo sus ideales y fortaleciendo sus tradiciones, sus costumbres, en general sus cosmovisiones. Empero, las sociedades indígenas no se han mantenido al margen de la interacción con otras culturas, en especial la cultura dominante

occidental; algunos han cedido frente a la política de "integración nacional", la homogenización cultural, parcial o totalmente, muchas veces bajo coacción. Ante los diferentes embates que han sufrido estas sociedades, algunas de ellas han logrado mantener su propia organización, que a través de sus principios comunitarios les ha facilitado construir un equilibrio entre la comunidad y su ecosistema; más recientemente, otras se han incorporado a estas corrientes, adoptando nuevos patrones de organización y gestión para recuperar algunas de sus herencias y sus capacidades para, de esta manera, ejercer su autonomía e implementar nuevas estrategias sociales y productivas.

Las cosmovisiones se basan en principios milenarios: armonía, equilibrio, comunalidad, reciprocidad, patrimonio ético, honestidad, trabajo, identidad, interculturalidad, equidad, respeto entre iguales y diferentes, la apreciación del valor de los seres humanos y de los pueblos. Su forma de entender e interactuar con el mundo nos puede ayudar a superar los grandes conflictos de la crisis civilizatoria. Los ojos del mundo se han virado hacia esas comunidades.[4]

El equilibrio al que se refieren los grupos indígenas se obtiene a través de una sociedad comunitaria de la abundancia. Pero no es la abundancia que plantea una sociedad capitalista de excesivos bienes de lujo para el consumo de algunos y de restricciones para la mayoría, a costa de la explotación y la marginación de los seres humanos y de la depredación de la naturaleza; más bien es una abundancia donde no hay ni excesos ni faltantes. La comunalidad se direcciona en función de la cohesión social a través de la cultura, la democracia participativa o consensual, la organización del trabajo comunitario y el territorio que otorga identidad, que preserva el espacio vital de donde nacen, se transforman y mantienen sus saberes, la expresión de sus conocimientos.

Su autonomía no sólo es la autodeterminación cultural, política y social, sino también la expresión de los procesos de producción, reproducción, generación y asignación de excedentes materiales y sociales, que les permite fortalecer su comunidad, reafirmando su cosmovisión y la sinergia del humano con su entorno social y natural (Barkin *et al*., 2009).

[4] Hay una abundante literatura sobre los avances de las comunidades que están adoptando este camino para su evolución. Véanse los números de las revistas *América Latina en Movimiento* [www.alainet.org] y *Sustentabilidades* [www.sustentabilidades.org].

Es por eso que cuando se plantea la importancia de la generación de excedentes en las sociedades alternativas con ascendencia indígena y con una fuerte capacidad social comunitaria, no podemos dejar de lado el papel que juegan sus cosmovisiones en el proceso de la generación, disponibilidad y distribución de dichos excedentes. La forma en la cual se lleva a cabo la toma de decisiones para plantear las estrategias que los lleva a poner en marcha proyectos productivos, va necesariamente impregnada de un conjunto de elementos que dan sentido e identidad dentro de la comunidad; estos elementos pueden ser de tipo cosmogónico o espiritual, mismos que van acompañados de la importancia que tienen sus ecosistemas en esta forma de concebir el mundo.

En este sentido, resulta erróneo tratar de explicar que la toma de decisiones para llevar a cabo estrategias que les pueden generar excedentes dependa exclusivamente del criterio de viabilidad económica. Sus decisiones dependen en gran medida de sus cosmovisiones; el fortalecimiento de la capacidad social comunitaria incorpora elementos como la identidad, la cultura, y la relación de la comunidad con la naturaleza, influyendo en la definición de las estrategias productivas que puedan beneficiar a la comunidad.

Asimismo, la disponibilidad y asignación de los excedentes en este tipo de sociedades alternativas dependerán de un conjunto de factores que dan cohesión, sentido y continuidad a la comunidad. Tal que, al momento de la asignación, el aspecto de lo espiritual o ritual, como pueden ser las mayordomías o fiestas patronales, podrían tener tanta importancia como los aspectos de mejoras en infraestructuras, viviendas, así como de asignar excedentes para el fortalecimiento de sus procesos productivos.

La gobernanza colectiva y la toma de decisiones en las sociedades alternativas

La toma de decisiones en las sociedades alternativas depende de su organización sociopolítica; en las comunidades indígenas esta organización está compuesta por una estructura integral e interrelacionada por normas de tipo civil y religioso. Los cargos comunitarios son ejercidos de acuerdo con ciertas normativas que conforman

sus usos y costumbres, una de sus principales características es que son orales y se transmiten de generación en generación (Chávez, 2003; citado por Mejía, 1999).

Existe una participación reglamentada de los miembros de la comunidad dentro de una escala jerárquica que contempla el ámbito de lo civil y lo religioso y es a partir del servicio a la comunidad que se van obteniendo derechos comunitarios. Esta jerarquía inicia con la asignación y cumplimiento de tareas así como en el desenvolvimiento de algún cargo honorífico que puede ser: topiles, mayores, alguaciles, mayordomos o jueces de paz (Bonfil, 1987). En el ámbito comunitario la participación política se desarrolla en diferentes instancias: asambleas comunitarias, comités comunitarios, asambleas de las organizaciones y cooperativas.

Esta organización comunitaria, aunada con la capacidad social, da la pauta para dirigir los esfuerzos hacia procesos autonómicos. La autonomía se articula con los siguientes procesos; "*a*) la formación político-cultural; *b*) el desarrollo de las fuerzas productivas comunitarias; *c*) la generación de excedentes y *d*) la gestión sustentable de los recursos regionales" (Barkin *et al*., 2009:50).

Al respecto, Villoro identifica cuatro capacidades sociales que dan lugar al éxito de las acciones que son dirigidas hacia la autonomía:

> 1. Fijar sus metas, elegir sus valores prioritarios, establecer preferencias y determinarse por ellas;
> 2. Ejercer control sobre los medios a su alcance para cumplir esas metas;
> 3. Sentar los criterios para juzgar la justificación de sus creencias y atenerse, en el proceso de justificación, a las razones de que esa comunidad dispone, y
> 4. Seleccionar y aprovechar los medios de expresión que juzgue más adecuados.
>
> Este es el principio de autonomía [...] la capacidad de autodeterminación sin coacción ni violencia ajenas (1999:161).

Las sociedades alternativas, a pesar de estar sujetas a un Estado-nación han mantenido su propio gobierno comunal e intercomunal, organizado de forma sencilla, basado en reglas que los llevan a consensos. Por tanto, lo que buscan de los Estados-nación no es una separación, sino un reconocimiento a su derecho de elegir y gobernarse.

Para las sociedades alternativas las leyes no se originan desde una élite iluminada por la razón o los intereses propios, sino que se generan a través de la experiencia, es decir, generación tras generación, va aprendiendo que el bienestar de la

comunidad implica la vida misma, el buen vivir, y que lograr esta vida dependerá del cumplimiento de las normas que se generan al interior de la comunidad. El aprendizaje comunitario implica aprender a vivir una comunalidad, con los seres humanos y estos con la naturaleza. Por medio de este gobierno comunal se organiza la vida productiva y social, se manejan los asuntos de la comunidad, se regulan las relaciones internas, se administra justicia de acuerdo con sus normas y principios. Las asambleas representan un ejercicio de democracia directa, esta democracia tiene como base principios de complementariedad, reciprocidad y equidad.

En estas sociedades, ser autoridad es un servicio a la comunidad, que se debe prestar rotativamente. La comunidad tiene el derecho de ejercer vigilancia social entre todos y hacia las autoridades. Las decisiones se toman mediante consenso, es decir, todos se convencen y toman una decisión con la participación de todos. La lucha de las sociedades alternativas es por la complementariedad, por alcanzar la identidad y el equilibrio, eliminando la exclusión y la discriminación.

El excedente en las comunidades alternativas

En *La economía política del crecimiento* Baran distingue dos tipos de producción: real y potencial. Se diferencian, según el autor, en que la potencial "es la diferencia entre la producción que podría obtenerse en un ambiente técnico y natural dado con la ayuda de los recursos productivos utilizables y lo que pudiera considerarse como consumo esencial" (1959:74). Esta diferenciación ayuda a explicar la forma en que las sociedades alternativas pueden generar un excedente mayor que sus contrapartes en la sociedad capitalista, combinando su cosmovisión, con una gobernanza colectiva y la capacidad social para movilizar los recursos que estarían ociosas en las demás. Además de un aprovechamiento más cabal de sus recursos humanos, materiales y ambientales, estas sociedades pueden gestionar sus excedentes de una manera diferente, tomando decisiones colectivas sobre su distribución entre fines colectivos e individuales, asegurando una evolución más equilibrada entre los variados intereses en juego.

La gobernanza colectiva permite que el excedente se asigne a las actividades que representan el buen vivir al interior de las comunidades en función del grado de fortalecimiento de su capacidad social y su *ética comunitaria* para generar procesos

autonómicos y autogestivos. La gobernanza colectiva moviliza, canaliza y asigna los excedentes materiales y sociales de la comunidad apropiados a partir de la organización comunal. En el contexto actual el excedente real de las comunidades está cobrando relevancia. Mediante esos recursos las comunidades han podido combinar sus herencias culturales, científicas y tecnológicas con avances científicos y tecnológicos del presente para crear nuevas tecnologías alternativas, generando formas de producción sustentable y construir infraestructura turística que les permite captar mayores recursos. Este uso de tecnologías de punta combinadas con sus conocimientos tradicionales no puede entenderse en ausencia del control colectivo para emplear sus excedentes de una manera congruente con sus usos y costumbres. En este sentido, el comercio justo[5] tiene un papel relevante en el proceso de circulación e intercambio, pues el excedente se vería dramáticamente mermado, si los precios se determinarán bajo la lógica capitalista, donde los intermediarios obtienen mayores beneficios que el productor, o donde los pagos por costo de financiamiento son altísimos, y se pondría en jaque las asignaciones de consumo esencial de reproducción.

[5] El comercio justo ha sido promovido por organizaciones no gubernamentales y por movimientos sociales y políticos. Se ha denominado comercio justo a la relación comercial alternativa, libre, directa y honesta, basada en principios solidarios, morales y éticos, entre los tres sujetos económicos, productores, consumidores y distribuidores o intermediarios. Algunos de estos principios, se describen a continuación: los productores son parte de organizaciones sociales basadas en una propiedad, producción y apropiación colectiva, tanto de los medios de producción como de los frutos del proceso productivo; los precios que se pagan a los productores deberán permitir condiciones de vida digna; generalmente, los compradores pagan de forma anticipada a los productores para evitar o disminuir el financiamiento externo; los resultados de la producción se valorizan entre otras cosas por el cuidado que se tiene del medio ambiente, en el proceso productivo y en los momentos de desechos, así como por la calidad de los productos, considerando su durabilidad y sus aportaciones a la vida misma de los seres humanos; se busca la manera de evitar o disminuir el uso de intermediarios habituales, es decir, se buscan canales de distribución solidarios, que puedan garantizar que el mayor pago a los productores por los resultados de la producción; se rechaza la explotación infantil, las desigualdades entre hombres y mujeres, así como las precarias condiciones de trabajo, enmarcadas en el afán de reducir costos de producción para maximizar ganancias; se informa a los consumidores sobre los orígenes de los productos; entre otros. Para que el comercio justo pueda realizarse de forma tanto interna como externa, se construyen espacios adecuados, es decir, mercados solidarios en escalas desde lo local hasta lo internacional (Barkin y Lemus, 2011). Los mercados solidarios son los espacios donde se facilita el intercambio, bajo condiciones que permiten la retribución adecuada al trabajo, la reproducción de los medios de producción colectivos y el balance con la naturaleza. Sin embargo, no existe un modelo único para estos espacios pues dependerá de las características de cada sociedad.

Propuesta de política social

Dado que las comunidades tienen como base una configuración del sistema social y económico diferente a la visión que tienen las sociedades capitalistas, no puede pensarse en políticas que busquen la superación de la pobreza mediante la acumulación privada y el desarrollo del espíritu empresarial de los individuos. Se requieren políticas que enfaticen el poder de la colectividad, que hagan de la gobernanza colectiva el referente para consolidar el buen vivir.

Cabe señalar que los excedentes sociales y materiales, gestionados por estas sociedades campesinas e indígenas les permiten combinar su rico acervo de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales con nuevas tecnologías, y con ello, traspasar las barreras impuestas por el capitalismo. Por eso, se requiere que la política pública incluya una facilitación del comercio justo, así como un respeto a sus culturas, y no una homogenización cultural (Villoro, 1999), una "integración nacional" o una absorción a las inmensa filas del desempleo o la informalidad.

La política social que proponemos busca que las comunidades de forma autónoma elijan sus métodos de generación y asignación de excedentes. La experiencia muestra que sus prioridades les encaminarían a enfrentar cualquier problema de pobreza a su interior como primera acción, asegurando la disponibilidad de una canasta básica de satisfactores materiales y servicios colectivos para todos; una vez satisfecha estas necesidades básicas, tanto individuales como colectivas, la comunidad tiene la posibilidad (y el reto) de movilizar todos sus miembros para dedicarse a las labores de elevar su potencial productivo y la conservación ambiental. De esta manera, se generaría una sociedad de pleno empleo.

Esta política se afianzaría con el reconocimiento por parte de las instancias nacionales y regionales de las instituciones comunitarias y la delegación de responsabilidades políticas y ambientales para facilitar la gestión local y regional. No se pretende replicar los métodos asistencialistas como Progresa u Oportunidades. Este tipo de programas focalizados no dan margen de maniobra a las comunidades y terminan convirtiéndose en botines electorales. La mayoría son diseñados por grupos de "expertos" que no conocen a fondo la problemática ni las necesidades de cada comunidad. Por lo tanto, para que las sociedades alternativas sean libres en el desempeño de sus actividades, es necesario políticas públicas que les permitan autodeterminarse.

Lamentablemente, el Estado históricamente se ha constituido como uno de los enemigos principales de estas comunidades; aliado con el capital nacional y trasnacional, ha apoyado desalojos y violaciones flagrantes a los derechos humanos. Esta actitud del Estado puede parecer un obstáculo insalvable para el desarrollo de una política pública que promueva la autonomía. Sin embargo, países como Ecuador y Bolivia han dado un gran paso en la institucionalización de los derechos indígenas. Con la integración del Buen Vivir en sus nuevas constituciones, han otorgado a los pueblos indígenas una mayor participación en la comunidad y un mayor reconocimiento a sus saberes ancestrales.

Por eso recalcamos que mientras las autoridades, en lugar de reconocer e intentar revertir los problemas fundamentales del país, insistan en la necesidad de respetar sus obligaciones con los organismos internacionales, de corte neoliberal, seguirán propagándose programas de estabilización o austeridad donde a los pobres o marginados solamente se les proporciona ayuda asistencial, en lugar de verdaderas oportunidades de tomar el control del manejo de su territorio y de la gestión de sus excedentes de acuerdo con sus cosmovisiones (Barkin, 1999).

Conclusiones

La ciencia económica ha focalizado su desarrollo teórico en la forma social capitalista. Las categorías inherentes al capitalismo como el mercado de trabajo, el espacio financiero, la política monetaria y la política fiscal han sido los objetivos principales de análisis para los economistas ortodoxos. Por el contrario, las formaciones sociales que presentan una lógica alterna al sistema capitalista han sido desdeñadas como problema de estudio. Peor aún son consideradas manifestaciones de un precapitalismo arcaico, que impide el pleno desarrollo de las fuerzas productivas del capitalismo.

Para la economía ecológica, las sociedades alternativas representan una trascendental oportunidad teórica y práctica. Constituyen una oportunidad teórica porque su lógica implica trabajar con elementos como la solidaridad, la capacidad social, la cohesión cultural o la identidad territorial; elementos que no forman parte del instrumental analítico de la ciencia normal. Representan una oportunidad práctica porque su despliegue exitoso es una muestra patente de que puede construirse una lógica social distinta al capitalismo.

En la construcción de sociedades alternativas, la capacidad social es un concepto que ayuda a entender la manera en la cual las comunidades gestionan, fortalecen y movilizan sus excedentes a partir de la visión que tienen del mundo y del lugar del ser humano en él. El metabolismo social que construyen a partir de la apropiación de la naturaleza es más armónico y equilibrado. La planeación de los procesos productivos, la organización colectiva del trabajo, así como la apropiación colectiva de los medios de producción, hace que la canalización de los excedentes reales se haga de tal forma que cumpla las necesidades de todas las esferas interrelacionadas de la acción comunitaria. En suma, las sociedades alternativas son la manifestación palpable de que otros mundos son posibles.

Bibliografía

Acosta, Alberto (2008), *El buen vivir, una oportunidad por construir*, CAAP, Debate núm. 75, Ecuador.

Baran, Paul A. (1959), *La economía política del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica.

Barkin, David (1998), *Riqueza, pobreza y desarrollo sustentable*, Jus/Centro de Ecología y Desarrollo, versión electrónica.

—— (1999), *Un desarrollo distorsionado: la integración de México a la economía mundial*, UAM-Xochimilco/Siglo XXI Editores, México.

—— (2008), "Presentación", *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, núm. 56, "Economía ecológica", UAM-Xochimilco, México, pp. 7-15.

Barkin, David; Fuente, Mario E. y Rosas, Mara (2009), "Tradición e innovación. Aportaciones campesinas en la orientación de la innovación tecnológica para forjar sustentabilidad", *Trayectorias*, vol. 11, núm. 29, julio-diciembre, pp. 39-54.

Barkin, David y Lemus, Blanca (2011), "La economía ecológica y solidaria: una propuesta frente a nuestra crisis, *Sustentabilidades*, núm. 5.

Bebbington, Anthony (1997), "Social capital and rural intensification: local organizations and islands of sustainability in the rural Andes", *The Geographical Journal*, vol. 163, núm. 2, pp. 189-197.

Bonfil, Guillermo (1987), *México profundo: una civilización negada*, Grijalbo, México.

Coleman, James S. (1988), "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, vol. 94, suplemento, Chicago, pp. 95-120.

Desmarais, Annette-Aurélie (2007), *La vía campesina: globalization and the Power of Peasants*, Pluto Press, Londres.

Fine, Ben (2010), *Theories of Social Capital. Researches Behaving Badly*, Pluto, Londres.

Mejía, Susana (2010), "Resistencia y acción colectiva de las mujeres Nahuas de Cuetzalan: ¿construcción de un feminismo indígena?", tesis para optar el grado de doctora en Desarrollo Rural, UAM-Xochimilco, México

Villoro, Luis (1999), *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidos/UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, México.

—— (2007), *Los retos de la sociedad por venir*, Fondo de Cultura Económica, México.

Construir nación desde lo local

*Roberto Diego Quintana**

Resumen

La política gubernamental en México ha sido históricamente instrumentada de forma vertical, autoritaria y centralizada, entre otras razones por la desafortunada idea de crear y fortalecer a la nación tratando de homologar a la sociedad a partir de la Revolución Mexicana de 1910-1917. Esta "desviación" del gobierno ha ido creciendo cual bola de nieve desde esos tiempos hasta nuestros días, donde la desconcentración de acciones y la insípida y muy controlada descentralización, conllevan la intención de mantener los hilos del poder político centralizados en aquellos que detentan las cúspides de las instituciones gubernamentales y político-electorales. Contrario a esta propuesta, este trabajo argumenta a favor de crear nación desde lo dinámico, lo heterogéneo y lo múltiple que conlleva lo local, respetando a la otredad; ese "variopinto" que se entrevera para dar lugar a la urdimbre de ese "nosotros" en lo complejo. Lo anterior implica la participación de una gran diversidad de actores, a veces confrontados y a veces aliados, en concertación con las instancias gubernamentales, en la producción de una política pública, que no gubernamental, que procure la inclusión el diálogo y el cambio sea incluyente. Para ello es necesario generar espacios y procesos, desde el Estado, que coadyuven al fortalecimiento de la sociedad civil y de sus organizaciones.

Palabras clave: organización local, nación, política pública, política gubernamental.

* Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica y del Posgrado en Desarrollo Rural, UAM-Xochimilco.

Introducción

Este trabajo pretende colaborar en la producción de una política pública, incluyente y participativa concertada entre los distintos actores de la sociedad civil, y los distintos niveles de gobierno, partiendo desde las calles, barrios y comunidades hasta llegar a los niveles de toma de decisión nacional. Todo ello depende de que los mexicanos tengamos la habilidad, capacidad y conocimiento para modificar radicalmente la cultura política nacional, caracterizada por ser clientelar, vertical, centralista y autoritaria.

Esta política incluyente deberá trascender y modificar sustancialmente el quehacer gubernamental, dejando atrás todo verticalismo y autoritarismo, abriendo espacios de concertación de acciones, estrategias, proyectos, programas y políticas en los que participen los actores involucrados, respetando su diversidad y tratando de llegar a acuerdos que nutran esa diversidad, y que es a partir de ella, y no de la mal pretendida homogeneidad, que se puede fortalecer ese nosotros, en lo complejo, dando lugar a todo un kaleidoscopio de formas de concebir el mundo y de vivir en él, y por tanto, un infinito de procesos de cambio, a partir de los discursos, intereses, prácticas, formas y mundos de vida de distintos actores, algunas veces en sintonía con otros y en otras ocasiones enmarañados en circunstancias conflictivas que implican la confrontación.

La política, si ha de ser pública,[1] debe respetar y potenciar lo múltiple, lo heterogéneo y lo diverso. Mucho de su quehacer debe considerar que toda nación está integrada por un archipiélago de asociaciones: calles, barrios, comunidades, organizaciones económicas, sociales y políticas; así como por una diversidad de matrias, regiones, estados, y que es a partir de la consideración de este complejo "variopinto" que se puede fortalecer una nación para todos y no sólo para unos cuantos. Es esta idea la que da pie al título de este trabajo: "producir nación desde lo local: rearmar el rompecabezas de la política pública de pies a cabeza, y viceversa".

El trabajo inicia estableciendo la relevancia de los gobiernos locales en la política mexicana. Posteriormente elabora varias propuestas y cuestiones fundamentales para

[1] En este trabajo se diferencia política gubernamental de política pública. Se entiende por la primera como aquella generada fundamentalmente en el ámbito de las instituciones gubernamentales, y por la segunda como aquella generada por medio de un proceso de concertación entre actores gubernamentales y actores civiles en procesos participativos incluyentes.

producir una política pública desde lo local como son: la crítica a la planificación de arriba hacia abajo, la discrepancia entre la planeación centralizada y los resultados, la diferencia entre una política pública gubernamental y una política pública generada entre la sociedad civil y las instituciones gubernamentales, la necesidad de considerar la heterogeneidad y diversidad social como una fortaleza para producir nación. Estas cuestiones reflejan la relevancia de considerar lo local en la política pública, pudiendo derivarse propuestas de cada una de ellas.

La relevancia de lo local en lo político

La importancia de los gobiernos locales en el quehacer político se evidencia por el creciente número de movimientos sociales que se han dado, cuando menos en los últimos 30 años, relacionados con la lucha por el poder y por los derechos ciudadanos en los municipios. Adriana López Monjardín (2003) considera que mientras que muchos de los movimientos sociales tienden a ser reactivos y pendulares, la lucha por los gobiernos locales se ha vuelto una constante dentro y fuera de los procesos electorales (2003). Esta autora (1979) hace un recuento de las revueltas y movilizaciones locales desde la década de 1950 hasta finales de la de 1970, en el que se puede apreciar el hartazgo de la sociedad civil por los fraudes electorales y por los abusos y los malos manejos de las autoridades municipales. Ya para las décadas de 1980 y 1990 se dieron casos como el de la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo de Tehuantepec (Cocei) que logró tomar por asalto el poder local en Juchitán por tiempo suficiente como para ensayar una forma distinta de llevar a cabo el quehacer político, aunque al final fueran desalojados y reprimidos por la fuerza pública (Campbell, 1987).

Carlos Rodríguez (2009) en su libro *Las luchas municipalistas...* lleva a cabo un recuento hasta la primera década del siglo XXI en el que destacan los primeros triunfos electorales de los gobiernos de alternancia y su distinta forma de llevar lo público. En otra publicación (2008), este autor resalta la relevancia de la lucha en los municipios por el respeto al voto y por una política pública democrática, igualitaria, participativa e incluyente, en la apertura de procesos políticos de alcance nacional que derivaron en la salida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la Presidencia de la República:

> [...] las luchas ciudadanas municipalistas fueron uno de los elementos que desgastaron al Régimen de Partido Hegemónico y lo condujeron a una transición política en la medida que instalaron en la conciencia colectiva el respeto al voto ciudadano. Asimismo, promovieron la celebración de elecciones creíbles como derecho ciudadano, así como la consolidación de los gobiernos locales de oposición que, poco a poco, ganaron terreno en la geografía electoral del país, diversificando las opciones políticas que gobernaban los ayuntamientos [...] Esto representa la vía centrípeta de la transición del régimen, es decir, que una parte importante de la transformación del sistema político mexicano provino desde sus orillas, desde los municipios. La defensa de los triunfos electorales de los simpatizantes de los partidos de oposición y la exigencia ciudadana por contar con procesos electorales democráticos, desempeñaron un papel fundamental para la transición política, aun reconociendo las limitaciones en el ejercicio de gobierno de los partidos de oposición por la estructura de funcionamiento de los ayuntamientos y la cultura política de los gobernantes y de los propios partidos de la oposición (2008:72-73).

Esto último deja entrever la relevancia que tiene la lucha electoral por el poder local, tanto para sus ciudadanos como para los partidos políticos y el aparato gubernamental: desde las autoridades municipales hasta llegar la presidencia de la República. Pero más allá de esta relevancia, en este trabajo se argumenta a favor de tratar de construir la política pública y producir nación desde esas mismas orillas de las que habla arriba Carlos Rodríguez.

El eterno lastre del enfoque de arriba hacia abajo

Cuando un ciudadano escucha hablar de planes de gobierno, suele relacionarlo con cuestiones estructurales, macro, de nivel nacional, homogéneas, centralizadas. Ciertamente, muchas cuestiones, las menos, no podrían ser abordadas de otra manera. Quién duda que la política monetaria o la cambiaria no debieran ser definidas, instrumentadas, controladas y evaluadas de forma centralizada, y ser válidas para todo el país. De estas situaciones especiales, sin embargo, los hacedores de la política pública se extrapolan a querer tratar la mayoría de las cuestiones agregadas de forma similar, confundiendo lo agregado con lo macro, y derivando toda situación a sus referentes económicos. Esta fatalidad suele llevar a un reduccionismo macroeconómico, y a tratar de resolver problemas que en

apariencia son macro, con planes macro, y a lo que se ha llegado a considerar como un problema económico con lo económico.

En este sentido, es importante que los hacedores de la política pública reflexionen sobre otras formas de comprender las diversas cuestiones que son relevantes para una sociedad, al grado de tratar de encontrar respuestas a lo macro desde lo micro, a lo económico desde lo social y cultural, a lo estructural desde las acciones concretas de los actores sociales. De esta manera, la producción de lo social y sus problemas se podrían comprender en su multiplicidad, heterogeneidad y diversidad, debiendo mantener esta complejidad en todas las fases de lo político, sin simplificaciones o reduccionismos disciplinarios.

La paradoja de los planes y programas

El ejercicio de la planeación asume que todo aquello que se decida como una directriz que oriente la vida de una sociedad se irá llevando a cabo en los distintos peldaños de la escalera, desde el más elevado hasta el más cercano a la base social. El lema pareciera ser similar a los edictos de los reyes de la Edad Media: hágase, acátese. El acto de fe aquí estriba en generar ideas y creer que éstas se irán instrumentando en consecuencia, casi por inercia, tal cual fueron concebidas, y que su impacto, los resultados que se deriven de su instrumentación, logrará resolver o cuando menos mitigar los problemas percibidos desde la cúspide de la pirámide. Cabe preguntarse si es así como se dan las cosas.

Esta pregunta, o más bien dicho, los hechos contradictorios producto de decisiones planeadas, ya a inicios de la década de 1970 llevaron a Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky a escribir *Implementation* (1974),[2] en el que relatan el rosario de fracasos de estas decisiones planeadas por altos funcionarios de la estructura del gobierno de los Estados Unidos. En esencia, estos autores critican el *blue print approach*[3] y exponen la gran diferencia que puede existir entre

[2] Hoy un clásico sobre el tema.

[3] Este término se toma prestado de la forma de copiado de mapas y planos, anterior a la tecnología digital, en el que por contacto se sacaba una copia del original a otro papel fotosensible cuya imagen quedaba de color azul oscuro.

las "grandiosas expectativas" puestas en los planes de parte de los hacedores de la política gubernamental de ese país y los grandes fracasos a la hora de instrumentar estos planes en escenarios concretos. Así, el refrán popular: "del dicho al hecho hay un buen trecho" pareciera ser más la norma que la excepción cuando de instrumentar los planes de gobierno se trata.

A este trabajo siguieron otros que pusieron el dedo en la llaga de la planeación de arriba hacia abajo, entre ellos cabe mencionar los de D.S. Van Meter y C.E. Van Horn (1975), "The policy implementation process; a conceptual framework"; A.P. Sindler, (1973), *Politics and policy implementation in the Third World*, y el de E. Bardach (1977), *The Implementation game*. Todos ellos en cierta medida sugerían poner más atención en el proceso y en las prácticas concretas de instrumentación de los planes, programas y proyectos.

En este sentido, la sugerencia pareciera apuntar a comprender en detalle los procesos que se dan en el punto de encuentro entre los agentes de cambio[4] y los supuestos beneficiarios de las acciones a llevar a cabo.[5] Y a partir de este punto de encuentro ir subiendo por la escalera burocrático-administrativa, tratando de comprender estos procesos hasta llegar a los niveles nacionales y supranacionales. De considerar este proceso de mapeo hacia atrás (*backward mapping*), sugerido por Eugene Bardack (1977),[6] los encargados de política gubernamental estarían en mejores circunstancias de retroalimentar la planeación del quehacer público. En esencia, en cuestiones de cambio social y productivo pareciera ser que es vital partir de lo local, de abajo hacia arriba, y no viceversa.

[4] El término "agente de cambio" es preferido por la autoría al de extensionista, interventor, asesor o acompañante debido a su mayor neutralidad en el entendimiento de su orientación, estilo y propósito de la acción, además de que admite todos los demás en su seno.

[5] Este punto de encuentro es referido como "ventanilla" por B.B. Shaffer (1980), y por Norman Long (2001) como "interfaz", con la diferencia de que en el segundo caso el punto de encuentro no necesariamente tiene que darse cara a cara.

[6] Un enfoque similar es el propuesto por Michael Cernea (1992), "The building blocks of participation: testing bottom-up planning".

Política pública que no gubernamental

Merilee S. Grindle (1980), en un libro clásico *Politics and Policy Implementation in the Third World*, considera que los planes, los programas, las acciones que llegan de fuera, sean éstas gubernamentales, privadas, o de cualquier otra índole, suelen ser confrontadas, negociadas, acomodadas, rechazadas por los diferentes actores sociales involucrados en escenarios concretos a la hora de tratar de instrumentarse, y no antes. En este sentido, pareciera que más vale legitimar y producir lo público, que no gubernamental, conjuntamente con los diferentes actores mencionados y no haciendo caso omiso de ellos. En esencia, cambiar la política gubernamental vertical y autoritaria por una política pública concertada entre las distintas instituciones e instancias públicas y los actores sociales involucrados en cuestiones específicas.

Lo anterior pone en predicamento a la cultura político administrativa de países como México, que salvo contadas excepciones tienden a concebir sus políticas y programas como si fueran un edicto, desde arriba, e instrumentarlas de forma vertical, autoritaria y clientelar; a pesar de sus esfuerzos por hacer creer que las cosas funcionan de otro modo.

Sirve de ejemplo el movimiento social rural de "El campo no aguanta más" (MCAM) llevado a cabo en 2002 por una coalición de organizaciones rurales, doce de inicio,[7] que demandaba un cambio sustancial en la política gubernamental hacia el campo, logrando sentar a las instituciones gubernamentales en la mesa de las negociaciones y proponiendo como agenda una política pública, participativa, e incluyente que abarcaba la mayor parte de las cuestiones productivas, políticas

[7] Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), La Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA), la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC), el Frente Nacional de Defensa del Campo Mexicano (FNDCM), la Coordinadora Nacional de Organizadoras Cafetaleras (CNOC), la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (RED MOCAF), la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras (ANEC), la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), la Unión Nacional de Organizaciones en Forestería Comunitaria (UNOFOC), el Frente Democrático Campesino de Chihuahua (FDC) y la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO). Posteriormente se incorporan la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) y el Barzón.

y sociales, y proponía acciones concretas para resolver los problemas del campo mexicano. En esencia, el movimiento le puso al gobierno, en bandeja de plata, una política pública para el campo, concertada entre todas las organizaciones, esperando que éste actuara en consecuencia. Sin embargo, a lo largo de las negociaciones, fue evidente la arrogancia y desdeño con que los representantes de estas instituciones interaccionaron con los representantes de las organizaciones campesinas, dando evidencia del arduo camino que hay que recorrer para modificar la cultura político-administrativa autoritaria y vertical en el país.

Los acuerdos a los que se llegó fueron ciertamente menores en relación con la propuesta de las organizaciones, dejando muchos problemas en el tintero; debido a ello hubo organizaciones que firmaron el acuerdo y otras no. Más aún, ni siquiera los acuerdos firmados fueron atendidos seriamente por el gobierno, quedando su atención a la espera de otro movimiento social rural con más contrapoder, o de un cambio real en la dirección política del país hacia uno más participativo y socialmente incluyente (Diego, 2004).

El desdeño de la heterogeneidad y diversidad social

Las sociedades humanas han padecido de la desafortunada concepción de que hacer nación necesariamente implica planchar y teñir la tela social y eliminar toda arruga y variopinto hasta lograr convertirla en una tela tersa, toda del mismo color, sin diferencia alguna en tonalidad, brillo y textura. La maquiavélica forma en que fueron dibujadas las fronteras de las naciones, de los estados federados, provincias o departamentos y, de los municipios, en muchos casos incluyó en sus espacios físicos a una diversidad de pueblos originarios y no originarios, cada uno con su forma y mundo de vida. A partir de esta situación, quienes se montaron en la cúspide del poder político esperaron que esta diversidad poco a poco se iría mezclando hasta dar lugar a una aleación homogénea que se resumió en el concepto del *melting pot*[8] estadounidense. Cabe preguntarse si alguna nación de hoy en día ha transitado cuando menos parcialmente hacia esta homologación, o si no será viceversa.

[8] Crisol de fundición.

La historia de México da muestra que nuestro país no ha sido la excepción, y que los hacedores de la política, en sus distintos periodos, cuando menos desde hace 500 años, por lo general se han propuesto eliminar toda otredad distinta al modelo concebido como civilizado, de "gente de razón", hasta lograr una sociedad nacional conformada por ciudadanos que asuman el modelo basado en: una nación, una cultura, una lengua, un sentido común, una historia, una identidad, y a pesar de tanto ahínco han fallado en su intento.[9]

En periodos recientes se ha seguido insistiendo en lo imposible, apostando a que ahora con la modernidad, concebida por el "pensamiento único"[10] y fomentada por los procesos de mundialización y globalización[11] se logrará ahora sí hacer naciones homogéneas y hasta una sociedad mundial homogénea, y sin embargo, ante estos embates, todo el tiempo aparecen asociaciones humanas que reclaman su derecho a ser distintos, y las asociaciones humanas preexistentes a estos procesos se afianzan en su diferencia que no es estática sino plástica y cambiante, de acuerdo con las distintas formas en que cada asociación tiene a bien resignificar y resimbolizar sus formas y mundos de vida, conforme interaccionan con otros actores y se involucran en procesos de cambio. Así, producto de esta mundialización y globalización que pareciera generar desamparo y orfandad en muchos, aparecen toda una diversidad de tribus urbanas: punk, emos, góticos, y demás, que vienen a colorear con su presencia los espacios urbanos y rurales. Los pueblos originarios, por su parte, producto de la migración se diversifican y diferencian como "los serranos", "los vallistos", "los urbanos", "los del Bronx de Nueva York", porque quienes migran, van complejizando sus formas y mundos de vida de manera puntiforme (Gimenez, 2007), incorporando como producto del interaccionismo social, matices y tonalidades de las asociaciones humanas con las que se entreveran en su trajinar por el mundo.

[9] El trabajo de Elisa Ramírez (2006), *La educación indígena en México*, es un excelente recuento de la política educativa en México. Este texto evidencia de cerca dos siglos de este esfuerzo por homologar al pueblo de México. Otro trabajo relevante es el de Alicia Castellanos (1994).

[10] El pensamiento único se refiere a términos ideológicos de pretensión universal producidos de acuerdo con los intereses de un conjunto de fuerzas económicas, en especial las del capital internacional. Véase a Ignacio Ramonet (1995).

[11] Hay debate sobre el uso de estos conceptos. El autor se adscribe a la propuesta de que la globalización se refiere a un proceso de integración económica internacional, y la mundialización a un proceso de integración societal. El primero está incentivado por los tratados comerciales entre países y ambos están potenciados por el desarrollo de las tecnologías de la comunicación.

Así las cosas, en lugar de *melting pot*, pareciera ser que las asociaciones humanas, las matrías, los pueblos originarios y no originarios, las naciones, tienden a la diversidad, a la heterogeneidad social, generando todo el tiempo otredades cambiantes, en cuyo cambio suelen generar otras otredades que se les confrontan y se les alían en su diferencia, según sea la situación.

Por todo lo anterior, pareciera ser que por pura facilidad sería más sencillo apostarle a la heterogeneidad y no a la homogeneidad social, más aún y yendo más allá de la facilidad, pareciera ser que el problema no estriba en tratar infructuosamente de revelarse contra esa heterogeneidad, sino en asumir que ésta se produce constantemente, y en respetarla, siguiendo las ideas de Franz Boas en su propuesta de "relativismo cultural" (Boas, 1982),[12] y fincar la fortaleza de una nación precisamente en esa diversidad cultural. Tal y como ahora está tratando de hacerlo Bolivia, al concebirse como un país plurinacional, modificando, en consecuencia, todo el andamiaje constitucional y legal para tratar de generar las condiciones para que esa diversidad entre las naciones y actores sociales que la integran se exprese en todos los ámbitos y contribuya a fortalecer a este país desde la heterogeneidad social.[13] En resumen, la heterogeneidad no debiera seguirse concibiendo como un problema social, sino como una fortaleza que es necesario encauzar adecuadamente para que potencie ese nosotros en lo complejo.

Producir nación desde lo local

Se puede producir nación en la heterogeneidad y diversidad social, respetando las otredades, esas distintas formas de vivir y de concebir la vida. Se puede producir nación desde los territorios más locales, y desde esa multiplicidad de *matrias* irla consolidando por toda una red de asociaciones regionales y estatales hasta confluir en lo nacional. Éstas, que parecieran ser preguntas, son en realidad afirmaciones,

[12] Hay una traducción reciente al español (1992) de su trabajo titulado: "Las limitaciones del método comparativo en la antropología" en el que este antropólogo, padre del relativismo cultural en el siglo XIX argumenta en contra de considerar una cultura o civilización superior a otra, y a favor de considerar las diferentes culturas diversamente válidas.

[13] Sobre la experiencia boliviana véase Boaventura de Sousa, Santos, (2010).

y de cierto, hay evidencias históricas, la más sentida para quienes habitamos en este país llamado México es la liderada por Emiliano Zapata en el estado de Morelos a principios del siglo XX.

Se cuenta que una de las carencias del caudillo del sur era no haber tenido proyecto de nación, entiéndase: no haber tenido una visión macro del país. Para Arturo Warman (1996), esto último es probablemente acertado aunque esta ausencia más que carencia haya sido una cualidad de la propuesta zapatista para producir nación desde lo local, desde las comunidades rurales y urbanas.

Si bien no hay un documento escrito por Emiliano Zapata y quienes lo acompañaban que se titule: "Plan Zapatista para la Nación Mexicana", lo que sí hay son cartas, documentos, partes de guerra y sobre todo en "los derechos y obligaciones de los pueblos",[14] en las que se deja entrever la idea de nación que se tenía, cuando menos para la nación zapatista del sur, misma que, siguiendo los principios del respeto a la diferencia, no era pretensión imponer a lo largo y ancho del territorio nacional.

En los documentos citados, el movimiento zapatista planteó las bases para producir nación a partir del fortalecimiento de la sociedad civil y de la gobernabilidad y gobernanza[15] local. Para los zapatistas, lo fundamental era llegar a acuerdos sobre las instituciones, normas, procesos, prácticas sociales y acciones necesarias para el "buen vivir"[16] de las células fundamentales de la sociedad: las comunidades, fueran éstas rurales o urbanas. En esta concepción de producir nación desde lo local, desde la heterogeneidad social, este movimiento pretendía fincar la fortaleza de la nación en estas asociaciones humanas fundamentales, en el entendido de que si se lograba una buena gobernabilidad y gobernanza en este nivel societal,

[14] Paradójicamente publicadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

[15] En este trabajo se entiende por gobernabilidad como la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, que se sitúan en su entorno o son intrínsecas a éste. Esta situación se da siempre en un ámbito social tal en el que se registran demandas de los ciudadanos que son procesadas en menor o mayor medida por el sistema político. Este concepto se enmarca en el ámbito de "la capacidad de gobierno". Y por gobernanza, al conjunto de procesos, costumbres, políticas, leyes e instituciones que afectan cómo se dirige, administra o controla una asociación, sea ésta una comunidad, un municipio, una nación o una corporación empresarial, por citar varios ejemplos. Este concepto también incluye las relaciones entre los actores sociales implicados en ellas.

[16] Este concepto ha sido tomado como propio por las luchas de los pueblos originarios de América Latina, entre ellos el boliviano.

sería posible lograrlo en los niveles agregados de estas células, a nivel regional, distrital, estatal y nacional. De lo contrario, tal y como ha sucedido en el acontecer del México posrevolucionario hasta nuestros días, no sería posible producir una nación debidamente consolidada.

Los documentos zapatistas no se quedan en el nivel comunitario, en ellos se habla de distritos (regiones), más abarcadores que los municipios, que contaran con sus propias autoridades, instituciones, usos y costumbres, procesos y prácticas, y que conllevaran a una buena gobernabilidad y gobernanza regional. Este nivel político administrativo, situado entre el municipio y el estado federado, fue dejado de lado en la construcción de la nación de parte de quienes al final de la lucha revolucionaria de 1910-1917 se sentaron en el trono del poder político del país. Esta ha sido una gran ausencia para el quehacer político administrativo y para la posibilidad de generar políticas públicas participativas e incluyentes.

Sobre este particular hay propuestas como la de las regiones autónomas pluriétnicas de las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas (CEIOC), que a partir del levantamiento zapatista y de la experiencia de los tojolabales en la frontera con Guatemala propusieron trabajar la política pública por regiones autónomas pluriétnicas, y ello implicaba aceptar, convivir e interrelacionarse con la otredad (Mattiace, 2001). Otra experiencia interesante fue la de los municipios que circundan el lago de Pátzcuaro (Méndez, 1999), que crearon una organización regional para atender los problemas de contaminación del lago. Desgraciadamente la primera fue desdeñada por el gobierno central, y la segunda fue desmantelada por los partidos políticos que llamaron al redil sectario a sus presidentes municipales, debido a que la lucha electoral es la razón de ser para estos partidos.

Aunque influenciado por organizaciones supranacionales como el Banco Mundial, desde el mismo gobierno ha habido estrategias que han admitido el trabajo por regiones o distritos, como lo fueron los centros coordinadores indigenistas del Instituto Nacional Indigenista (INI) desde la década de 1930, o las Microrregiones del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) en la década de 1970 y las del Coplamar a finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980.[17] Desgraciadamente, todas estas experiencias concebidas, financiadas e

[17] El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) fue la expresión en México de los Programas Integrados de Desarrollo Rural en boga en la década de 1960 y 1980,

instrumentadas desde el gobierno, no abrieron espacios para una política pública concertada con los actores locales y regionales, muy probablemente por la carencia de estrategias participativas, que Michael Cernea denominara coloquialmente como el *software* del desarrollo rural.[18]

Esta situación se ha debido también a las luchas intestinas por el poder y los celos entre instituciones gubernamentales que obstaculizan la coordinación de acciones en una región dada. Sobre el particular cabe citar la experiencia de la micro región del PIDER de Perote, en el estado de Veracruz, donde, a iniciativa de los coordinadores de programa de las distintas instituciones decidieron mudar sus oficinas a un mismo edificio del pueblo, con el fin de facilitar la ventanilla a la población. A pesar de que el PIDER establecía entre sus lineamientos este tipo de coordinación, la experiencia duró poco tiempo debido a que los jefes de sus instituciones a nivel estatal les giraron órdenes de abandonar esta experiencia y radicar sus oficinas de forma independiente al resto de los programas (Diego, 1986).

De lo local a lo mundial y de lo mundial a lo local

Gabriel Tarde (1898) y posteriormente Michael Callon (1986), Bruno Latour (1988, 1992) y John Law (1986), entre otros sociólogos afines a la teoría que se a dado en llamar del Actor Red (Actor-Network Theory, ANT por sus siglas en inglés), consideran que lo social no es un espacio continuo sino que éste se produce por medio de redes, y que éstas forman "archipiélagos" de diferente dimensión en los que se relacionan actores humanos y no humanos. Estos archipiélagos pueden estar interconectados y pueden no estarlo, generando en este segundo

---

que fueron promovidos y financiados por el Banco Mundial. A esta experiencia se vino a "encimar", como parte de la lucha por la sucesión presidencial, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), una propuesta similar liderada por el entonces Instituto Nacional Indigenista (INI), cuyo director, Vicente Ovalle Fernández, que fue de los iniciadores del PIDER, tenía aspiraciones de llegar a la Presidencia de México.

[18] Véase M. Cernea (1983), "Community participation in local investment programming; a social methodology in Pider-Mexico"; y del mismo autor (1991), *Putting people first: sociological variables in rural development*, y (1992), "The building blocks of participation: testing bottom-up planning".

caso espacios sociales discontinuos. Siguiendo esta idea, la política pública debería partir de este kaleidoscopio de archipiélagos, considerar a los actores sociales que se interrelacionan en ellos, potenciar sus procesos de cambio, considerar sus demandas y tratar de resolver las cuestiones relacionadas a ellas.

En esta propuesta, lo local puede iniciar con un sinnúmero de asociaciones: una unidad doméstica, una calle, un barrio, una cofradía, una secta religiosa; un grupo de productores, una organización de defensores del medio ambiente o de los derechos humanos, un taller artesanal de mujeres, una organización política por la defensa del voto y la autonomía, una red de migrantes. Esta última sirve de ejemplo para ilustrar cómo lo local se relaciona con otros actores en una red, en un archipiélago relacionado al proceso migratorio que va de las unidades domésticas de donde salen los migrantes a los espacios físicos y sociales a los que éstos llegan. Así, una política pública que atienda la cuestión de la migración debería considerar todo este archipiélago, algunos aspectos se circunscriben fundamentalmente a escenarios locales, otros como el mismo tránsito de los migrantes por la red debieran considerar al archipiélago en su complejidad, y para ello es necesario seguir a los actores.

Para complejizar el asunto, si bien la migración por sí misma invita a reflexionar sobre procesos en los que inciden una diversidad de actores y situaciones, cabe cuestionarnos si todos los demás procesos son complejos, incidiendo en ellos otros actores y situaciones, en diferentes espacios físicos y sociales; mismos que el quehacer de lo político, sobre todo cuando es público, debe considerar más allá de las simplificaciones derivadas de las dicotomías como "micro-macro" o de las limitaciones disciplinarias.

Así, la urdimbre social, trátese del tema que se trate, pareciera ser más dinámica, múltiple y heterogénea de lo que en principio pudiera pensarse. Ésta pareciera adquirir connotaciones inasibles al seguir a los actores por el laberinto de conexiones y actores con los que se relaciona a lo largo y ancho de la red. Así, si bien pareciera ser fundamental partir de lo local, lo social y sus problemas, los actores no suelen relacionarse únicamente en estos ámbitos y más bien tienen la tendencia a tejer redes con otros actores que los potencian o los oprimen, según sea el caso.

El problema entonces pareciera estribar en partir necesariamente de los actores involucrados en un escenario dado, y seguirlos por la red hasta donde lleguen ellos y sus conexiones, y comprender los procesos, las situaciones, los problemas en la red, con sus interacciones, porque, si es cierto que todos los problemas y situaciones son

complejos (Morin, 1995), las políticas públicas derivadas para atenderlas en sintonía, deberán al menos tratar de reflejar esa complejidad. En esencia, se mantendría como una generalidad partir de lo local, de los actores, pero partir no es estacionarse en esta dimensión espacial, sino tomarla como un "punto de partida" para, a partir de éste, ir siguiendo a los actores por sus redes, sus archipiélagos, con el fin de dimensionar debidamente los procesos, situaciones, problemas y trabajar con base en ello, de forma concertada con muchos de los actores involucrados en la red.

Sumarizando

Este trabajo responde a la preocupación por aportar elementos para la generación de una política pública, que no gubernamental. En él se ha tomado como eje al gobierno local en sus diferentes niveles y acepciones. Entre las cuestiones a subrayar se encuentra la necesidad de producir una política pública incluyente y participativa, que sea concertada con los actores sociales presentes en los distintos niveles de los espacios físicos y en el archipiélago de asociaciones.

Las asociaciones, instancias de gobernanza y gobernabilidad, como son los municipios, son las arenas político-administrativas más relevantes en la vida cotidiana de los ciudadanos. Esta relevancia se manifiesta en las continuas luchas y movilizaciones que los actores sociales llevan a cabo en los procesos electorales, en el nombramiento de autoridades, en la actitud, comportamiento y acciones de estas autoridades, y a favor de una política pública democrática, participativa e incluyente. La lucha social en este nivel de gobierno ha influenciado significativamente la limitada democratización del país, cuando menos en lo que a los procesos electorales se refiere, generando cambios a nivel estatal y nacional que derivaron en el reconocimiento del triunfo electoral del año 2000. Es este nivel de gobierno, el local, el municipal, el que tiene mayor significancia para quienes en su circunscripción habitan, y el que también debiera serlo, como célula político-administrativa fundamental.

Entre los fundamentos está: partir desde lo local hacia niveles agregados hasta llegar a la Nación y en algunos casos a la aldea global; considerar siempre cualquier cuestión como compleja y asumir su diversidad, multiplicidad y heterogeneidad como una fortaleza para hacer nación, y no como históricamente se ha considerado: un obstáculo al desarrollo, cualquiera que éste sea, y tratar de homologar la

diversidad social en una especie de crisol *melting pot* en el que esa diversidad se funda y mezcle hasta dar una sociedad homologada.

Partir desde lo local implica hacer de lado el enfoque planificador del *blue print*, de arriba hacia abajo, y más bien seguir un camino similar al propuesto por Eugene Bardack de abajo hacia arriba, *backward mapping*, para así considerar los problemas desde su origen, o más bien desde los actores que los padecen y pueden hacer algo por solucionarlos, y seguir a estos actores por la red, por el archipiélago de actores y sus interconexiones, hasta llegar a niveles nacionales y mundiales.

Todo ejercicio de planeación debe considerar que lo observable "la realidad" nunca se ha comportado de acuerdo con lo planificado; que los planes y programas no son edictos, y que es necesario partir de lo observable, ir armando la idea de quehacer conjuntamente con los actores sociales involucrados, hacer de ese quehacer una política pública y considerar en todo momento la necesidad de modificar, redirigir, adecuar es quehacer, a las situaciones que se vayan presentando en el proceso de instrumentación.

Un aspecto central de la política pública desde lo local y desde los actores es concebir en detalle las prácticas, acciones y estrategias concretas para instrumentarla, y sopesar la existencia de conocimiento, aptitudes y capacidades en los agentes de cambio y en los diferentes actores involucrados y evaluar la pertinencia, eficiencia y eficacia de las acciones concertadas con la ciudadanía.

En esta línea de pensamiento es urgente cambiar la concepción de nación como sociedad homogénea, en la que todos sus habitantes comparten cultura, religión, lógica, ética, formas de vida, por otra más realista y tolerante en donde la producción de nación se debe dar en la diversidad, multiplicidad y heterogeneidad social, y en donde ese nosotros que somos México se enriquezca con esos muchos nosotros. Así, fortalecer a la Nación implica asumir y apoyar esa diversidad social, ese kaleidoscopio multicolor de lo que es México, y no tratar de amalgamarlo infructuosamente en un gris anodino y opaco. Este sentir debiera verse reflejado en toda ley, política, programa y acción pública concertada entre la sociedad civil y quienes debieran servirla desde el andamiaje político-administrativo.

Para llevar a cabo lo anterior es necesario fortalecer y diversificar, las atribuciones, funciones y acciones de los gobiernos locales, ir mucho más allá de la deconcentración y descentralización y reconocerles su autonomía en lo que a las cuestiones de índole local compete, es decir, "devolverles" toma de decisión sobre el quehacer público y no

sólo transferirles aquellas concebidas desde el centro. Es a partir de ir fortaleciendo a las comunidades y a los municipios que se puede ir fortaleciendo la Nación desde esa multiplicidad y diversidad de asociaciones locales, la historia de México y la mundial da evidencia de que no es posible hacerlo de otra manera; el poder no emana del centro, sino del pueblo polifacético, ese "variopinto" –diría Armando Bartra– que desde los fundamentos de la sociedad produce todo el tiempo prácticas, acciones, discursos, estrategias que van conformando lo social.

Más el variopinto no se queda en lo local, se desparrama por la aldea mundial, se extiende por redes hasta los lugares más insospechados del planeta. Así, si bien es fundamental generar políticas públicas desde la diversidad local, es igualmente importante seguir esta diversidad por sus redes de actores y generar políticas públicas para los distintos nodos y actores que se involucran en la red. Tratar el tema solamente en lo local, si bien consideraría las cuestiones de inicio, en su diversidad sería insuficiente, ya que toda cuestión se debe entender como un proceso en el que se involucra un sinnúmero de actores a lo largo y ancho de una red, de un archipiélago de actores, y que la solución de una situación local muchas veces requiere de políticas públicas globales.

Bibliografía

Bardach, Eugene (1977), *The Implementation game*, MIT Press, Cambridge.

Boas, Franz (1940), "The limitations of comparative method of anthropology", en Franz Boas, *Race, Language and Culture*, Chicago University Press/the Free Press, 1982.

Boaventura de Sousa, Santos (2010), *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Lima, Perú.

Callon, Michael (1986), "Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay", en John Law (ed.), *Power, Action and Belief*, Routledge y Kegan Paul, Londres.

Campbell, Howard (1987), "La COCEI: cultura y etnicidad politizadas en el Istmo de Tehuantepec", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, núm. 2, pp. 247-263.

Castellanos, Alicia (1994), "Asimilación y diferenciación de los indios en México", *Estudios Sociológicos*, núm. 34, pp. 101-119.

Cernea, Michael (1983), "Community participation in local investment programming; a social methodology in Pider-Mexico", Banco Mundial/Draft Working Paper, Washington, DC.

—— (1991), *Putting people first: sociological variables in rural development*, Oxford University Press, Nueva York.

—— (1992), "The building blocks of participation: testing bottom-up planning", Discussion Paper núm. 166, Banco Mundial, Washington, DC.

Diego, Roberto (1986), "Policy implementation in Mexican rural development: a comparative study of PIDER and FIRA", tesis de doctorado, Universidad de Londres, Inglaterra,

Diego, Roberto (2004), "¡El campo no aguanta más! Una apuesta hacia la construcción de una política pública incluyente para el México rural", *El Cotidiano*, núm. 124, pp. 57-63.

Giménez, Gilberto (2007), *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*, Conaculta, México.

Grindle, S. Merilee (1980), *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey.

Law, John (1986), "On the methods of long-distance control: vessels, navigation and the Portuguese route to India", en John Law (ed.), *Power, Action and Belief*, Routledge/Kegan Paul, Londres.

Latour, Bruno (1988), *The Pasteurization of France*, Harvard University Press, Cambridge.

—— (1992), *La ciencia en acción*, Labor, Barcelona.

Long, Norman (2001), *Development Sociology: Actors Perspectives*, Routledge, Reino Unido.

López, Monjardín Adriana (1979), "Lucha popular en los municipios", *Cuadernos Políticos*, núm. 20, pp. 40-51.

—— (2003), "Los ciudadanos excluidos: la agenda pendiente en los municipios rurales ", en Roberto Diego *et al*. (coords.), *Políticas públicas para el desarrollo rural*, UAM-Xochimilco/Juan Pablos, México.

Mattiace, Sanan L. (2001), "Regional renegotiations of space. Tojolabal ethnic identity in Las Margaritas, Chiapas", *Latin American Perspectives*, vol. 28, vol. 117, núm 2, pp. 73-97.

Méndez, Germán (1999), "Diversos enfoques sobre el problema ecológico: una propuesta alternativa de desarrollo municipal, el caso de la región lacustre p'urehépecha", tesis de maestría, Posgrado en Desarrollo Rural, UAM-Xochimilco, México.

Morin, Edgar (1995), *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, España.

Pressman, L. Jeffrey y Aaron B. Wildavsky (1974), *Implementation*, University de California Press, Berkeley, Estados Unidos.

Ramírez, Elisa (2006), *La educación indígena en México*, UNAM, México.

Ramonet, Ignacio (1995), "Los mandamientos del pensamiento único", en Noam Chomsky e Ignacio Ramonet, *Cómo nos venden la moto: información, poder y concentración de medios*, Icaria Más Madera, Barcelona.

Rodríguez, Carlos (2008), "La agenda ciudadana municipalista y la reforma del Estado", *Política y Cultura*, núm. 29, pp. 71-97.

—— (2009), *Luchas municipalistas en México: acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*, UAM-Xochimilco/Juan Pablos, México.

Shaffer, B. Bernard (1980), "Rural development planning and administration", I.R.D. Conference in Comilla, Bangladesh.

Sindler, Allan P. (1973), *Politics and policy implementation in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Tarde, Gabriel (1898), *Les Lois Sociales. Esquisse d'une sociologie*, Alcan, París.

Van Meter, D.S. y C.E. Van Horn (1975), "The policy implementation process; a conceptual framework", *Administration and Society*, num. 6, pp. 445-488.

Warman, Arturo (1996), "El proyecto político del zapatismo", en Friedrich Katz, *Revuelta, rebelión o revolución: la lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, tomo 2, Era, México.

Zapata, Emiliano (s/f) (1916-1917), *Derechos y obligaciones de los pueblos*, PRI, México.

Impactos de la apertura comercial en México: tratados y acuerdos

*Aura Adriana López Velarde**

Introducción

El objetivo central del presente trabajo es analizar el impacto de la apertura comercial en México, a través de los tratados y acuerdos en materia comercial y de inversión. Desde la década de 1980, la economía mexicana ha emprendido un profundo programa de liberalización comercial, con la finalidad de dar salida a los problemas de la deuda externa y aspirar a un crecimiento sostenido y equilibrado. De ahí que, a lo largo del proceso de apertura se ha impuesto una serie de medidas político-económicas para que el sector externo se consolide como motor de la economía, entre las cuales destacan: *i*) reducción o eliminación de tarifas o aranceles con el fin de quitar obstáculos al libre tránsito de mercancías e; *ii*) implementación de políticas fiscales y financieras para la promoción de exportaciones, sobre todo al sector maquilador.

Una de las estrategias de México para la liberalización de los mercados (tanto de bienes como de inversión) ha sido la firma de tratados y acuerdos en materia comercial y de inversión. Actualmente, el país ha firmado diez Tratados de Libre Comercio (TLC), cuatro Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y un Acuerdo de Asociación Económica (AAE), colocándose así como el segundo país con más tratados y acuerdos comerciales. Por su parte, en materia de inversión ha firmado 27 Acuerdos para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs). Sin embargo, pese a que la apertura ha generado que las exportaciones y la Inversión Extranjera Directa (IED) aumenten sustancialmente, no se han tenido

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

encadenamientos productivos con la economía interna. Los tratados y acuerdos comerciales lejos de favorecer, acentúan el déficit de la balanza comercial, debido a que con la mayor parte de sus socios comerciales mantiene una relación de intercambio desfavorable. De ahí que la apertura comercial no ha generado un crecimiento económico sostenido y significativo, al contrario, se ha visto menguado el desempeño económico de la nación y aumentado el grado de dependencia externa.

A lo largo del presente documento se analizarán los resultados obtenidos, hasta el momento, de estas alianzas comerciales y de inversión con cada una de las naciones con las que se han llevado a cabo, para así mostrar que no se ha cumplido con la finalidad con la que fueron creadas.

La apertura comercial y su desempeño en México

En la década de 1980 la economía mexicana emprendió una serie de ajustes estructurales a raíz de la crisis de la deuda. El resultado catastrófico en materia económica se relacionaba, en gran medida, con la protección excesiva a la industria local, el gran número de empresas estatales ineficientes, los altos niveles de inflación y los grandes déficits fiscales. No sólo los factores internos influyeron en la crisis, también los mercados financieros y capitales internacionales no funcionaron eficazmente (Stiglitz, 2003).

Ante esta situación, el Consenso de Washington argumentaba que la manera más corta y eficaz para salir de la crisis y mejorar las economías de las naciones deudoras, era mediante los lineamentos de la política neoliberal. El argumento central implicaba transitar hacia una economía más real y abierta, en la que la apertura comercial permitiría un aumento rápido de las exportaciones dando lugar a aumentos en la producción, a la promoción de la competencia, que la productividad fuera el soporte de la asignación de recursos, a la diversificación productiva e innovación tecnológica, al aumento del ahorro e inversión y la atracción de inversión extranjera (Bhagwati, 1998; Reyes, 2001).

Con este argumento, la estrategia del modelo de promoción de exportaciones en el país se ha orientando fundamentalmente a dos aspectos: *i*) impulsar la producción de bienes manufacturados para exportación, a fin de que esta actividad se convierta

en el eje articulador entre el sector interno y externo; *ii*) abrir mercados a través de tratados y acuerdos comerciales para colocar las exportaciones manufactureras, y así mejorar la competitividad y favorecer el crecimiento económico. La apertura comercial y desregulación junto con la integración de la economía al mercado mundial mediante tratados colaboraría a construir una plataforma de exportación integrada principalmente por productos manufactureros (Flores, 2010:277).

Entre las medidas impuestas para realizar el cambio estructural destacan: disciplina fiscal, restricción de la oferta monetaria, privatización de las empresas públicas, apertura y desregulación de los mercados de capitales y de bienes. En lo referente a las medidas adoptadas hacia el tránsito a la apertura comercial se encuentran la eliminación paulatina tanto de aranceles como de subsidios y los permisos de importación. Además de dar mayor libertad de acceso a capitales externos, por lo que se eliminaron regulaciones y cargas hacendarías.

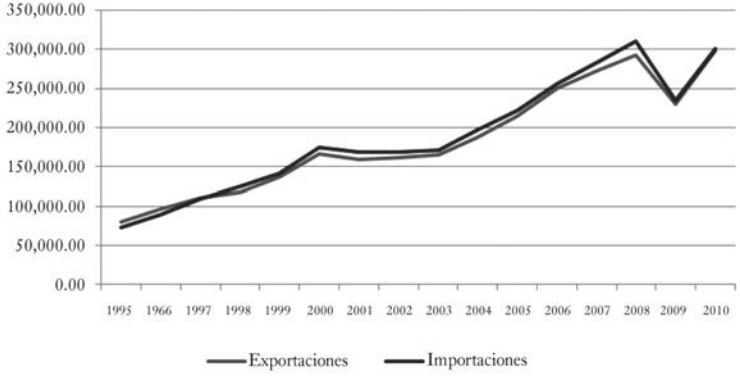
La incorporación de México a los acuerdos comerciales del GATT en 1986, posteriormente a los de la OMC, significó uno de los procesos de apertura más profundo que ha sufrido la economía mexicana, ya que se eliminaron los precios oficiales de referencia, se sustituyeron los controles directos por mecanismos de mercado y se redujo el arancel máximo a 50%. Entre 1985 y 1986 se eliminaron aproximadamente 3 600 aranceles, quedando 908.

Lo anterior significó un rápido crecimiento de las exportaciones, sin embargo, también las importaciones registraron un mayor ritmo de crecimiento, superando al de las exportaciones. En gran medida, debido a lo previamente comentado, por la eliminación de los aranceles a las importaciones de materias primas y maquinaria, entre otros insumos para la producción de bienes exportables (Gráfica 1).

Con la entrada del TLCAN, la participación porcentual de las exportaciones e importaciones con respecto al PIB ha crecido significativamente, pero las participaciones porcentuales de las importaciones en el PIB han crecido más que las exportaciones. De 1984 a 1994 la participación de la exportaciones fue de 12.2 y pasó a 26.6% de 1994 a 2009, mientras que las importaciones pasaron de 12.1 a 27.4% (Cuadro 1).

El creciente ritmo de las importaciones superior al de las exportaciones ha generado que, desde 1997, haya un continuo saldo negativo de la balanza comercial. En 1998 el déficit era de 7 833.80 millones de dólares, en el 2008 el déficit aumentó

GRÁFICA 1
Exportaciones e importaciones totales de México
(*millones de dólares a precios constantes*)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de INEGI, Sistema de Cuentas de Comercio Exterior.

a 17 495.80; la situación se ha revertido un poco en los últimos dos años, pero no por cuestiones de un mejor desempeño del sector externo del país, sino por los efectos de la crisis financiera y económica internacional que generó una disminución de los flujos comerciales en el mundo. No obstante, en periodo de crisis la balanza comercial sigue su tendencia deficitaria (Gráfica 2).

CUADRO 1
Participación promedio anual de las exportaciones e importaciones en el PIB total (1984-2010)

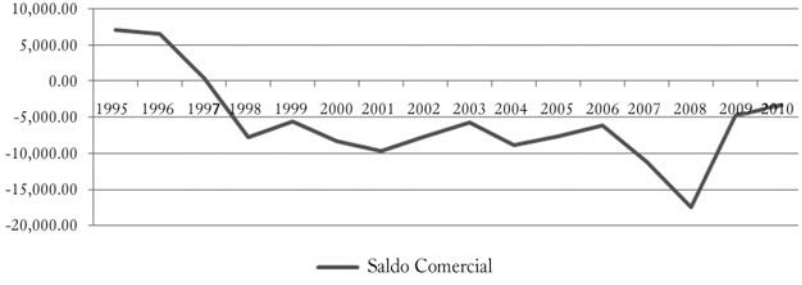
	1984-1994	1994-2010
Exportaciones	12.2	26.6
Importaciones	12.1	27.4

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

GRÁFICA 2

Saldo de la balanza comercial

(*millones de dólares a precios constantes*)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de INEGI, Sistema de Cuentas de Comercio Exterior.

Ahora bien, si analizamos a profundidad el desempeño del sector externo tomando en cuenta el sector manufacturero exportador, éste está lejos de convertirse en la piedra angular que permita impulsar el crecimiento de las actividades económicas en su conjunto. Ciertamente, si consideramos la composición de las exportaciones mexicanas no petroleras, el Cuadro 2 nos indica que las exportaciones agropecuarias han mostrado una significativa caída en la participación porcentual en el total de las exportaciones no petroleras, ya que pasó del 20 al 3.3% de 1980 al 2007; las exportaciones de la actividad extractiva muestran un caída en su participación de 7.5 a 0.4%, en dicho lapso. En tanto, las exportaciones de la actividad manufacturera han incrementado su participación, de tal forma que, a partir de la década de 1990 y hasta la fecha, se ha concentrado su participación en las exportaciones totales no petroleras. Dicho comportamiento da la impresión de que el sector exportador manufacturero, a partir de la apertura, se ha consolidado como el eje de la promoción de exportaciones.

Sin embargo, si analizamos la balanza comercial del sector manufacturero, el comportamiento anterior pierde su validez, ya que a lo largo del proceso de liberalización se ha incrementado el déficit comercial en la industria manufacturera, pasó de 82 539.6 miles de dólares en 1994 a 2 362 808.5 millones de dólares para el 2008. Durante el periodo de crisis, el déficit disminuyó, pero sigue manteniendo el desequilibrio externo para el sector manufacturero (Gráfica 3).

CUADRO 2
Composición de las exportaciones no petroleras
(*promedio de la participación anual, 1984-2010*)

	1980-1989	1990-1999	2000-2010
% de las exportaciones agropecuarias	20.0	6.1	3.3
% de las exportaciones extractivas	7.5	1.0	0.4
% de las exportaciones manufactureras	72.6	92.9	96.2

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

El resultado anterior muestra que el modelo de promoción de exportaciones no ha logrado resolver ni el desequilibrio comercial, ni ha solucionado el problema estructural que tiene la economía mexicana. Parte del déficit comercial tanto nacional como del sector manufacturero, son consecuencia del mismo proceso de liberalización y desregulación. Al no tener un sector manufacturero competitivo, debido al bajo contenido de valor agregado e ineficiencia en la productividad de las exportaciones manufacturas, el país pierde competitividad en los mercados mundiales. De ahí que, una parte sustancial del déficit comercial nacional esté determinado por la magnitud del déficit del sector manufacturero (Flores, 2010). En este sentido, al tener un sector manufacturero poco competitivo y dependiente del exterior, éste no sólo está lejos de convertirse en el motor que propicie el crecimiento en la economía, sino que se convierte en un lastre para ampliar las oportunidades de crecimiento.

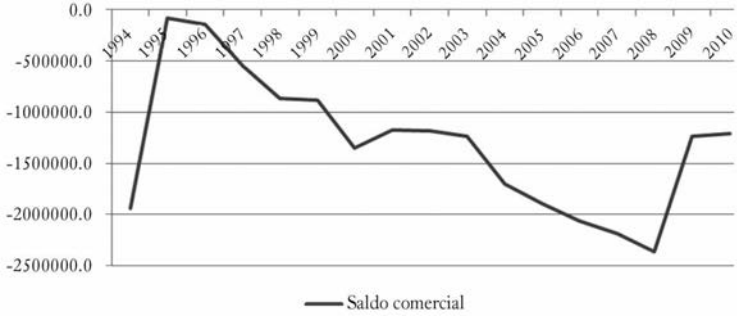
Lo anterior obedece a que el sector manufacturero requiere de una gran cantidad de insumos importados para la producción de exportables, principalmente para la industria maquiladora. Al importar insumos intermedios del exterior, no sólo se incide en el desequilibrio comercial manufacturero sino también, en el desequilibrio comercial de la economía en su conjunto y la desarticulación entre la producción local y para exportación.

De acuerdo con Dussel (2003), las exportaciones se han concentrado en un número reducido de empresas: 300 empresas exportadoras y 3 500 maquiladoras concentraron 95% del total de las exportaciones, mientras que las 3.1 millones de empresas restantes sólo participaron con menos del 5%, durante el periodo 1993-2000. En tanto, a partir de la firma del TLCAN, la participación de las exportaciones de la industria maquiladora en relación con las exportaciones manufactureras ha

GRÁFICA 3

Saldo de la balanza comercial del sector manufacturero

(*millones de dólares a precios constantes*)



* Incluye las exportaciones del sector maquilador.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de INEGI, Sistema de Cuentas de Comercio Exterior.

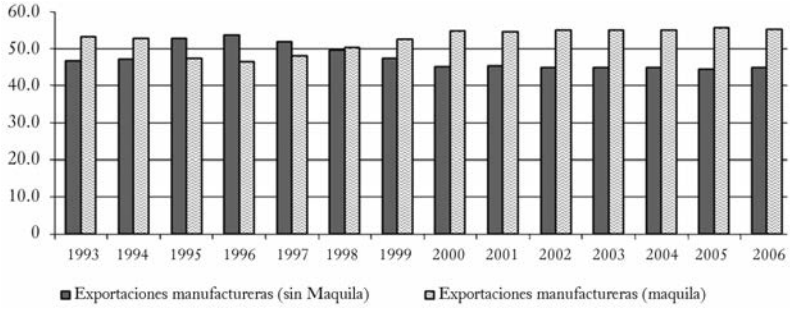
aumentado hasta superar a las exportaciones no maquiladoras, como nos indica la Gráfica 4. Esto muestra que gran parte del porcentaje de las exportaciones se ha concentrado en empresas maquiladoras.

Los efectos del comportamiento anterior, derivados de la apertura comercial, han convertido al país en un centro de procesamiento o un taller mundial en el que la mano de obra convierte los insumos importados en bienes manufacturados para la exportación. Se ha generado un proceso de sustitución de insumos nacionales por insumos importados, propiciando una desarticulación en las cadenas de producción nacional de bienes intermedios y de capital, lo que ha convertido al país en un centro de procesamiento sin una capacidad autónoma de acumulación de capital por la ausencia de conocimientos técnicos (Rozo, 2009).

Por lo tanto, el sector manufacturero en vez de convertirse en el motor y eje dinámico que propicia crecimiento económico, se transforma en un gran lastre tanto para el comercio exterior como para las potencialidades de expansión económica.

Ahora bien, una vez analizado de forma sintética el comportamiento del sector exportador dentro de la apertura, resulta relevante profundizar en el análisis del sector exportador, mediante los tratados y acuerdos comerciales y de inversión. Debido a que una de las estrategias de firmar TLC está orientada en gran medida a abrir y diversificar mercados extranjero y así consolidar al sector externo como motor económico.

GRÁFICA 4
Participación de las exportaciones de maquila y sin maquila en el total de las exportaciones manufactureras (*1993-2006*)



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

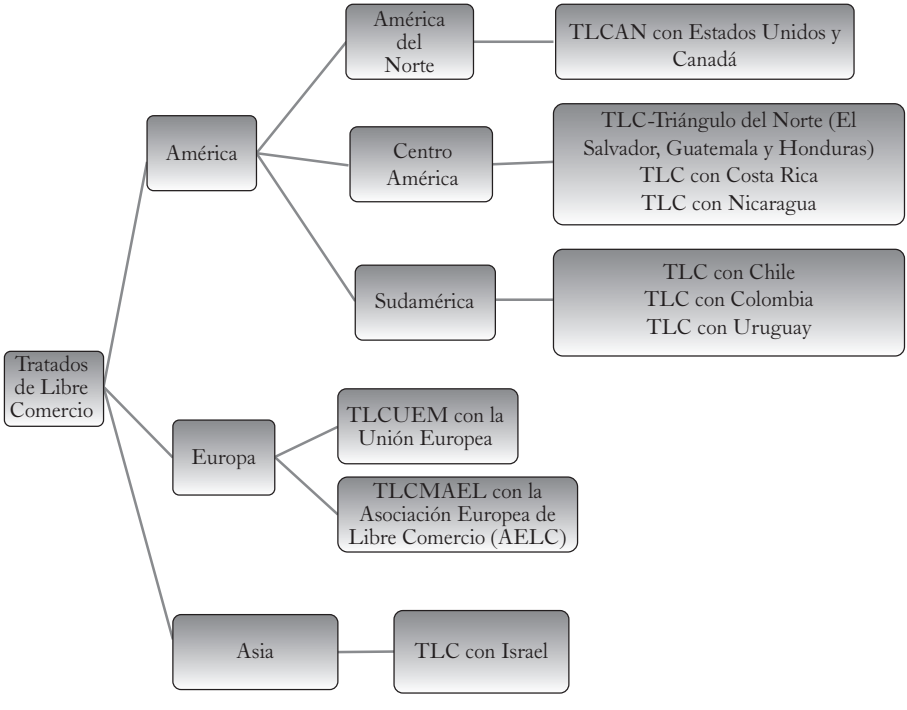
Tratados y acuerdos comerciales de México: ventajas y desventaja

México cuenta con 10 Tratados de Libre Comercio (TLC), cuatro Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y un Acuerdo de Asociación Económica (AAE), a lo largo de los continentes americano, europeo y asiático, los cuales ha firmado con 43 países. La estrategia de pactar tratados y acuerdos comerciales y de inversión está orientada a consolidar al país como un centro de negocios para el mundo mediante el incremento de las relaciones comerciales, de ahí que ha buscado realizar acuerdos regionales o bilaterales alrededor del mundo que fomenten el intercambio de bienes y servicios entre sus socios con la finalidad de fortalecer la industria local y el mercado interno, abriendo y diversificando mercados internacionales, y así incrementar las oportunidades y alianzas estratégicas para la empresa mexicana.

El argumento, como se mencionó anteriormente, es que mediante el comercio se podrá acceder a insumos y a productos finales del exterior a precios competitivos, al uso más eficiente de los recursos, a la transferencia de conocimiento y tecnología y a la atracción de inversión extranjera; además de abrir mercado a los bienes exportables del país. Sin embargo, la estrategia exportadora no se ha reflejado como el motor económico que permita al país alcanzar el tan anhelado desarrollo y bienestar económico. De ahí que, en este trabajo estudiaremos más a fondo el resultado de los tratados y acuerdos comerciales que mantiene el país con el resto del mundo.

En América, México tiene tratados comerciales en América del Norte con Estados Unidos y Canadá (TLCAN). En Centro América sus socios comerciales son El Salvador, Honduras y Guatemala (TLC Triángulo del Norte), Nicaragua y Costa Rica. En el Sur del continente tiene TLC con Chile, Colombia y Uruguay. Mientras que en Europa mantiene relaciones comerciales con la Unión Europea (TLCUEM) y con la Asociación Europea de Libre Comercio (TLCAELC). En Asia, tiene un TLC con Israel (Diagrama 1).

DIAGRAMA 1
Tratados de Libre Comercio de México con el resto del mundo



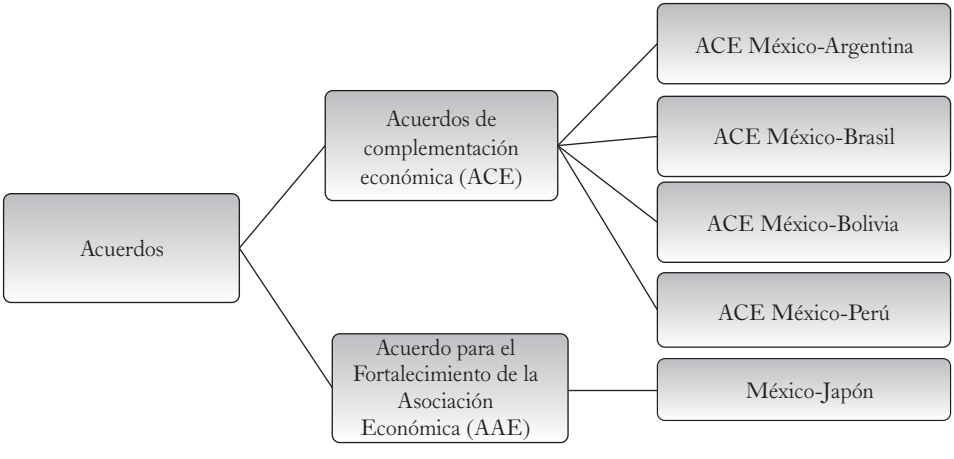
Fuente: elaboración propia a partir de los bancos de información sobre los Tratado y Acuerdos de México de la Secretaría de Economía.

En tanto, los acuerdos de complementación económica (ACE) son con Argentina, Brasil, Perú y Bolivia y se mantiene recientemente un acuerdo para el fortalecimiento de la asociación económica (AAE, por sus siglas en ingles) entre México y Japón (Diagrama 2).

Ahora, pese a que la economía mexicana ha profundizado su proceso de apertura comercial a través acuerdos y tratados, éstos no han logrado diversificar y colocar las exportaciones mexicanas en el resto del mundo como se esperaba, ya que los flujos de comercio, tanto exportaciones como importaciones, se siguen concentrando en el país vecino del norte, lo que pone en entredicho las bondades y beneficios de dicha estrategia.

DIAGRAMA 2

Acuerdos de México con el resto del mundo



Fuente: Elaboración propia a partir de los bancos de información sobre los Tratado y Acuerdos de México de la Secretaría de Economía.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

En 1994 con el TLCAN, el país profundizó su proceso de liberalización comercial e inició con la estrategia de firmar tratados de libre comercio, dentro del marco del nuevo regionalismo. Entre los objetivos del TLCAN destaca la creación de una zona de libre comercio que permita el libre tránsito de bienes y capitales entre las

naciones miembro, promover la competencia y proteger la propiedad intelectual, incrementar las oportunidades de inversión, así como el fomento de la cooperación trilateral, entre otros (Cuadro 3). Con ello se han incrementado sustancialmente los flujos de comercio entre las tres naciones.

CUADRO 3
Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Entrada en vigor	Países	Objetivo	Objetivos específicos
1 de enero 1994	México, Estados Unidos y Canadá	• Formar una Zona de Libre Comercio, que permita el incremento de flujo comercial e inversión. • Oportunidades de empleo y mejores niveles de vida.	• Eliminar obstáculos al comercio bienes y servicios. • Promover condiciones de competencia leal. • Proteger los derechos de propiedad intelectual. • Reducir la vulnerabilidad de las exportaciones. • Fortalecer la industria nacional mediante un sector exportador sólido y competitivo. • Coadyuvar a la creación de empleos.

Fuente: elaboración propia a partir de los bancos de información sobre los Tratado y Acuerdos de México de la Secretaría de Economía.

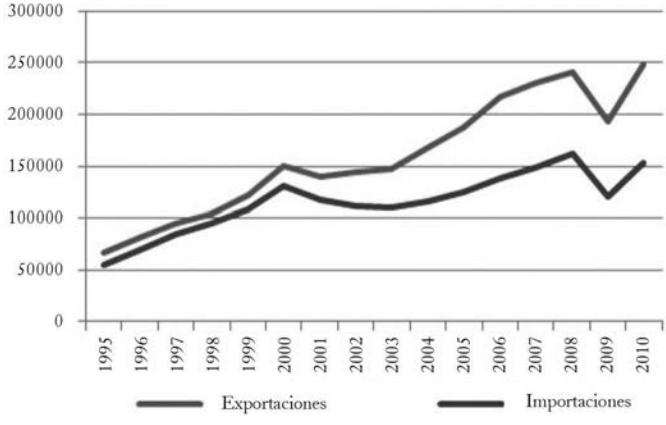
Para la economía mexicana el TLCAN ha significado un incremento sustancial de las exportaciones. Las exportaciones intra-bloque durante el periodo de 1996-2010 han pasando de 67 550 millones de dólares a 249 050 millones, teniendo como resultado un saldo de la balanza comercial positivo (gráficas 5 y 6). También ha significado el mayor mercado extranjero para colocar sus exportaciones, debido a que México concentra 86% de sus ventas en el exterior, en promedio anual, en tales mercados. Mientras que 64% promedio de las importaciones anuales de México son intra-TLCAN (Cuadro 4). Sin embargo, este comportamiento no es generalizado, ya que con Estados Unidos la relación comercial ha sido relativamente ventajosa, en términos de saldo de la balanza comercial, mientras que con Canadá es lo contrario.

En el caso del comercio con Estado Unidos, las exportaciones hacia dicho país han crecido a una tasa promedio anual de 11. 4%, durante 1994-2010. Aunque con la crisis financiera, entre el 2008 y 2009 las exportaciones registraron una caída drástica de -21.6%, derivado de la fuerte contracción que sufrió la economía estadounidense. Mientras que las importaciones provenientes de Estados Unidos hacia México han

GRÁFICA 5

México: exportaciones e importaciones intra TLCAN

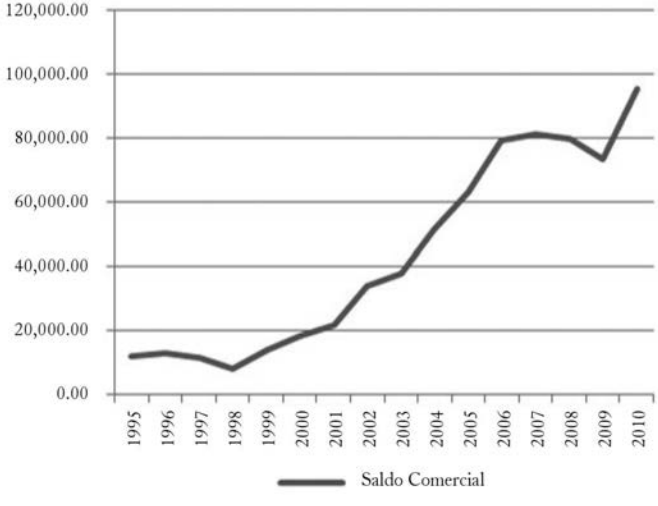
(*millones de dólares constantes*)



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 6

México: saldo de la balanza comercial intra TLCAN



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

CUADRO 4

Coeficiente de participación de las exportaciones e importaciones intra TLCAN sobre el comercio total de México

Años	Exportaciones digiridas al bloque TLCAN	Importaciones provenientes del bloque TLCAN	Exportaciones dirigidas a Estados Unidos	Importaciones provenientes de Estados Unidos	Exportaciones dirigidas a Canadá	Importaciones provenientes de Canadá
	A(%) Participación porcentual sobre el total					
1995	84.6	76.2	82.0	74.3	2.6	1.90
1996	85.4	77.4	83.1	75.5	2.3	1.95
1997	86.4	76.5	84.3	74.7	2.1	1.79
1998	88.2	76.2	86.7	74.4	1.5	1.83
1999	89.5	76.2	87.0	74.1	2.5	2.08
2000	90.2	75.4	88.0	73.1	2.1	2.30
2001	88.0	70.1	85.9	67.6	2.1	2.51
2002	90.0	65.8	88.1	63.2	1.9	2.66
2003	89.4	64.2	87.6	61.8	1.8	2.42
2004	89.3	59.0	87.5	56.3	1.8	2.71
2005	87.7	56.2	85.7	53.4	2.0	2.78
2006	86.8	53.8	84.7	50.9	2.1	2.88
2007	84.5	52.4	82.1	49.6	2.4	2.82
2008	82.6	52.3	80.2	49.2	2.4	3.05
2009	84.2	51.1	80.5	48.0	3.6	3.12
2010	83.5	51.0	79.9	48.1	3.6	2.86

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

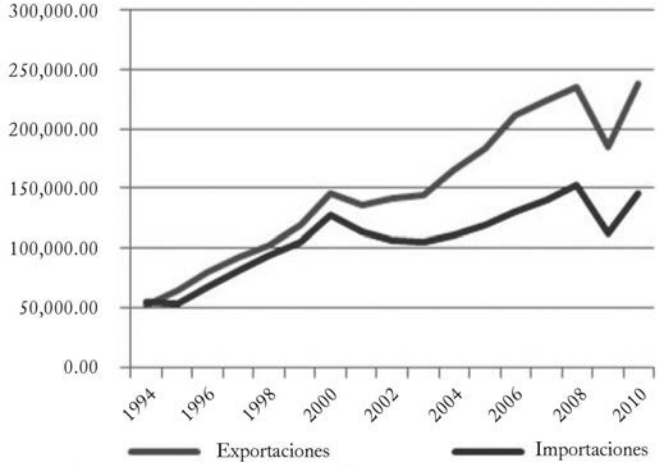
mostrado un crecimiento promedio de 8%. Este desempeño ha permitido mantener una balanza comercial superavitaria con Estados Unidos (gráficas 7 y 8).

El resultado es un tanto obvio por el fuerte vínculo y dependencia que tiene la economía mexicana de la estadounidense, siendo éste el primer socio comercial del país. En su mayoría, las exportaciones mexicanas se dirigen hacia el mercado estadounidense, con una participación porcentual de 84.6%, promedio anual, sobre las exportaciones totales. En tanto las importaciones provenientes de Estados Unidos representan en promedio 62% de las importaciones anuales que adquiere el país del extranjero. Aunque las ventas de bienes exportados a la economía vecina han disminuido en los últimos años, así como las importaciones de bienes provenientes

GRÁFICA 7

Exportaciones e importaciones entre México y Estados Unidos

(*millones de dólares a precios constantes*)

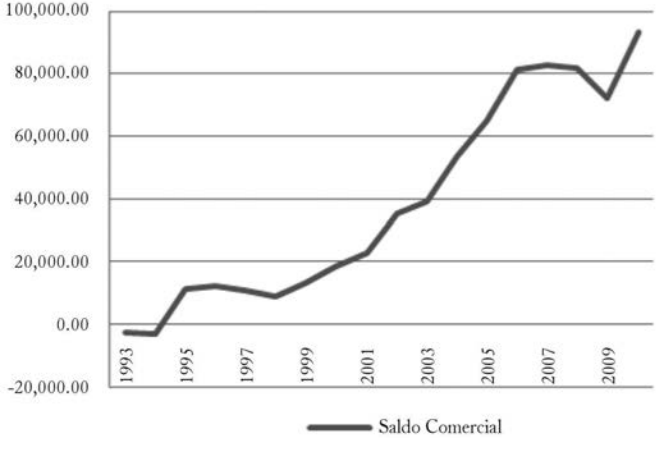


Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 8

Saldo de la balanza comercial entre México y Estados Unidos

(*millones de dólares a precios constantes*)



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

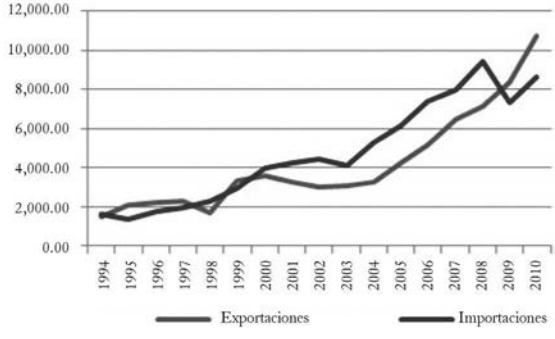
de dicho país (Cuadro 4). Esto en parte por la crisis financiera, pero también debido a los tratados comerciales que ha firmado México con países europeos lo que ha representado una relativa apertura de mercados extranjeros.

En tanto con Canadá, la evidencia muestra que durante el periodo antes de la crisis financiera el crecimiento de las importaciones fue superior al de las exportaciones, resultando una relación comercial deficitaria con la economía canadiense. En el periodo de crisis, por cuestiones coyunturales más que estructurales, el país ha mantenido una balanza comercial superavitaria (gráficas 9 y 10).

GRÁFICA 9

Exportaciones e importaciones entre México y Canadá

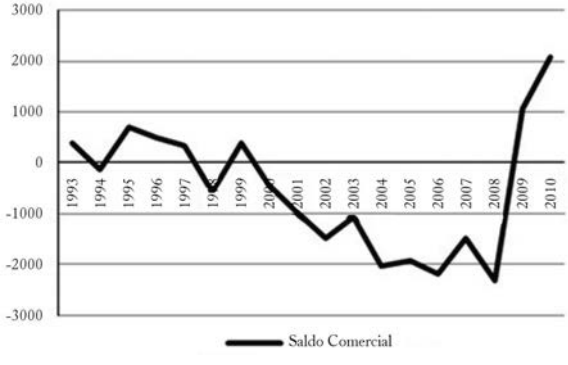
(*millones de dólares a precios constantes*)



GRÁFICA 10

Saldo de la balanza comercial entre México y Canadá

(*millones de dólares a precios constantes*)



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

Tratados de libre comercio con Centroamérica

Con Centroamérica, México ha firmado tres tratados de libre comercio: TLC con Costa Rica, TLC con Nicaragua y el TLC Triángulo del Norte (TN) con El Salvador, Guatemala y Honduras. Los tres tratados tienen como objetivo establecer una zona de libre comercio, con el fin de eliminar las barreras en el flujo comercial de bienes y servicios entre las naciones miembro, fomentar la competitividad y la diversificación comercial. En el caso del TLC-TN, éste tiene objetivos de cooperación para fomentar la inversión y la propiedad intelectual entre los socios (Cuadro 5). En general, con estos tratados México ha buscado una mayor integración regional con los países centroamericanos.

CUADRO 5
Tratados de libre comercio con Centroamérica

Tratados	Entrada en vigor	Objetivo	Objetivos específicos
TLC con Costa Rica	1 de enero de 1995	Crear una Zona de Libre Comercio impulsando el proceso de integración regional y continental.	Estimular la expansión y diversificación comercial. Eliminar las barreras al comercio Promover la competencia leal.
TLC con Nicaragua	1 de julio de 1998	Establecer una Zona de Libre Comercio.	Estimular la expansión y diversificación comercial. Eliminar las barreras al comercio Promover la competencia leal. Establecer lineamientos de cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral.
TLC Triángulo del Norte Con El Salvador, Guatemala y Honduras	Con el Salvador y Guatemala: 15 de marzo de 2001 Con Honduras: 1 de junio de 2001	Establecer una Zona de Libre Comercio que permita avanzar en el fortalecimiento de la integración entre México y Centroamérica.	Eliminar las barreras al comercio Promover la competencia leal. Aumentar las oportunidades de inversión. Establecer lineamientos de cooperación bilateral y multilateral. Eliminar las barreras al flujo de capitales. Proteger la propiedad intelectual

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

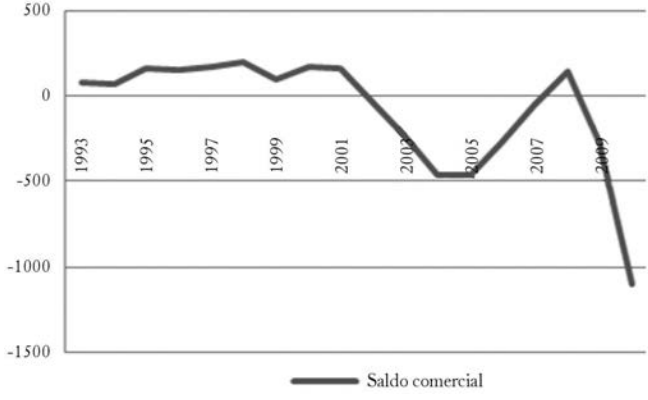
El resultado en términos comerciales con Costa Rica no ha sido del todo favorable. Desde la firma del tratado hasta el 2001 México mantenía un balanza comercial positiva, sin embargo, recientemente la tendencia ha sido deficitaria (Gráfica 11).

En tanto, el TLC con Nicaragua ha generado una situación positiva en la relación de intercambio que mantiene la economía mexicana con este país, el saldo comercial con la economía nicaragüense es superavitario desde el inicio del tratado hasta la fecha (Gráfica 12).

GRÁFICA 11

Saldo de la balanza comercial entre México y Costa Rica

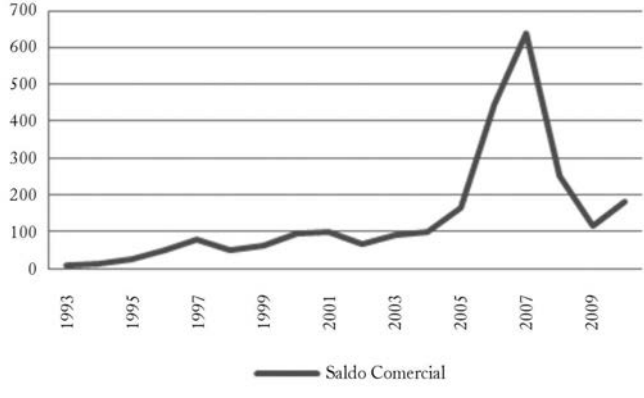
(*millones de dólares a precios constantes*)



GRÁFICA 12

Saldo de la balanza comercial entre México y Nicaragua

(*millones de dólares a precios constantes*)



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

CUADRO 6

México participación porcentual de las exportaciones e importaciones intra con sus socios de Centro América en relación con el comercio total.

Años	Comercio Intra con Costa Rica		Comercio Intra con Nicaragua		Comercio Intra TLCTN					
					El Salvador		Guatemala		Honduras	
	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación
	% Participación porcentual sobre el total de las exportaciones e importaciones									
1995	0.22	0.02	0.04	0.01	0.20	0.01	0.42	0.07	0.11	0.00
1996	0.22	0.06	0.06	0.01	0.18	0.02	0.39	0.09	0.11	0.01
1997	0.22	0.07	0.08	0.01	0.22	0.02	0.49	0.07	0.12	0.01
1998	0.25	0.07	0.06	0.01	0.21	0.02	0.53	0.06	0.12	0.01
1999	0.21	0.13	0.05	0.01	0.21	0.01	0.42	0.06	0.10	0.01
2000	0.21	0.10	0.07	0.02	0.18	0.01	0.35	0.05	0.09	0.01
2001	0.22	0.11	0.08	0.02	0.21	0.02	0.38	0.06	0.09	0.01
2002	0.23	0.25	0.06	0.02	0.18	0.02	0.34	0.07	0.10	0.02
2003	0.21	0.34	0.08	0.02	0.17	0.03	0.36	0.09	0.10	0.03
2004	0.21	0.43	0.08	0.03	0.17	0.03	0.36	0.12	0.10	0.03
2005	0.20	0.40	0.15	0.07	0.22	0.03	0.40	0.10	0.11	0.05
2006	0.21	0.31	0.21	0.03	0.20	0.02	0.37	0.14	0.11	0.05
2007	0.25	0.26	0.27	0.03	0.19	0.02	0.42	0.16	0.14	0.06
2008	0.31	0.25	0.13	0.04	0.26	0.02	0.47	0.16	0.16	0.08
2009	0.28	0.39	0.10	0.05	0.20	0.03	0.52	0.21	0.16	0.08
2010	0.27	0.63	0.10	0.04	0.22	0.03	0.49	0.16	0.14	0.09

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

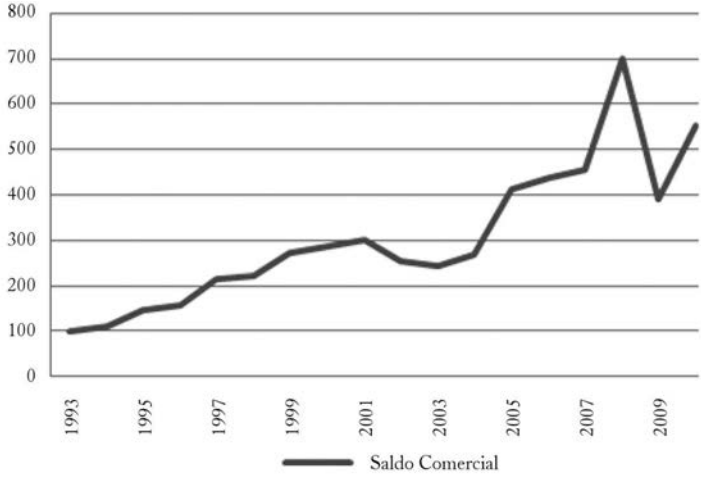
La participación porcentual de las exportaciones hacia Costa Rica y Nicaragua representa sólo en promedio 0.23% y 0.10% de las exportaciones totales que realiza México en los mercados mundiales, respectivamente. Importa de sus socios tan sólo 0.24% y 0.03% en promedio de las importaciones totales que adquiere el país del comercio internacional (Cuadro 6). En el caso de las exportaciones hacia la economía nicaragüense, ha aumentado la participación en las exportaciones totales, de 0.04% en 1995 a 0.1% en el 2010.

Por su parte, la relación comercial con los tres países socios del TLC Triángulo del Norte ha sido favorable. México mantiene balanzas comerciales superavitarias (gráficas 13, 14 y 15). Sin embargo, las exportaciones dirigidas hacia las tres economías (El Salvador, Guatemala y Honduras) representan sólo 0.20, 0.42 y 0.12% en promedio de las exportaciones totales mexicanas, respectivamente (Cuadro 6). Por lo que los efectos positivos de esta relación de intercambio son mínimos comparados con los socios comerciales de América del Norte.

GRÁFICA 13

Saldo de la balanza comercial entre México y El Salvador

(*millones de dólares a precios constantes*)

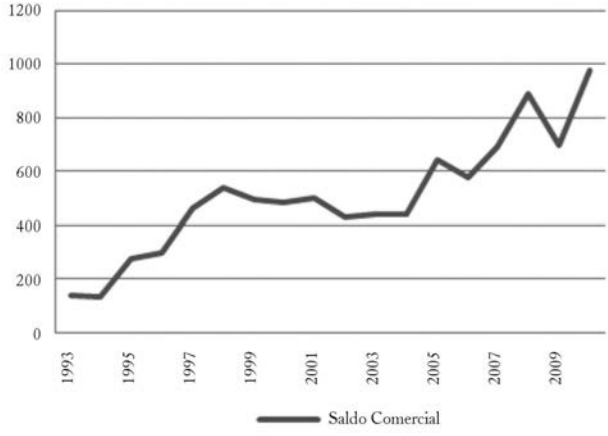


Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 14

Saldo de la balanza comercial entre México y Guatemala

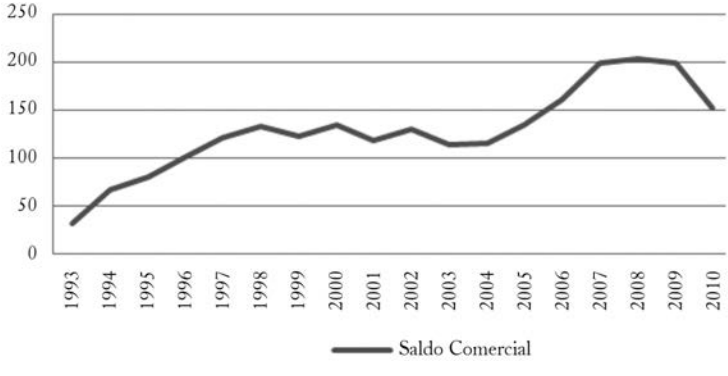
(*millones de dólares a precios constantes*)



GRÁFICA 15

Saldo de la balanza comercial entre México y Honduras

(*millones de dólares a precios constantes*)



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

Tratados y acuerdo con los países de Sudamérica

Los tratados comerciales que tiene el país con las economías sudamericanas son: TLC con Chile, TLC con Uruguay y TLC con Colombia. Estos tres TLC, así como los demás tratados, tienen el objetivo de establecer áreas de libre comercio, eliminando las restricciones comerciales; promover la inversión entre los socios; proteger la propiedad intelectual y fortalecer la cooperación económica entre la naciones miembros (Cuadro 7). Con éstos México ha buscado abrir mercado en las economías sudamericanas.

CUADRO 7

Tratados de libre comercio con los países de Sudamérica

Tratados	Entrada en vigor	Objetivo	Objetivos específicos
TLC con Colombia*	1 de enero de 1995	Crear una Zona de Libre Comercio impulsando el proceso de integración regional y continental.	Ampliar los vínculos comercial y económico entre los países signatarios. Estimular la expansión y diversificación comercial. Eliminar las barreras al comercio Promover la competencia leal.
TLC con Chile	1 de agosto de 1999	Establecer una Zona de Libre Comercio para intensificar el comercio y la Economía.	Eliminar las barreras a l comercio Promover la competencia leal. Aumentar las oportunidades de inversión. Establecer lineamientos de cooperación bilateral y multilateral.
TLC con Uruguay	15 de julio de 2004	Establecer una Zona de Libre Comercio.	Eliminar las barreras al comercio Promover la competencia y las oportunidades de inversión. Fortalecer la integración económica regional. Fortalecer el desarrollo económico y social. Ofrecer a los agentes económicos reglas claras en materia de comercio y la inversión. Crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios. Proteger la propiedad intelectual

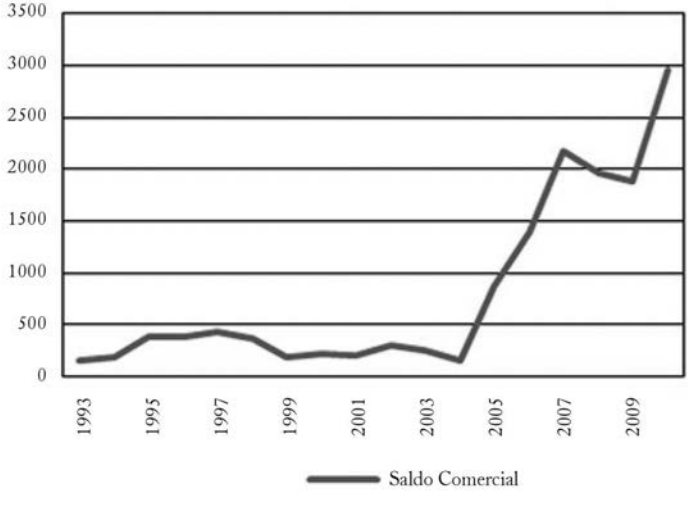
Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

* Originalmente, el TLC con Colombia se llama TLC-G3, el cual mantenía relaciones comerciales entre México, Colombia y Venezuela. Sin embargo, Venezuela en septiembre del 2006 decide retirarse del TLC. Ante esta situación, solamente México y Colombia ratificaron sus acuerdos en materia comercial.

Con Colombia, la relación comercial ha resultado favorable para México; desde que entró en vigor el TLC hasta el 2010, el saldo de la balanza comercial ha sido superavitaria (Gráfica 16). No obstante, a pesar de ampliar y diversificar mercados con los países del sur, con Chile y Uruguay la relación comercial no ha tenido el éxito esperado, ya que con ambos países, a raíz de la firma del TLC, la balanza comercial es deficitaria. Solamente se ha visto mejorada por los efectos de la crisis financiera, pero aun así sigue manteniendo su tendencia negativa (gráficas 17 y 18), lo cual pone en tela de juicio la conveniencia de seguir estableciendo y manteniendo TLC con dichos países o buscar otra forma de cooperación económica, que permita un mejor intercambio recíproco entre socios.

GRÁFICA 16

Saldo de la balanza comercial entre México y Colombia
(*millones de dólares a precios constantes*)

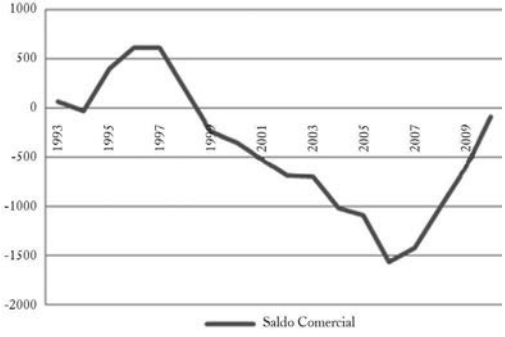


Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 17

Saldo de la balanza comercial entre México y Chile

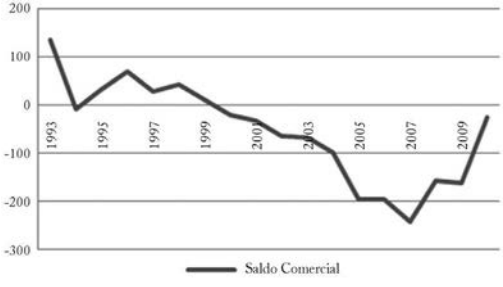
(*millones de dólares a precios constantes*)



GRÁFICA 18

Saldo de la balanza comercial entre México y Uruguay

(*millones de dólares a precios constantes*)



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

Adicionalmente, la intención de colocar mayor volumen de exportaciones en el mercado tanto chileno como uruguayo no ha logrado tener un impacto significativo; las ventas de bienes exportados hacia dichos mercados representan en promedio 0.46% y 0.04% del total de las exportaciones, respectivamente. En el caso de las exportaciones dirigidas a Colombia, cabe destacar que han aumentado su participación en las totales; en los últimos años pasaron de 0.61% en 1995 a 1.2% en el 2010, lo que refleja la relativa penetración de bienes mexicanos a dicho mercado (Cuadro 8).

CUADRO 8

Participación porcentual de las exportaciones e importaciones intra con Colombia, Chile y Uruguay con relación con el comercio total de México

Años	Comercio intra con Colombia		Comercio intra con Chile		Comercio intra con Uruguay	
	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación
% Participación porcentual sobre el total de las exportaciones e importaciones						
1995	0.61	0.13	0.69	0.21	0.06	0.02
1996	0.50	0.11	0.81	0.19	0.11	0.04
1997	0.51	0.11	0.89	0.34	0.06	0.03
1998	0.45	0.12	0.63	0.44	0.06	0.02
1999	0.30	0.16	0.32	0.48	0.04	0.03
2000	0.30	0.16	0.33	0.51	0.04	0.05
2001	0.35	0.20	0.29	0.58	0.03	0.05
2002	0.41	0.21	0.20	0.60	0.02	0.05
2003	0.40	0.24	0.23	0.63	0.02	0.06
2004	0.42	0.32	0.24	0.74	0.02	0.07
2005	0.72	0.30	0.31	0.79	0.03	0.12
2006	0.85	0.29	0.36	0.96	0.03	0.10
2007	1.08	0.27	0.43	0.92	0.03	0.12
2008	1.04	0.35	0.54	0.84	0.06	0.11
2009	1.09	0.26	0.46	0.70	0.04	0.11
2010	1.26	0.26	0.63	0.65	0.07	0.08

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

En contraste, las importaciones provenientes de Chile y Uruguay y la participación de éstas en las importaciones totales que adquiere México, ha ido en aumento después de la firma de los TLC, lo cual pone en evidencia que el TLC con estas naciones lejos de favorecer la relación comercial ha aumentado el grado de dependencia que tenemos con el comercio internacional.

En tanto, los acuerdos de complementación económica celebrados con Bolivia, Argentina, Perú y Brasil tienen como objetivo, de igual modo, establecer una zona comercio libre de restricciones a flujo de comercio e inversiones. Además tiene la finalidad de buscar la complementación económica y comercial entre los

países miembro (Cuadro 9). De la misma manera que los TLC, los ACE tienen la intención de diversificar y ampliar la apertura en México orientados a penetrar en los mercados de Sudamérica. Pero la estrategia ha tenido éxito parcial en la relación de intercambio con estos países.

CUADRO 9

Acuerdo de complementación económica con países de Sudamérica

Tratados	Entrada en vigor	Objetivo	Objetivos específicos
ACE con Argentina	28 de noviembre de1993	Establecer una Zona de Libre Comercio	Intensificar y diversifica el comercio recíproco Promover el aumento del comercio Coordinar y complementar las actividades económicas, en especial la industria y la tecnología conexa. Estimular las inversiones. Establecer lineamientos de cooperación bilateral y multilateral regional.
ACE con Bolivia	10 de septiembre de 1994	Establecer reglas claras y transparentes en beneficio mutuo en materia de comercio e inversión.	Estimular la expansión y diversificación comercial. Eliminar las barreras al comercio de bienes y servicios. Competencia leal en el comercio. Aumentar las oportunidades de inversión. Proteger los derechos de propiedad intelectual. Establecer lineamientos cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral.
ACE con Perú	29 de enero de 1995	Establecer una Zona de Libre Comercio.	Eliminar las barreras al comercio. Promover la competencia y las oportunidades de inversión. Fortalecer la integración económica regional. Establecer lineamientos cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral, Proteger la propiedad intelectual
ACE con Brasil	2 de mayo de 2003	Establecer normas y disciplinas para las relaciones económicas y comerciales, en el marco del Tratado Montevideo de 1980	Impulsar el desarrollo y la diversificación del comercio, con complementación económica Estimular los flujos de inversión, para procurar promover un intensivo aprovechamiento de los mercados y de la capacidad competitiva de las Partes Incentivar la participación de los sectores privados de las Partes.

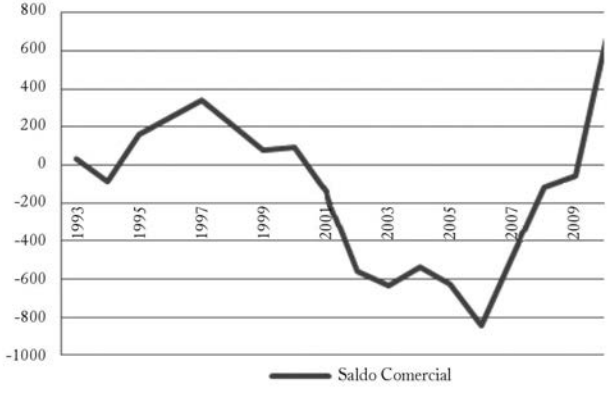
Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

Durante el periodo de 1993 a 2001 la relación de intercambio con Argentina tuvo saldo positivo, no obstante, desde el 2003 hasta el 2007, periodo coyuntural con bonanza económica para muchos países de América Latina, el saldo comercial fue deficitario. En los últimos años la situación comercial con Argentina ha mejorado debido a la crisis financiera (Gráfica 19). Por su parte, con Bolivia la balanza comercial ha tenido una tendencia superavitaria, y en este caso el ACE ha tenido el resultado esperado (Gráfica 20). De la misma forma, con Perú el ACE ha resultado ventajoso para la economía mexicana debido a que la balanza comercial a lo largo del acuerdo, ha mostrado una tendencia superavitaria (Gráfica 21). Incluso, recientemente, han acordado profundizar sus relaciones comerciales. Mientras que el ACE con Brasil no ha logrado revertir el déficit comercial que tenía México antes del acuerdo. De hecho, el déficit comercial se ha agudizado a partir del ACE con la economía brasileña (Gráfica 22).

GRÁFICA 19

Saldo de la balanza comercial entre México y Argentina

(*millones de dólares a precios constantes*)

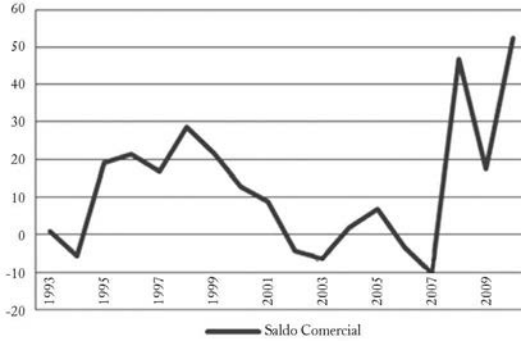


Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 20

Saldo de la balanza comercial entre México y Bolivia

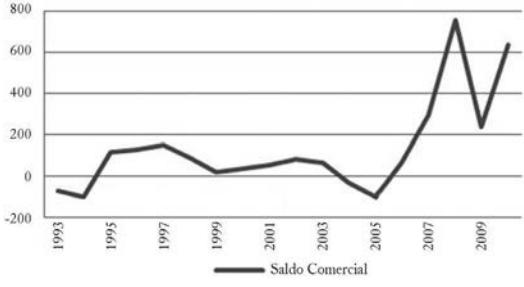
(*millones de dólares a precios constantes*)



GRÁFICA 21

Saldo de la balanza comercial entre México y Perú

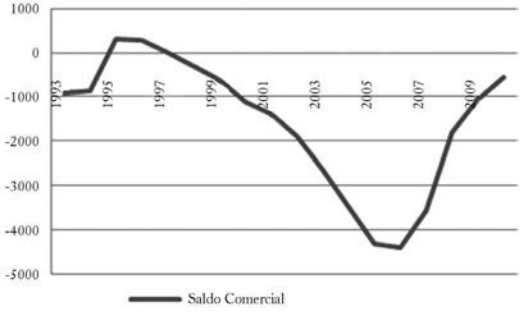
(*millones de dólares a precios constantes*)



GRÁFICA 22

Saldo de la balanza comercial entre México y Brasil

(*millones de dólares a precios constantes*)



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

Ahora, considerando la participación porcentual de las exportación intra con los ACE, la evidencia muestra que las ventas de exportables en el mercado argentino tan sólo representan en promedio anual 0.48% de la ventas que México realiza en el exterior. En el caso de Bolivia y Perú representan 0.03% y 0.31%, respectivamente. En tanto, las ventas en el mercado brasileño han aumentado su participación en las exportaciones totales, lo cual indicaría que el ACE con Brasil ha permitido una mayor penetración de los bienes exportables mexicanos en los mercados locales brasileños. Sin embargo, así como han aumentado las exportaciones mexicanas en dicho país, también han aumentado las importaciones provenientes de éste, más que las primeras (Cuadro 10).

CUADRO 10

México participación porcentual de las exportaciones e importaciones intra ACE con sus socios de Sudamérica en relación con el comercio total.

Años	Comercio intra con Argentina		Comercio intra con Bolivia		Comercio intra con Perú		Comercio intra con Brasil	
	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación
% Participación porcentual sobre el total de las exportaciones e importaciones								
1995	0.44	0.26	0.03	0.01	0.27	0.14	1.08	0.78
1996	0.57	0.33	0.03	0.01	0.25	0.13	1.02	0.77
1997	0.52	0.22	0.02	0.01	0.26	0.13	0.80	0.79
1998	0.41	0.21	0.03	0.01	0.19	0.11	0.63	0.83
1999	0.22	0.15	0.02	0.01	0.15	0.13	0.38	0.80
2000	0.20	0.14	0.02	0.01	0.13	0.10	0.42	1.03
2001	0.19	0.26	0.01	0.01	0.12	0.08	0.45	1.25
2002	0.08	0.41	0.01	0.01	0.14	0.09	0.41	1.52
2003	0.14	0.51	0.01	0.02	0.12	0.08	0.38	1.92
2004	0.30	0.56	0.02	0.02	0.13	0.14	0.46	2.21
2005	0.31	0.59	0.02	0.01	0.16	0.20	0.42	2.35
2006	0.38	0.70	0.01	0.02	0.21	0.18	0.46	2.17
2007	0.42	0.57	0.02	0.02	0.25	0.14	0.74	1.97
2008	0.45	0.46	0.03	0.02	0.40	0.14	1.15	1.67
2009	0.47	0.49	0.03	0.02	0.26	0.15	1.07	1.49
2010	0.59	0.36	0.03	0.01	0.33	0.11	1.27	1.44

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

Tratados de libre comercio en Europa

En el viejo continente, el país tiene dos TLC: uno con la Unión Europea y el otro con la Asociación Europea de Libre Comercio. Ambos tratados tienen como objetivo generar un espacio de comercio de forma multilateral, en el que México busca dinamizar el comercio y la economía, atraer inversión extranjera e incrementar las oportunidades para empresas mexicanas con la apertura de mercados europeos (Cuadro 11). Además están orientados a penetrar en los mercados de los países miembros de la Unión Europea y otros países del continente, con el fin de ampliar su proceso de apertura, diversificar las exportaciones y colocar a México como el único país latinoamericano con libre acceso comercial a los países con el más alto ingreso per cápita de Europa.

CUADRO 11

Tratados de libre comercio con las economías europeas

Tratados	Entrada en vigor	Objetivo	Objetivos específicos
TLCUEM (Unión Europea)	1 de julio de 2000. Firman Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia. • El 1 de mayo de 2004 se incorporaron diez nuevos miembros a la Unión Europea: Chipre, Eslovenia, Malta, República Checa, Hungría, Polonia, Estonia, Eslovaquia, Letonia y Lituania.	Crear un espacio comercial en un contexto de integración multinacional. Establecer oportunidades externas de desarrollo.	Fomentar el comercio. Liberalización preferencial, progresiva y recíprocamente del comercio Dinamizar la actividad comercial y económica. Diversificar las exportaciones mexicanas y tener acceso preferencial en Europa. Atraer insumos y tecnología para la empresa mexicana. Generar mayores empleos. Promover la inversión directa. Incrementar las oportunidades para la empresa Mexicana.
TLCMAELC	1 de julio de 2001 República de Islandia, Reino de Noruega, la Confederación Suiza, el Principado de Liechtenstein.		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

No obstante, el resultado de estos TLC en materia comercial no es positivo. Desde la firma del TLCUEM el déficit de la balanza comercial con el bloque ha incrementado, pasando de un déficit de 9257.3 millones de dólares en el 2000 a un déficit comercial de 22080.2 millones de dólares en el 2008. Con la crisis financiera el déficit ha disminuido un poco sin representar una mejora sustantiva en la relación de intercambio (Gráfica 23).

GRÁFICA 23
Saldo de la balanza comercial entre México y la Unión Europea
(*millones de dólares a precios constantes*)

Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

De forma individual, México mantiene saldo negativo con todos sus socios comerciales de la Unión Europea, salvo en el caso de Chipre, con el cual mantiene una balanza positiva. Incluso la relación comercial con Portugal se ha visto afectada a raíz de TLCUEM, durante la década de 1990 México tenía una balanza comercial superavitaria con Portugal, sin embargo, dicha tendencia se ha revertido a un saldo negativo. En tanto con los países líderes del bloque la relación comercial ha empeorado. Con Alemania el déficit comercial paso de 4213.3 millones de dólares en el 2000 a 7503.5 en el 2010. Con Francia el déficit comercial paso de 1143.5 millones de dólares en el 2000 a 2437.7 en el 2010 (Cuadro 12).

En tanto las ventas en los mercados de la Unión Europea antes de la firma TLC representaban 3.49% de las exportaciones totales mexicanas, después del tratado representa 4.78%. A pesar del aumento en la participación de las exportaciones a la UE, las importaciones provenientes de la UE han aumentado su participación

CUADRO 12

Países seleccionados. Saldos de la balanza comercial de México con sus socios dentro del TLC con la Unión Europea

Años	Alemania	Bélgica	España	Francia	Irlanda	Italia	Inglaterra	Portugal	Chipre
				Saldos comerciales (millones de dólares)					
1993	-2422	-49	-237.6	-649	-30.3	-750.6	-391.3	60.2	0.1
1994	-2706.2	-65.7	-480.4	-1009.1	-26.1	-935.3	-439.3	39.3	0.5
1995	-2209.3	394.9	185.3	-570.4	-151.1	-429.2	-97.8	76.5	12.8
1996	-2575.4	237.1	327.5	-644.5	-214.8	-814.7	-243.1	41.1	18.2
1997	-3276.1	90.5	-29.8	-825.6	-235	-981.7	-358.7	67.2	6.1
1998	-3428.7	-107.9	-537.8	-1078.5	-276.9	-1386.3	-434.9	49.8	1.6
1999	-3091.2	-67	-370	-1098	-263.4	-1474.2	-493	89.5	2.2
2000	-4213.3	-148.8	83	-1143.5	-295.2	-1593.7	-218.6	109	0.8
2001	-4578.3	-171.6	-539.8	-1247.2	-356.3	-1830.5	-556.9	9.9	2.3
2002	-4906.7	-74.5	-830.2	-1496.8	-401.4	-1975.5	-685.8	46.5	2.3
2003	-4503	-229.1	-775.6	-1678.7	-610.2	-2197.8	-508.7	60.1	2.1
2004	-5454.5	-272.8	-825.7	-2060.4	-538.3	-2581.6	-618	-96.3	1.4
2005	-6381	-304.4	-370.5	-2191.9	-644.3	-3303.5	-677.8	-35.8	2.1
2006	-6464.4	-118.1	-368.1	-2105.6	-783.8	-3841.8	-1215.4	-62.8	4.7
2007	-6594.5	80.6	-249.7	-2404	-806.4	-5078.3	-737.7	-46.8	6.8
2008	-7610.2	-90.8	390.4	-2979.6	-788.3	-4633.6	-844.8	-313.2	11.4
2009	-6510.1	90.7	-611.1	-2001.7	-623.1	-2628.1	-583.6	-261.9	7.6
2010	-7503.5	92.8	445.8	-2437.7	-605.2	-3345.6	-270	-216.6	11.4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

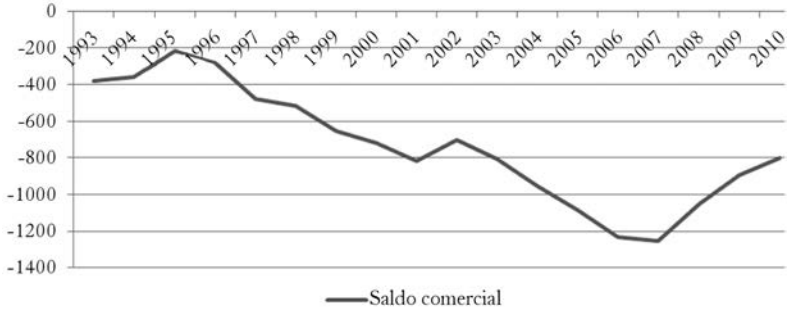
porcentual en el total de la bienes importados; antes del tratado representaban 8.7% de las importaciones totales, ahora representan 11.6%, lo cual nos indica, al igual que el saldo comercial, que el TLCUEM ciertamente ha permitido una mayor apertura de mercado, no obstante, también ha incrementado la dependencia que tiene el país del exterior, en materia comercial.

Por su parte, los resultados obtenidos con el TLC con AELC, de igual modo, han sido negativos. Al principio del tratado, México tenía un déficit en la balanza comercial de 516 millones de dólares, en el 2007 el déficit aumentó a 1232.5 millones de dólares (Gráfica 24). La crisis financiera permitió reducir el déficit

GRÁFICA 24

Saldo de la balanza comercial entre México y AELC

(*millones de dólares a precios constantes*)



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

799.1 millones, sin embargo, a lo largo del TLC con AELC no se ha visto mejorada la relación de intercambio con ningún con país de esta asociación.

El déficit comercial tanto con Islandia como con Noruega se ha recrudecido con el TLC. La situación comercial deficitaria con Islandia paso de 1.2 millones de dólares en el 2001 a 5.7 millones para el 2007. En el caso con Noruega el déficit comercial paso de 77.1 millones de dólares a 211.6 millones en el 2010 (Cuadro 13). Lo cual refleja que el tratado con AELC no ha mejorado la relación comercial con dichos país, sino deteriorado aún más el desequilibrio comercial que mantiene la economía mexicana con los mercados europeos.

Tratados y acuerdos con países asiáticos

En el continente asiático el país tiene firmado un tratado de libre comercio con Israel y un acuerdo de asociación económica con Japón. De la misma forma que los demás, estos tratados buscan establecer un área de libre comercio entre México y los país asiáticos a fin de eliminar las barreras al comercio, promover la inversión reciproca y la cooperación bilateral (Cuadro 14). Adicionalmente, mantiene relaciones comerciales con otros mercados asiáticos como en el caso de China, Taiwán y Corea.

CUADRO 13

Saldos de la balanza comercial de México con sus socios del TLC con la Asociación Económica de Libre Comercio

Años	Islandia	Noruega	Suiza
	Saldo comercial (millones de dólares)		
2000	0.1	-77.1	-642.7
2001	-1.2	-134.2	-682.8
2002	-0.5	-85.2	-614.7
2003	-5.5	-85.8	-716.8
2004	-1.9	-117.9	-835
2005	-2.7	-180	-902.8
2006	-3.7	-201.5	-1027.2
2007	-5.7	-221	-1025.5
2008	-1.6	-237	-811.3
2009	-5.5	-111.8	-775.5
2010	-2.7	-211.6	-585.3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

CUADRO 14

Tratados y acuerdos de libre comercio con países asiáticos

Tratados	Entrada en vigor	Objetivo	Objetivos específicos
TLC con Israel	1 de junio de 2000.	Establecer una Zona de Libre Comercio para intensificar el comercio y la economía	Eliminar las barreras al comercio Promover la competencia leal. Aumentar las oportunidades de inversión. Establecer lineamientos de cooperación bilateral y multilateral
AAC con Japón	17 de septiembre de 2004.	Establecer una Zona de Libre Comercio.	Liberalizar y facilitar el comercio de bienes y servicios. Aumentar las oportunidades y fortalecer la protección de inversión Incrementar las oportunidades para los proveedores en las compras del sector Público. Promover la cooperación y la coordinación para competencia. Fomentar la cooperación bilateral y la mejora del ambiente de negocios.

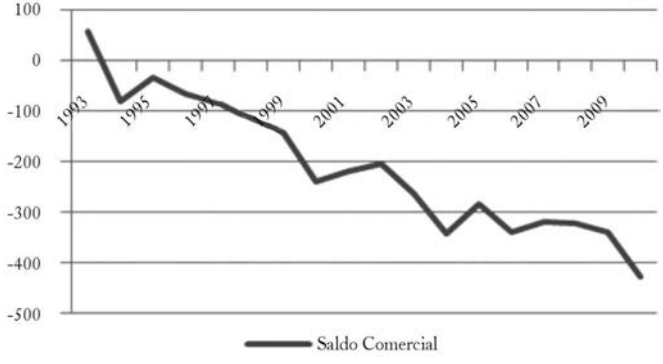
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

La estrategia de firmar tratados con estas dos naciones no ha sido efectiva. En ambos casos desde la entrada en vigor del TLC con Israel y el AAC con Japón el déficit comercial ha sido mayor. Con Israel el déficit paso de 115.4 millones de dólares a 428.5 millones, del 2000 al 2010 (Gráfica 25). En tanto con Japón el déficit comercial pasó de 6560.7 millones de dólares a 13239.5, del 2004 al 2010 (Gráfica 26).

GRÁFICA 25

Saldo de la balanza comercial entre México e Israel

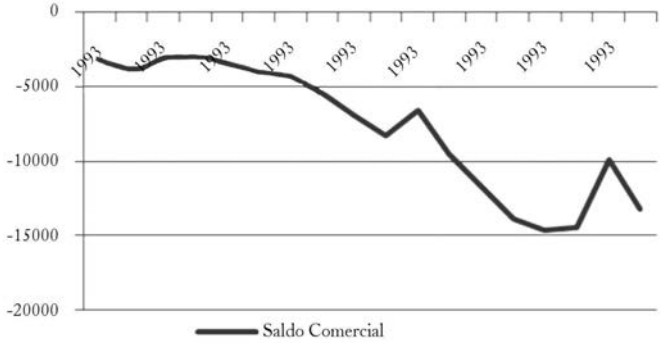
(*millones de dólares a precios constantes*)



GRÁFICA 26

Saldo de la balanza comercial entre México y Japón

(*millones de dólares a precios constantes*)



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

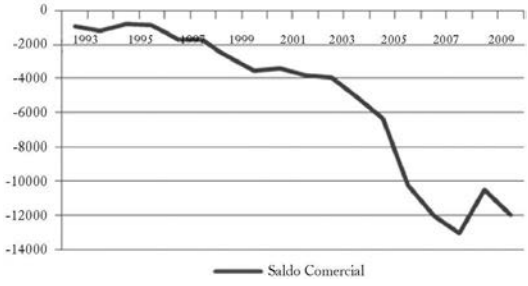
Además los mercados tanto de Israel como el japonés representan el 0.03% y 0.65% de la exportaciones totales mexicanas. Lo que implica que la apertura de mercados con estas naciones no se ha consolidado, ni mejorado la deteriorada balanza comercial que mantiene el país con dichas economías.

En el caso de la relación comercial que se mantiene con Taiwán, Corea y China no se ha tenido un saldo positivo con ninguno de ellos. Incluso con los dos países del grupo de los NICs el déficit comercial se ha agudizado a raíz de la apertura con Corea de un déficit de 899.1 millones de dólares en 1993 se ha incrementado a 11979.6 millones en el 2010. Mientras que con Taiwán en 1993 se tenía un déficit comercial de 695.9 millones de dólares, con la apertura comercial el déficit se incrementó a 5342.8 millones de dólares recientemente (gráficas 27 y 28).

GRÁFICA 27

Saldo de la balanza comercial entre México y Corea

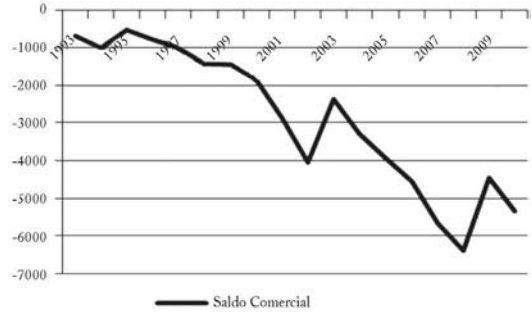
(*millones de dólares a precios constantes*)



GRÁFICA 28

Saldo de la balanza comercial entre México y Taiwán

(*millones de dólares a precios constantes*)



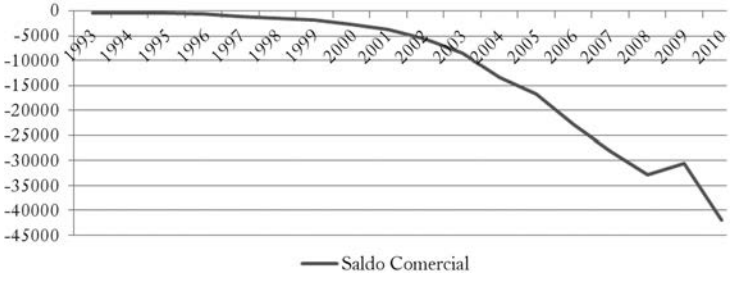
Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

Desde que China se incorporó a la OMC la relación comercial con este país se ha visto afectada. Primero porque el déficit comercial con la economía china se ha incrementado en los últimos 10 años; en el 2000 México tenía un déficit comercial de 3670.2 millones de dólares con la economía china, actualmente el déficit se ha incrementado a 41937.1 millones de dólares (Gráfica 29). Adicionalmente, los productos exportables mexicanos han perdido competitividad con la penetración de los productos chinos al mercado mundial, en particular con el mercado estadounidense, donde México ha dejado de ser uno de los principales socios comerciales de este país al ser desplazado por China.

GRÁFICA 29

Saldo de la balanza comercial entre México y China

(*millones de dólares a precios constantes*)



Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

Además, las importaciones provenientes de China han aumentado no sólo en volumen sino en la composición de las importaciones totales de México. Durante 1993 las importaciones chinas representaban el 0.8% de las totales, hoy en día representan 11.2% de las importaciones que realiza la economía mexicana del exterior.

Acuerdos sobre inversión en México

México ha suscritos 27 Acuerdos para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs) como parte de una estrategia para generar un marco jurídico

que favorezca y fortalezca la protección a la inversión extranjera en México; así como a la inversión mexicana en el exterior. En el Cuadro 15 se muestra que desde 1996 hasta el 2009 se han establecido APPRIs con distintos países del mundo.

En general los APPRIs tienen como objetivo el fomento y la protección jurídica de los flujos de capital destinados al sector productivo. El argumento central de los acuerdos en materia de inversión es que se considera que el establecimiento de APPRIs es un elemento de confianza para atraer inversionistas del extranjero, ya que permiten un ambiente favorable para la inversión, incentivan la inversión productiva y pueden ampliar el desarrollo económico. De ahí que, nuestro país, con estos acuerdos, busca definir la inversión, el ámbito de aplicación, promoción y admisión, el trato de las inversiones extranjeras, la expropiación, las transferencias y la solución de controversias entre el inversionista y el gobierno, así como la controversia en materia de inversión entre gobierno y gobierno.

Adicionalmente, a la firma de los APPRIs, con algunos de los TLC y ACE suscritos por México se han incluido objetivos de fortalecimiento y fomento de la IED entre los socios. Cada unos de ellos contienen capítulos específicos para cubrir dichos objetivos de inversión (Cuadro 16).

Los acuerdos en materia de inversión han permitido a México captar de 2000 al 2007, antes de la crisis financiera, IED por un monto acumulado de 192,831.7 millones de dólares, de los cuales 102,460.1 corresponden a nuevas inversiones, 30,592.2 millones de dólares a reinversiones y 59,779.4 millones de dólares de cuentas entre compañías. Durante el periodo de crisis, pese a la recesión económica y los pronósticos negativos respecto a la economía mexicana la IED realizada en México fue de 17 600 millones de dólares en promedio (Gráfica 30).

En el periodo comprendido entre 2000 y 2008 la composición de los flujos de IED en México por sector económico fueron canalizados en mayor medida al sector terciario, 50.9% fue destinada a las dichas actividades, en tanto que, el sector industrial captó 48.8% de IED, y el sector primario tan sólo captó 0.3%. Durante el periodo de crisis 2008-2010, la composición de la IED ha cambiado, el sector industrial ha captado 53.9% de la IED total, el sector terciario 45.9% y el primario 0.2% (gráficas 31 y 32).

Asimismo, por actividad económica, durante el periodo 2000-2007, la industria manufacturera captó 46.7% de IED, los servicios financieros 26.1%, el comercio

CUADRO 15

Acuerdos para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones suscritos por México

Continente y país	Entrada en vigor
América Latina y el Caribe	
Argentina	22 de julio de 1998
Cuba	29 de marzo de 2002
Panamá	14 de diciembre de 2006
Trinidad y Tobago	1 de junio de 2002
Uruguay	1 de julio de 2002
Europa	
Alemania	23 de febrero de 2001
Austria	26 de marzo de 2001
Belarús	Pendiente
Dinamarca	23 de septiembre de 2000
España	4 de abril de 2008
Eslovaquia	8 de abril de 2009
Finlandia	21 de agosto de 2000
Francia	11 de octubre de 2000
Grecia	17 de septiembre de 2002
Islandia	28 de abril de 2006
Italia	4 de diciembre de 2002
Holanda	1 de octubre de 1999
Portugal	4 de septiembre de 2000
Inglaterra	25 de julio de 2007
República Checa	14 de marzo de 2004
Suecia	1 de julio de 2001
Suiza	11 de marzo de 1996
Unión Belgo-Lucemburgo	20 de marzo de 2003
Asía	
China	6 de junio de 2009
Corea	28 de junio de 2002
India	23 de febrero de 2008
Singapur	3 de abril de 2011
Oceanía	
Australia	18 de julio de 2007

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

CUADRO 16

Acuerdos para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones suscritos por México

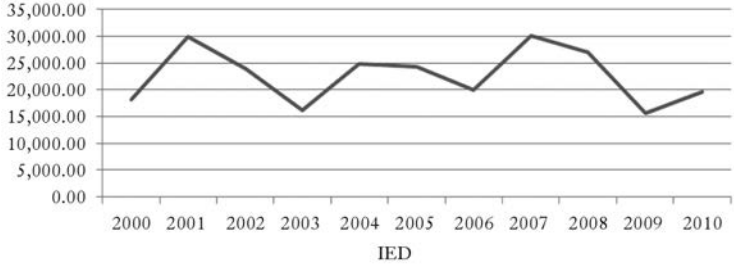
Tratados o acuerdos	Capitulos o artículos en materia de inversión
TLCAN	XXI
TLC con Chile	IX
TLC con Costa Rica	XIII
TLC con Colombia	XVII
TLC con Nicaragua	XVI
TLC Triángulo del Norte	XIV
TLC con Uruguay	XIII
AAC con Japón	VII
TLCUEM	Artículos 28 al 35
TLCMAELC	Artículos 45 al 49

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 30

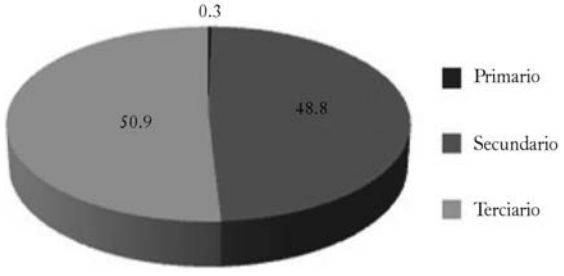
IED captada por México

(*millones de dólares a precios constantes*)

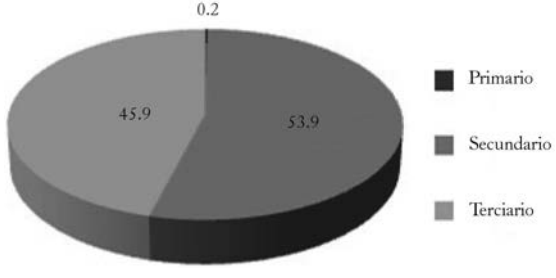


Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos sobre comercio exterior de la Secretaría de Economía.

GRAFICA 31
Porcentaje de IED por sector económico en México (2000-2007)



GRAFICA 32
Porcentaje de IED por sector económico (2008-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

8.5%, el transporte y las comunicaciones 5.8%, las actividades extractivas 1.5%, la construcción 1.2%, la electricidad y el agua 0.9%, las actividades agropecuarias 0.2% y otros servicios 8.9%. Mientras que en el 2010 las actividades de mayor recepción de IED fueron el comercio con 42.7%, la manufactura con 34.6% y los servicios financieros con 20.2%, dejando 2.5% para otros sectores.

De acuerdo con el informe de la Secretaría de Economía la IED se concentra en las actividades financieras y manufacturas sobre todo en maquiladoras o plantas de ensamble, especialmente en el caso de la IED de Estados Unidos.

Del 2000 al 2007 la IED provino principalmente de Estados Unidos (54.8%), con un monto promedio de 12,827.5 millones de dólares. No es de extrañar que más de la mitad de la IED que capta México provenga del país vecino del norte, ya que es su principal socio comercial. En tanto la IED española representa 15.6% del total, la de Holanda 12.7%, la canadiense 2.4% y la de Reino Unido 3.2%. Por otro lado, el país que más invirtió en México proveniente de países sudamericanos fue Argentina con 0.3% de la IED total (Cuadro 17).

En periodo de crisis la IED proveniente de Estados Unidos fue de 7 756.33 millones de dólares en promedio, lo que representa 37.4% de los flujo de IED. La IED proveniente de Holanda aumentó en la recesión, en promedio 4,355.37millones de dólares, lo que representó 21 % de lo flujos. Mientras que la de España disminuyó un poco, ya que sólo representaron 14.4%. Otros países que aumentaron el flujo de inversión hacia México fueron Canadá, Brasil y Japón con un porcentaje de 9.3%, 0.9% y 0.9% sobre el total de IED, respectivamente (Cuadro 17).

De acuerdo con los informes de la Secretaría de Economía, la IED se ha orientado hoy en día hacia las franquicias, las cuales en México aportan 6% del PIB. Esta modalidad de la IED genera 660 mil empleos directos en 70 mil puntos de venta. En el 2010 del presupuesto se destinaron 350 millones de pesos al Programa Nacional de Franquicias a fin de que ésta puedan ser una oportunidad de hacer negocios sin grandes riesgos en la inversión.

Lo que no dice el informe es que las franquicias sólo generan empleo, pero no ganancias a los inversionistas mexicanos, ya que el inversionista extranjero no arriesga su capital en la compra de material y equipo para instalación de la franquicia, ni en la compra de insumos, ellos vienen al país a realizar sus ventas de franquicia en la cuales sólo venden el nombre y prestigio del producto. Por lo que esta modalidad de IED realmente no invierte en el país, sólo busca vender una imagen y conseguir las ganancias derivadas de ella en un corto plazo, sin incurrir en los riesgo y costos asociados a la instalación de un nueva empresa.

La apertura de mercados, ciertamente, ha aumentado la movilidad (entrada y salida) de flujos de bienes y capitales en el país. Sin embargo, el costo ha sido un déficit comercial continuo no sólo de manera agregada, sino de forma individual con sus socios comerciales. La estrategia de firmar tratados de libre comercio y acuerdos de complementariedad económica con el fin de abrir y diversificar mercados y así los bienes exportables mexicanos penetraran y se posicionaran en

CUADRO 17

IED capta de por México por país de origen

(millones de dólares a precios constantes)

País de origen	Promedio (2000-2007)	% de participación promedio (2000-2007)	Promedio (2008-2010)	% de participación promedio (2008-2010)
IED Total	**23,405.86**	**100**	**20,716.57**	**100**
TLCAN	**13,385.09**	**57.2**	**9,684.57**	**46.7**
Estados Unidos	12,827.50	54.8	7,756.33	37.4
Canadá	557.59	2.4	1,928.23	9.3
América Latina				
Brasil	32.16	0.1	194.40	0.9
Argentina	78.40	0.3	6.00	0.0
Panamá	55.66	0.2	63.13	0.3
Chile	35.48	0.2	49.90	0.2
Puerto Rico	49.70	0.2	-11.53	-0.1
Costa Rica	5.84	0.0	13.70	0.1
Uruguay	6.96	0.0	3.47	0.0
Colombia	15.20	0.1	22.83	0.1
TLC con Unión Europea	**8,348.55**	**35.7**	**9,410.87**	**45.4**
España	3,656.29	15.6	2,985.67	14.4
Holanda	2,974.01	12.7	4,355.37	21.0
Reino Unido	746.69	3.2	715.30	3.5
Alemania	411.89	1.8	312.97	1.5
Luxemburgo	142.76	0.6	290.53	1.4
Bélgica	94.34	0.4	156.03	0.8
Dinamarca	152.08	0.6	17.13	0.1
Finlandia	60.49	0.3	51.53	0.2
Italia	47.78	0.2	55.80	0.3
Irlanda	24.51	0.1	101.10	0.5
Suecia	47.55	0.2	151.07	0.7
Francia	-26.09	-0.1	182.63	0.9
Austria	13.63	0.1	6.33	0.0
Portugal	2.60	0.0	29.50	0.1
Grecia	0.03	0.0	0.00	0.0
Otros países de Europa				
Suiza	423.48	1.8	240.17	1.2
Noruega	10.93	0.0	0.93	0.0
Asia				
Japón	59.56	0.3	192.23	0.9
Singapur	79.34	0.3	118.80	0.6
República de Corea	56.64	0.2	147.50	0.7
Taiwán	21.14	0.1	39.30	0.2
China	11.48	0.0	15.97	0.1
India	5.55	0.0	3.40	0.0
Oceanía				
Australia	28.56	0.1	18.07	0.1
Otros países	**648.11**	**2.8**	**511.83**	**2.5**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

los mercados extranjeros, no ha logrado conseguir el objetivo planteado por el modelo económico, el cual es generar un sector externo capaz de llevar a crecimiento económico esperado.

Lo que han conseguido los TLC y ACE es agravar aún más el déficit externo de la balanza comercial con la mayoría de socios. Esto genera un lastre en las expectativas de crecimiento económico, debido a que la propensión a importar es mayor que propensión a exportar, lo cual inevitablemente requiere reducir el monto de divisas internacionales para pagar las compras del exterior, esto porque la entrada de divisas por exportación no puede cubrir la salida de divisas por el pago de importaciones. Lo anterior, eventualmente conduce a un continuo desequilibrio de la balanza de pago afectando las oportunidades de crecimiento o expansión económica del país.

Adicionalmente, los TLC no han logrado diversificar y abrir totalmente los mercados extranjeros; un gran porcentaje de las exportaciones e importaciones mexicanas son hacia y del mercado estadounidense, lo cual indica que no se ha dejado de depender, principalmente, de la economía de Estado Unidos.

En tanto la entrada de flujos de IED no ha generado el impacto positivo deseado. Lo anterior se debe a que gran parte de la IED se dirige a actividades financieras, de maquila y de ensamble, las cuales no generan encadenamientos hacia atrás y adelante con el sector interno. Incluso la actividad maquiladora y de ensamble han generado un proceso de sustitución de insumos nacionales por insumos importados, dejando a la economía mexicana como una procesadora de partes. Es por ello que la IED, al orientarse a actividades de este tipo tiene poco encadenamiento con el mercado interno y no tiene un impacto significativo en el crecimiento del país.

Por su parte, las nuevas modalidades de la IED, en este caso las franquicias, no generan un impacto positivo en la economía, sólo son generadoras de empleo, pero no de utilidades, conocimiento, o valor agregado para México. Sólo representan un oportunidad de negocios para los inversionistas extranjeros, debido a que éstas no representan riesgos para ellos.

Propuestas. El vínculo entre comercio y la industria

La apertura comercial y los tratados de libre comercio, en especial del TLCAN, aumentaron sustantivamente las exportaciones, convirtiendo al sector externo en un

sector muy dinámico de la economía mexicana. Sin embargo, la apertura comercial no fue acompañada con una estrategia de fomento industrial, lo que implicó un proceso de ruptura en los encadenamientos productivos entre los diferentes sectores y actividades económicas. Ante ello, se requiere una serie de medidas que fortalezcan el encadenamiento productivo:

- Una de las sugerencias inmediatas es fortalecer el sector industrial y el mercado interno, de tal manera que se reactiven los encadenamientos entre sectores y que el arrastre del crecimiento no sólo se dé por el lado del comercio exterior, sino también del lado del mercado interno. Esto coadyuvaría a completar las cadenas de valor, en particular la de insumos, ya que los bienes exportados tienen un gran porcentaje de insumos importados. De ahí, en la medida que la industria interna se fortalezca, ésta podrá abastecer de insumos intermedios al sector exportador al grado de generar cadenas de valor que permitan no sólo dejar de depender del exterior sino aumenta la competitividad de los productos exportados. Lo que eventualmente reduciría el déficit crónico que se tiene en la balanza comercial con la mayoría de sus socios.
- El fortalecimiento industrial debe estar basado en un diagnóstico de los sectores y ramas productivas, donde se analice a las industrias estratégicas y claves para el encadenamiento productivo con la finalidad de pasar de una competitividad basada en precios a una competitividad real, donde el valor agregado sea el eje del aumento de la productividad y la competitividad.
- Promover la asistencia técnica y organizativa tanto para las industrias que se orienten a la demanda interna como a la externa.
- Promover la producción y exportación de recursos naturales no tradicionales así como de los hortofrutícolas orgánicos tan demandados actualmente.

Para abatir el crónico déficit comercial, las medidas de política económica del país, en este caso comercial, más que aumentar el volumen de productos exportables, deben procurar acrecentar el valor de los productos exportables, principalmente los manufactureros, lo cual mejoraría la competitividad y la relación de intercambio. De ahí la relevancia del los incentivos y/o apoyos que propicien una mayor innovación en los productos exportables.

Relacionado con lo anterior, es importante el vínculo entre el gobierno mexicano y universidad pública para generar capital humano e innovación, no sólo para las necesidades del mercado interno y la sociedad, sino también para generar la innovación que permita aumentar el valor agregado a nuestros exportables y así contrarrestar el déficit comercial y el deterioro en los términos de intercambios.

Otra medida tiene que ver con el grado de dependencia que tenemos de las importaciones. Si bien la política económica debe procurar reducir la propensión a importar, lo más relevante es buscar un mayor encadenamiento productivo entre el sector externo e interno. Incentivar la industria interna a modo que produzca los insumos intermedios para la generación de bienes exportables, mediante mecanismos de política fiscal y monetaria.

En tanto, la política económica debe procurar que en el sector manufacturero y en el caso particular del sector maquilador, al menos se adquieran entre 70 y 80% de sus insumos en el mercado interno; con esta medida no sólo se reduciría la propensión a importar, sino estimularía el mercado interno y, lo más importante, las exportaciones tendrían mayor contenido nacional. El encadenamiento entre sectores (externo e interno) generaría no sólo una mayor producción local, sino aumentaría la generación de empleo e incremento la demanda interna. De tal manera que el encadenamiento y fortalecimiento entre el sector interno y externo, eventualmente, propiciarían un mayor dinamismo de la economía mexicana.

Tratados y complementariedad económica

La excesiva firma de tratados de libre comercio no ha reflejado los resultados esperados en el crecimiento del país, debido a que la mayoría de ellos son acuerdo bilaterales. Los acuerdos han contribuido a la apertura de la economía mexicana sin reflejarse en un incremento sustantivos del PIB, incluso, como se examinó a lo largo del presente documento, se ha agudizado el deterioro en la relación comercial con algunos de sus socios. De ahí que el país busque transitar hacia una integración regional dentro del marco del regionalismo de nueva generación (o abierto), donde el eje sea la complementariedad productiva y el apoyo recíproco entre miembros, y no el libre comercio. De acuerdo con Devlin y Ffrench-Davis (1999) esto conduciría a:

- Efectos compensatorios a la liberalización de importaciones, al impulsar la reciprocidad tanto en las exportaciones como en las importaciones, lo cual mejoraría el desequilibrio de la balanza comercial debido a que el impulso positivo y negativo a la actividad económica e inversiones estaría en equilibrio con la integración regional, a diferencia de los acuerdos bilaterales que sólo persiguen la liberación del comercio, donde la liberalización de las importaciones, si no está estratégicamente dirigida, genera agudos desequilibrios entre el volumen exportado e importado que, eventualmente, se traducen en déficit de la cuenta corriente.

La integración regional y complementaria productiva constituye una estrategia para resolver problemas de mercados imperfectos e incompletos, tanto nacionales como externos. Además, genera un impulso estratégico para el fortalecimiento productivo entre la naciones miembro; entre los efectos positivos destacan:

- El aumento en el tamaño del mercado, derivado de la integración regional, posibilitaría no sólo el incremento de la exportaciones, sino que generaría una mayor especialización e industrialización en el país, por medio de economías de escala.
- El apoyo y acceso recíprocos implicarían aumentos en los flujos de información y tecnología, lo cual mejoraría la competitividad y la diversificación de productos.
- El acceso a los mercados subregionales y al trato preferencial, propiciarían un ambiente seguro para nuevas oportunidades de inversión tanto nacional como extranjera. Esto resultaría propicio para incrementar la formación bruta de capital fijo y ahorro nacional.

Reorientar el papel de las relaciones internacionales procurando abrir mercados donde se pueda promover un mejor intercambio, ya que hasta el momento los acuerdos y tratados establecidos no han logrado cumplir con los objetivos planteados, ni contribuir al desarrollo del país. Por tanto, se debe busca la apertura de nuevos mercados con base en un estudio profundo del mercado, de las potencialidades económicas y no con TLC sino con acuerdos de complementación económica e inversión.

En el caso de los tratados vigentes, donde tenemos un relación de intercambio negativa, en la renegociaciones se debe buscar transitar a una mejor integración, es decir, pasar de una integración sólo comercial a una integración económica, donde el eje rector no sea el libre intercambio de mercarías y la relación bilateral, sino la

complementariedad económica y el beneficio mutuo, principalmente con los países de América Latina.

Explorar la posibilidad de un arreglo de inversión plurilateral en los acuerdos de libre comercio con los países del Asia-Pacífico, para impulsar el comercio hacia dicha región

Reorientación de la inversión extranjera directa

Pese a la gran entrada de flujos de IED a la economía mexicana, éstos no han logrado cristalizarse para generar el impacto positivo deseado, debido a que generalmente ésta se orienta a sectores con alta rentabilidad y no se ubican para impulsar sectores que fortalezcan y respondan a las necesidades económicas que requiere el país.

Deben implementarse normas que propicien la canalización adecuada y eficiente de capital extranjero hacia sectores e industrias estratégicas así como para el desarrollo de nuevas industrias con capacidad competitiva internacional. Esta medida debe estar acompañada de un diagnóstico oportuno de la industrias o actividades económicas que necesiten impulso y que sean clave para el desarrollo socioeconómico del país.

Se deben establecer mecanismos que permitan generar inversión conjunta entre inversionista extranjeros, privados e inversión pública. Las *joint venture* permitirían inversión de largo plazo con incrementos en la formación bruta de capital; además, generaría beneficios a los inversionista nacionales, lo cual fortalecería la industria nacional y generaría empleos.

Bibliografía

Barkin, David (1991), *Un desarrollo distorsionado: la integración de México a la economía mundial*, Siglo XXI Editores/UAM, México.

Bhagwati, Jagdish N. (1988), "Export-Promoting Trade Strategy. Issues and Evidence", *Research Observer*, 3(1), pp. 27-57.

Bougrine, Hassan (septiembre 2001), "Competitividad y Comercio Exterior", *Comercio Exterior*, pp. 767-771.

CEPAL (2008a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (2008a), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2007*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

—— (2008b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

—— (2009a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

—— (2009b), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2008*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

—— (2009c), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2008-2009*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Devlin, R. y Ffrench-Davis, R. (noviembre, 1999), "Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina", *Comercio Exterior*, pp. 955-966

Dussel P., Enrique (2003), "Características de las actividades generadoras de empleo en la economía mexicana 1988-2000", *Investigación Económica*, UNAM, México.

—— (2004), "Efectos de la apertura comercial en el empleo y el mercado laboral de México y sus diferencias con Argentina y Brasil (1990-2003)", documentos de Estrategia de Empleo, OIT.

Flores, José (2010), *Cambio estructural e integración regional de la economía mexicana. Un estudio de desintegración industrial*, UAM-Xochimilco, México.

Ibarra, David (2005), *Ensayo sobre la economía mexicana*, FCE, México.

Girón, Alicia (1995), "Renegociación tras renegociación", en *Fin de siglo y deuda externa: historia sin fin*, Argentina, Brasil, México, IIE.

Pacheco-López, Penelope, "The impact of trade liberalization on exports, imports, the balance of payments and growth: The case of México", Department of Economics, University of Kent.

Reyes, Giovanni E. (2001), "Exportaciones y crecimiento económico en América Latina: la evidencia empírica", *Comercio Exterior*, noviembre, pp. 975-984.

Rozo, Carlos A. (2009), "Apertura, tratados de libre comercio y crecimiento", en Alfredo Guerra-Borges (coord.), *De la integración tradicional al regionalismo estratégico*, Siglo XXI Editores, México.

Stiglitz, Joseph E. (2003), "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, agosto, núm. 80, pp. 7-40.

Uculmana, Peter (2008), *Los procesos de integración en las Américas*, Universidad de San Martín de Porres, Fondo Editorial, Lima.

Democratización y política económica exterior de México*

*Federico Manchón***

Introducción

La política exterior económica de México a partir del gobierno de Carlos Salinas ha tenido dos defectos destacados que han contribuido al debilitamiento de la soberanía nacional. Por una parte un desempeño en las organizaciones multilaterales de diagnóstico económico y de definición de orientaciones de políticas económicas (OME) que, aunque ha venido aumentando a la par del aumento de la brecha democrática en el país, está por debajo de su participación potencial. Mi intención aquí es tratar de iniciar una contribución para explicar este defecto en lo que respecta a las OME que no son regionales, ya se trate de organismos multilaterales de vocación universal (OMEU), como los pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, o de organismos multilaterales de club (OMEC), como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).[1]

* Artículo originado en la ponencia presentada en el Vigésimo quinto Congreso del Departamento de Producción Económica, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, del 12 a 14 de septiembre de 2011, Cuernavaca, Morelos. Agradezco los comentarios de Aída Lerman y de David Fonseca a una versión inicial del artículo.

** Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica, UAM-Xochimilco; y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM [fmanchón@correo.xoc.uam.mx].

[1] Siguiendo a Keohane y Nye, Clifton y Díaz-Fuentes señalan la diferencia de los modelos globales de cooperación multilateral de formas de gobierno incluyente y los modelos de cooperación multilateral de club con formas de gobierno excluyente en donde el dominio lo ejerce un pequeño número de países ricos de ideas afines (Clifton y Díaz-Fuentes 2011:116).

Por otra parte, un desempeño crecientemente sesgado por el menosprecio de la comunidad internacional (CI), tanto en la elaboración del diagnóstico económico y en la construcción de definiciones de políticas económicas cooperativas y coordinadas para la gestión de la economía mundial, como en la elaboración del diagnóstico económico de cada uno de sus miembros y la formulación de lineamientos y sugerencias para la definición de las políticas económicas que la CI considera adecuadas para cada uno de sus Estados miembros. Sesgo que se vuelve aún más notable por la defectuosa profundización de la integración norteamericana, y por la cada vez mayor influencia que esta integración tiene en la visión que México construye para su participación en la comunidad internacional.

Durante los sexenios de Salinas y Zedillo la política económica de apertura se acompañó de una activa política económica exterior de adhesión y participación en las OMEU y OMEC, aunque esta intensificación estuvo clara y activamente orientada por el proceso de la integración regional norteamericana, lo que significó un detrimento de la independencia con que México intervino en la dimensión multilateral no regional. Durante los sexenios de Fox y Calderón, la política exterior procuró recuperar en parte la participación en el ámbito de las OMEU y las OMEC con magros resultados, al tiempo que se frustraba el desarrollo institucional de la multilateralidad regional en materia económica y, en el actual gobierno, perdía importancia la atención oficial a la participación de México en los organismos multilaterales de vocación universal.

En los cuatro sexenios, desde el punto de vista de los fines, la política exterior, como parte fundamental de la actividad del Estado, procuró el crecimiento económico sin que los matices con que lo formuló cada presidente afectara este objetivo que, hay que notarlo, siempre fue menor que el que el gobierno en funciones pretendió. Además, en ninguno de los cuatro sexenios se satisfizo el mandato constitucional de "una más justa distribución del ingreso y la riqueza" que "permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales" (artículo 25 de la Constitución), requisito indispensable de toda democratización, sino que, por el contrario, se agravó la injusta distribución del ingreso y la riqueza.

Desde el punto de vista del procedimiento, como veremos, los cambios constitucionales y legales que fueron introduciéndose, sobre todo durante los últimos sexenios, no contrarrestaron el crecimiento de la brecha democrática que produjeron la apertura durante la globalización y el diseño institucional del sistema político nacional.

Primero abordaré la modificación de las condiciones de formulación de la política exterior durante la globalización, especialmente durante la tercera globalización, que ha aumentado la brecha democrática. Después expondré las definiciones institucionales de la política económica exterior de México. En la tercera parte argumentaré que en los últimos cuatro sexenios la ensanchada brecha democrática ocasionada por la globalización aumentó aún más en México por defectos nacionales institucionales y de gestión. En la cuarta parte propondré que es posible dar pasos en un proceso de democratización que contrarreste el debilitamiento de la soberanía nacional de los últimos 30 años.

Globalización y política económica exterior

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (IIGM) se reactiva un proceso de globalización en el mundo, entendido como una intensificación de las relaciones entre no residentes,[2] uno de cuyos rasgos desde su constitución a mediados del siglo XIX con la universalización del sistema de Estados,[3] originariamente nacido en Westfalia a mediados del siglo XVI como sistema de Estados europeos, es la globalidad, característica por la que la identidad de cada Estado se define por la relación de oposición y complementariedad con otros,[4] conforme lo que Keohane y Nye definen, por oposición al realismo, como interdependencia compleja (Keohane, 2009:127).[5]

[2] "Con el término *globalización* designamos los procesos orientados hacia la expansión mundial del comercio y la producción, de los mercados de bienes y capitales, de las modas, los medios y programas, las noticias y las redes de comunicación, los transportes y los movimientos migratorios, los riesgos de la gran tecnología, los daños medioambientales y las epidemias, el crimen organizado y el terrorismo. En estos procesos, los Estados nacionales se ven involucrados en una sociedad mundial cada vez más interdependiente y de la que ellos mismos dependen; una sociedad mundial cuya especificación funcional prosigue sin reparar en absoluto en fronteras territoriales" (Habermas, 2006:170).

[3] "El nuevo orden se delinea a partir de la guerra de Crimea y la Conferencia de París (1856), que impone la paz en Italia y el Oriente Medio y permite la creación del reino de Italia con Roma capital (1870) y del imperio alemán (1871)" (Carmagnani, 2004:190).

[4] Keohane llama concentración de la globalidad a la globalización: "La 'globalización' es *el proceso mediante el cual la globalidad adquiere una concentración cada vez mayor*" (2009:386, 407).

[5] Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial el sistema interestatal se define, debido a la constitución de la Organización de Naciones Unidas, como postwesfaliano, debido al principio adoptado por la CI de proscripción del uso de la fuerza entre Estados.

Este proceso de globalización se renueva en lo que usualmente se denomina tercera globalización,[6] que comienza con la transformación estructural de mediados de la séptima década del siglo pasado, y que aún no termina, cuyo principal momento de transición puede fijarse en la decisión de la CI de adoptar un régimen internacional de tipos de cambio flexibles pero estable, con la consiguiente liberalización de los flujos financieros internacionales por motivos de la cuenta de capital y de la cuenta financiera de la balanza de pagos, aunque esta decisión resulte de la denuncia por parte de Estados Unidos de los compromisos asumidos en el régimen monetario anterior.

A partir de este cambio paulatinamente se fue reforzando la importancia de las decisiones internacionales en la formulación de políticas nacionales de cada miembro del sistema de estados. Fenómeno que sufrió un nuevo y poderoso impulso con el fin de la Guerra Fría a comienzos de los noventa del siglo pasado que decidió la competencia entre sistemas sociales, superó en cierta medida el bloqueo del Consejo de Seguridad, convirtió la ONU en foro de política mundial que aumentó su peso político (Habermas, 2006:164), permitió una rápida profundización y ampliación de la unificación europea, y la emergencia de los grandes países en desarrollo, dando comienzo a un periodo en el que, según Habermas, lo que parece progreso en la constitucionalización del derecho internacional se presenta por otro lado como imposición del derecho imperial, en el que el internacionalismo y el multilateralismo pueden llegar a ser medios para extender globalmente el derecho nacional, lo que fue propósito claro de Estados Unidos durante la administración Bush, dejando abierta así la alternativa entre constitucionalización del derecho internacional e instrumentalización del mismo mediante la imposición del derecho imperial (Habermas, 2006:175).

En el marco de la ambigüedad que produce la falta de resolución frente a esta alternativa que hasta hoy se mantiene abierta, la creciente influencia de las decisiones internacionales, normativas y discrecionales, se ha ido construyendo en el seno de las instituciones y organizaciones económicas internacionales que, sobre todo en la tercera globalización, no sólo se han incrementado en número, sino que se han desarrollado, aumentando sus recursos y asumiendo nuevas

[6] En su dimensión institucional, la tercera globalización económica se caracteriza por una liberalización de los flujos internacionales de bienes, servicios y capitales, y por fuerte restricción y selectividad en los flujos migratorios.

facultades en la definición y supervisión de políticas económicas internacionales y nacionales. Así, los momentos difíciles por lo que pasó y deberá seguir pasando la cooperación internacional no impidieron hasta ahora su profundización. Más bien al contrario, cada crisis, incluyendo la última reciente Gran Recesión, indujeron una profundización de la cooperación y la coordinación, y, como saldo, un fortalecimiento y complejización de la red de regímenes internacionales cuya influencia no ha dejado de crecer en la definición de las políticas para el conjunto de los estados del sistema internacional, pero también para cada uno de ellos.

En la consideración sobre el tema de si la globalización ha reducido la importancia de losEstados en las relaciones internacionales, incluyendo las económicas, es frecuente la opinión de que sí, de que en efecto así ha sido. Para este punto de vista los Estados no sólo han perdido importancia, sino que han prácticamente perdido capacidad para afectar, individual o conjuntamente, el comportamiento de los mercados. Esta opinión es básicamente incorrecta. Es cierto que la globalización ha implicado la multiplicación de actores y prácticas internacionales, pero no es cierto que la regulación y supervisión política de los mercados haya perdido importancia.

Los que sí han ocurrido han sido cambios en las formas de intervención política de los Estados. Uno de estos cambios ha sido la disminución de la importancia relativa de las definiciones política económica que se elaboran en las instituciones domésticas de cada uno de los Estados de la CI respecto de las definiciones de política económica internacional y nacional que cada Estado elabora en conjunto con otros Estados, cooperativa y coordinadamente. Otro cambio, que resulta de un régimen internacional que sigue reposando en un sistema interestatal de carácter intergubernamental, ahora notoriamente extemporáneo, ha sido un desmesurado aumento de la importancia de los poderes ejecutivos respecto de los espacios deliberativos de los pueblos, es decir de los parlamentos.

La conjunción del progresivo desplazamiento de la elaboración de políticas públicas sobre la economía y el desarrollo al plano internacional por una parte, con el acentuado predominio del carácter intergubernamental de las relaciones entre los Estados, ha producido una progresiva ampliación de la brecha democrática, entendida como una perdida de importancia relativa de los espacios políticos de deliberación de los pueblos en las definiciones de política. En efecto, en este proceso de des-democratización los parlamentos nacionales han ido perdiendo importancia frente a los poderes ejecutivos, fortalecidos por la creciente importancia de los espacios de deliberación y decisión

intergubernamental internacional con que cada vez más se regula y supervisa la economía mundial y cada una de las economías nacionales.

Las definiciones institucionales de la política económica exterior en México

Pero la participación de cada Estado en las cada vez más significativas definiciones intergubernamentales ha sido desigual, y también ha sido desigual el grado de desplazamiento en las definiciones de política económica exterior de cada parlamento. Este último rasgo ha dependido en buena medida de la definición del sistema político. En los sistemas presidencialistas, como el de México, ha sido particularmente acentuado. Pero hay que notar que aún entre los sistemas presidencialistas hay diferencias. Para una evaluación de la situación singular de México conviene empezar por un repaso de sus condiciones institucionales de definición de la política económica exterior.

La definición e instrumentación de la política exterior en México es fundamentalmente facultad del Poder Ejecutivo Federal. El presidente, conforme el artículo 89 de la Constitución, modificado en febrero de 2007 por el constitucional permanente durante la LX Legislatura, dirige la política exterior y celebra, suspende, modifica, enmienda, interpreta, termina y denuncia tratados internacionales con la única restricción normativa de los siguientes principios generales enunciados en el mismo artículo: 1) autodeterminación de los pueblos, 2) no intervención, 3) solución pacífica de controversias, 4) proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, 5) igualdad jurídica de los Estados, 6) cooperación internacional para el desarrollo, y 7) lucha por la paz y la seguridad internacionales. Además el Ejecutivo es el único que tiene iniciativa para asuntos en materia de política exterior.

Pero con la salvedad, acorde con el artículo 76 de la Constitución, también modificado en febrero de 2007, de que el Senado debe aprobar toda decisión del Presidente enunciada en el art. 89 sobre tratados y convenciones diplomáticas.

Además, el Senado, de acuerdo con el mismo artículo, analiza la política exterior del Ejecutivo Federal basándose en los informes anuales del presidente, pero esta facultad, y la comunicación de los resultados del análisis que el Senado haga al Ejecutivo, no comprometen necesariamente la conducta del presidente.

Aunque entre las facultades exclusivas que el artículo 74 de la Constitución otorga a la Cámara de Diputados no hay ninguna en materia de política internacional, esta institución participa, según el artículo 88 constitucional, en el otorgamiento del permiso al presidente para ausentarse del territorio nacional, y según costumbre y acuerdos parlamentarios en la mayor parte de las actividades internacionales a través de los grupos de amistad para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas, reuniones interparlamentarias y foros bilaterales y multilaterales, si bien, como en el caso del Senado, ninguna de las observaciones que la Cámara de Diputados haga al Ejecutivo sobre la política exterior del presidente tiene efectos necesarios sobre su desempeño.[7] Sólo le cabe a la Cámara de Diputados el recurso indirecto de limitarlo por vía de sus facultades constitucionales en materia fiscal.

Y el Congreso tiene, por su parte, las facultades de política económica exterior establecidas en el artículo 73 de la Constitución en los incisos VIII, sobre aprobación de endeudamiento público externo; XII, sobre declarar la guerra; XIII sobre leyes de derecho marítimo; XVI, sobre leyes de nacionalidad, extranjería, ciudadanía, naturalización, colonización y migración; XVIII, sobre reglas para determinar el tipo de cambio; XX, sobre leyes de organización del cuerpo diplomático y consular mexicano; y XXIX, párrafo 1, sobre contribuciones sobre el comercio exterior, y XXIX-F, sobre promoción de la inversión mexicana y regulación de la extranjera (Canto, 2007).

El sesgo generalizado en el sistema internacional de reconocimiento de la responsabilidad de la conducción de la política exterior a los poderes ejecutivos de los estados miembros,[8] acrecentado por la globalización y particularmente marcado en los regímenes presidenciales, está acentuado en el caso de México por las condiciones constitucionales y legales de la planeación, derivadas de las modificaciones de los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, de la promulgación de la *Ley de Planeación*

[7] La propuesta presentada en la LVIII Legislatura de reforma de los arts. 73 y 76 de la Constitución para que la aprobación de los tratados internacionales dejara de ser facultad exclusiva del Senado y pasara a se facultad del Congreso no prosperó (Moreno y Delgadillo, 2002:202).

[8] En opinión de Canto los parlamentos no son sujetos de derecho internacional, lo que explicaría la ausencia de instrumentos internacionales de regulación de la diplomacia parlamentaria, a diferencia de la diplomacia formal regulada por las convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Relaciones Consulares (Canto, 2007).

en enero de 1983, y del consiguiente establecimiento de la rectoría del Estado, modificaciones que se derivaron de la evaluación política que de la crisis de 1982 que, a través del Ejecutivo y del Congreso, se hizo en el país.

La Constitución dispone en sus artículos 25, modificado en junio de 1999 durante la LVIII Legislatura, y 26, modificado en abril de 2006 durante la LVIX Legislatura, que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo mediante los procedimientos de participación y consulta popular que la ley facultará al Ejecutivo. Y agrega que el Congreso tendrá la intervención que señale la *Ley de Planeación*. Además, en su artículo 69, modificado en agosto de 2008 durante la LX Legislatura, la Constitución establece la posibilidad de que cada Cámara le solicite al presidente ampliar la información o citar a los secretarios, al procurador general y a los directores de entidades paraestatales para que informen sobre el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades, pero, igual que en el caso de la definición y conducción de la política exterior, incluyendo la económica, la información recibida, la discusión que pudiera suscitar, y las conclusiones a las que las cámaras pudieran llegar, no comprometen las conductas ni del presidente ni de los demás posibles comparecientes solicitados por alguna de las Cámaras.

En la *Ley de Planeación* se concreta el mandato por el que la Constitución le otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional, atribuyéndole al Ejecutivo la obligación de elaborar, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND), cuya vigencia no excederá el tiempo de la administración, dentro de los primeros seis meses de su gestión. El Congreso, según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley, recibe el PND que le envía el presidente para su examen y opinión, pudiendo hacerle observaciones durante su ejecución, revisión y adecuaciones.

También la Ley establece en su artículo 6, reformado en junio de 2003 durante la LVIII Legislatura, que cuando –en marzo de cada año– el presidente informe al Congreso sobre el estado general que guarda la administración pública, deberá hacer mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del PND.

Pero las facultades del Congreso establecidas en al artículo 5 de la Ley, de examen, opinión y observación, notablemente mejoradas desde junio de 2003 por introducción de la obligación del Ejecutivo de explicar en cada informe anual cómo sus decisiones instrumentadas respaldan sus compromisos adquiridos en el PND,

no tienen, sin embargo, ningún resultado que pueda condicionar necesariamente la conducta del Ejecutivo.

Las observaciones generales referidas sobre la planeación en México son válidas tanto para la política interna como para la externa, pero me limitaré a esta última que aquí es el tema de mi interés. En los PND correspondientes a los sexenios del periodo que considero las intenciones presidenciales declaradas de política exterior están principalmente expuestas en el primer objetivo del PND de Salinas, *Defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo*; en el primer objetivo del PND de Zedillo, *Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano*; en el PND de Fox en el ítem *4.8 La política exterior* del capítulo sobre el *Poder Ejecutivo Federal*; y en el PND de Calderón en el apartado sobre *Política exterior responsable* del *Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable*.

Los informes anuales que los presidentes comunicaron al Congreso hacen un balance de la ejecución del PND de cada administración, incluyendo el balance sobre política exterior. Los informes anuales de las administraciones panistas son más extensos y precisos, en gran parte debido a las modificaciones constitucionales y legales referidas. Además, como consecuencia de esas modificaciones, cada secretaría del Ejecutivo ha efectuado por separado un informe anual de gestión que también tiene como referencia general el PND de la administración, de las cuales son particularmente importantes para la política económica exterior, los de las secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Economía, porque su personal forma parte de la delegación permanente de México en la OCDE. Son, por lo demás, las secretarías más implicadas en las OMEU y OMEC. A lo que cabe agregar, de paso, que el Banco de México, independiente incluso presupuestalmente, aunque por disposición de la *Ley del Banco de México* deba rendir informe anual al Ejecutivo y al Congreso, es otra institución que participa en las OMEU y OMEC relevantes.

Pero el Congreso, y sus Cámaras, también en lo que hace a los informes anuales del Ejecutivo, actúan como meros oidores sin facultades para incidir necesariamente, ni en exigencia de que la conducción de la política en el país, incluyendo la política exterior, se ajuste a lo previsto en el PND, ni en la consideración de la modificación del rumbo por el que nos arrastra el presidente.

Siendo estas las definiciones institucionales, de efectos reforzados por condiciones de hecho generadas principal, aunque no únicamente, por la globalización, que permiten que el Ejecutivo concentre las decisiones y ejecución de política exterior, característica que si bien es propia de los regímenes presidenciales, es una concentración de facultades que está agravada en México por la legislación sobre planeación y rendición de cuentas del presidente, a pesar de las mejoras introducidas principalmente por las LVIII y LXI legislaturas, el resultado es que las discrepancias que el Congreso pueda tener con el Ejecutivo solamente pueden manifestarse mediante los *puntos de acuerdos*.[9]

En México se trata de mecanismos legislativos de carácter no vinculatorio para incidir en las decisiones del Ejecutivo y otros actores políticos. Las disposiciones legales de regulación de estas facultades legislativas están, por una parte, en el artículo 58 del *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, que establece que si el pleno admite la proposición, ésta se remite a la comisión o comisiones competentes, que en caso contrario se desecha, y que si dos tercios de los presentes la considera caso urgente o de obvia resolución podrá ser aprobada o desechada en ese momento. Y, por la otra, en la fracción b del artículo 34 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, que faculta a la Junta de Coordinación Política a presentar a la mesa directiva y al pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones que entrañen una posición política del órgano colegiado, lo que rara vez ocurre por falta de consensos entre los grupos parlamentarios.

En lo que hace al Ejecutivo, por el artículo 16 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, su Dirección General de Coordinación Política tiene que dar seguimiento a las disposiciones legislativas relativas a la política exterior y responder a los *puntos de acuerdo*, sin tener por ello que compartir sus contenidos ni cumplir sus sugerencias (Velázquez y Marín, 2010).

Como es fácil comprender, es poco probable que sin un gobierno dividido se presenten puntos de acuerdo el Congreso, o en algunas de sus Cámaras, y poco menos que imposible que se acepten. A nivel federal recién en 1997, cuando el PRI

[9] Las *preguntas parlamentarias*, que el Ejecutivo está constitucionalmente obligado a responder, no constituyen un cuestionamiento ni la manifestación de una discrepancia con la conducta del presidente y sus secretarios.

pierde la mayoría absoluta en el Congreso, comienza a desarrollarse crecientemente el uso de los puntos de acuerdo en general. Se trató del principio del fin de una transición a la democracia en México, que algunos consideran terminada en lo fundamental con el triunfo de Fox en el año 2000 (IETD, 2010), punto de vista que no comparto. Habría que hacer un balance de aquellos aspectos en que los gobiernos panistas han contribuido a avanzar formal y realmente en la democratización del país, pero parece difícil argumentar convincentemente que la transición a la democracia en México haya concluido.

Sea como fuere, durante la LVII legislatura, de septiembre de 1997 a agosto de 2000, se presentaron 65 puntos de acuerdo sobre política exterior; durante la LVIII, de 2000 a 2003, 173; en la LIX, de 2003 a 2006, 389; y en la LX, durante la cual el PAN tuvo mayoría, pero no absoluta, 346 (Velázquez y Marín, 2010). En el balance que hacen Velázquez y Marín se exploran las condiciones internas en los Congresos y Cámaras para que las propuestas de puntos de acuerdo sean admitidas para su discusión y resulten aprobadas. Pero, punto que nos parece más importante aún, no se evalúa el impacto que han tenido en el comportamiento del Ejecutivo que, puede suponerse razonablemente, ha sido débil o nulo.

Una opinión bastante difundida es que hubo en materia de política exterior en México un vuelco radical por el que se pasó de una política exterior fundada en principios a una política exterior pragmática de defensa de los intereses nacionales, vuelco que algunos ubican en la transición del gobierno de Echeverría al de López Portillo, otros en el tránsito del De la Madrid al de Salinas, y los menos en el de Zedillo al de Fox. Prefiero adoptar aquí el punto de vista de que la cuestión está mal planteada y que, en el marco de configuración del sistema de Estados poswestfaliano, México, como todo otro Estado miembro de la CI, ha regido su política exterior sobre la base de una combinación variable de pretensión de apego a los principios constitucionales de política exterior, y de búsqueda de satisfacción de los intereses nacionales, sin que se satisficieran completamente ni aquella pretensión ni esta búsqueda. Es más, en muchos casos no sólo no se actuó conforme a los principios, sino que incluso se contravinieron los intereses nacionales.

Todo lo cual me parece que ayuda a explicar que gran parte de las confrontaciones entre el Congreso y el Ejecutivo han girado en torno a la interpretación de los principios del artículo 89.X constitucional y su aplicación a casos concretos, lo que Fox manifestó explícitamente en el ítem 4.8 de su PND, en el que se afirma que

los principios de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales. El apartado sobre "política exterior responsable" del PND de Calderón se limita a repetir tal como son formulados los principios constitucionales, con la curiosa excepción de "el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos", y a afirmar que coinciden, uno a uno, con los de la ONU. En cambio, aunque como en el de Calderón se repiten ritualmente los principios constitucionales de política exterior, tanto en el PND de Salinas como en el de Zedillo, se hace en primer lugar una encendida defensa de la soberanía y el interés nacional, en una interpretación de la soberanía y del interés nacional que ya por aquel entonces distaba mucho de ser obvia.[10]

En todo caso, y dejando de lado el debate sobre si hubo o no cambio entre política exterior de principios y política exterior pragmática o, por el contrario, hubo continuidad en una política exterior fundada a la vez en principios e intereses, la cuestión sobre el fundamento último de los debates entre el Congreso y el Ejecutivo no ha modificado el hecho de que los pronunciamientos del Congreso, conforme a las actuales definiciones constitucionales y legales, no afectan necesariamente ni el diseño ni la ejecución que el Ejecutivo hace de la política exterior, ni aun con los avances que han permitido los gobiernos divididos. No se puede descartar que los pronunciamientos a través de los *puntos de acuerdo* del Congreso puedan haber tenido alguna influencia política en el Ejecutivo, pero creo que ha sido débil.

Otro efecto políticamente positivo del desarrollo de las discrepancias sobre política exterior de ambos poderes, a través de la publicidad que pudiera haberse dado al debate, es sin duda la repercusión sobre la opinión pública y su movilización en torno a la política exterior, incluyendo la política económica exterior. Pero, sin embargo, la repercusión ha sido escasa y la movilización prácticamente nula, en un

[10] "La soberanía –decía Zedillo– es el valor más importante de nuestra nacionalidad y su defensa y fortalecimiento es el primer objetivo del Estado mexicano. Consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos de tomar libremente decisiones políticas en el interior de la Nación, con independencia del exterior. La expresión concreta de nuestra soberanía radica en preservar la integridad de nuestro territorio y asegurar la vigencia del Estado de Derecho con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanan de ella". Como es de público conocimiento, desde la reforma de junio de 2011, los tratados internacionales comparten con la Constitución la cúspide del ordenamiento jurídico mexicano.

país que, como el nuestro, ha sufrido una sustancial transformación en todos los ámbitos de la vida social con la apertura de los últimos 30 años. En efecto, como concluye la última encuesta que se realiza en el CIDE, *México, las Américas y el Mundo* (González *et al*., 2011), los mexicanos no prestamos mayor atención a la política exterior (tampoco a la interior) y, si bien aspiramos a que México ocupe un lugar destacado en el ámbito internacional, somos renuentes a que México asuma costos y responsabilidades globales o regionales para que el país tenga un papel activo. Carecemos de una visión global y de una perspectiva sobre Asia Pacífico y Europa, y nuestra limitada atención es más pragmática, es decir, más vinculadas a cuestiones directamente relacionadas con nuestra vida diaria, que altruista, y se concentra en el hemisferio occidental, aunque cada vez menos en América Latina. Aunque simpatizamos y confiamos en los organismos multilaterales, nuestro multilateralismo es selectivo, acotado y superficial. Preferimos un trato directo con Estados Unidos a coordinar posiciones con Canadá y América Latina. Y somos relativamente favorables a la globalización, al libre comercio, y a la inversión extranjera.

Así pues, las repercusiones políticas que sobre la opinión pública y sobre el Ejecutivo puedan haber tenido las crecientes discrepancias del Congreso expuestas en los cada vez más numerosos puntos de acuerdo sobre el desempeño de este último en materia de política exterior no parecen haber sido significativas. Y en los últimos cuatro sexenios ninguna transformación constitucional y/o legislativa sustancial se ha producido como para que el Ejecutivo necesariamente deba tener en cuenta el punto de vista del Congreso en los momentos de definir y ejecutar la política exterior de México.

Aumento de la brecha democrática y debilitamiento de la soberanía nacional

Es en los comienzos de la tercera globalización en los que, sobre todo a partir de la crisis de 1982, comenzó a producirse un giro sustancial en México y en su situación internacional. Desde la IIGM México adoptó una política de cooperación discreta pero efectiva con Estados Unidos, lo que coincidió con la consolidación civil del sistema político autoritario en torno al partido hegemónico y el desarrollo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. No se alineó completamente

con la política exterior estadounidense mediante la fórmula Ojeda de acordar para disentir, mediante la cual

> [...] los Estados Unidos reconocen y aceptan la necesidad de México de disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulta fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, más no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para Estados Unidos, no lo es para el país (Ojeda, citado por Ramírez, 2010).

Y el estallamiento de la Guerra Fría, aunque se mantuviera la fórmula Ojeda, no hizo sino que, manteniendo la retórica de la neutralidad, México profundizara la importancia de la relación con Estados Unidos. El resto de las relaciones internacionales, bilaterales, regionales o multilaterales, quedaron ligadas directa o indirectamente con aquella (Schiavon *et al*., 2007).

El fin de la Guerra Fría no condujo a un cambio de orientación en la política exterior, sino más bien a la profundización del privilegio de que gozaba la relación con Estados Unidos. México no actuó como Europa occidental, sobre todo como Europa continental que, desembarazada ya de los andariveles definidos por la Guerra Fría, buscó –a la vez que profundizar y ampliar su integración regional– fortalecer un régimen multilateral en el que el poder en la CI pudiera acentuar el debilitamiento de hegemonías imperiales. Por el contrario, el fin de la Guerra Fría, momento que coincidió con la marcada profundización del sesgo de la integración regional norteamericana de la apertura de México, condujo a la adopción de la doctrina Tello que sostenía que cualquier participación de México en el Consejo de Seguridad de ONU obligaba al país a involucrarse en conflictos internacionales de escaso interés nacional, lo que eventualmente generaría disputas con Estados Unidos, forzando a México a tomar una posición de alineamiento explícito. Manuel Tello, entonces representante permanente de México ante la ONU, se opuso a cualquier intento de participar en el Consejo,[11] rechazó los argumentos de

[11] Posición que cambió con el gobierno de Fox y que permitió que México ocupara un asiento no permanente del Consejo de Seguridad en los periodos 2001-2003 y 2008-2010, y que Curzio considera una experiencia que hay que aprovechar como una de las tres razones por las que conviene que la diplomacia mexicana recupere el recurso de una diplomacia multilateral. Las otras dos razones

Alemania y Japón de ampliar la membresía del Consejo, y se negó a la participación mexicana en misiones de mantenimiento de la paz[12] (Sotomayor, 2007:5). Y este mayor desapego al multilateralismo político en aras de profundizar la relación con Estados Unidos se acompaño al mismo tiempo de una profundización del multilateralismo en las OMEU y OMEC, pero ahora claramente orientada por los intereses regionales definidos mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Después de la inclinación tercermundista que Echeverría le imprimió a la política exterior, México, como una de las consecuencias tempranas del abandono del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, modificando radicalmente su política económica exterior, ingresó al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, durante la administración de De la Madrid. Ya en el gobierno de Salinas ingresó en el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) en 1993, y en 1994 adquirieron vigencia el TLCAN y la pertenencia del país a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que México hizo coincidir con su abandono del Grupo de los 77 en un nuevo paso para tomar distancia de los países en desarrollo. En 1995, durante el gobierno de Zedillo, ingresó en la Organización Mundial del Comercio (OMC), y siendo ya secretaria de Relaciones Exteriores Rosario Green, entraron en vigor los TLC con Nicaragua en 1998, con Chile en 1999, con la Unión Europea en 2000, todos ellos incluyendo un tratamiento de las inversiones similar al otorgado por la quinta parte del TLCAN a las mismas.

Así, en política exterior, pero sólo en materia de política económica exterior, los gobiernos de Salinas y de Zedillo adoptaron lo que se denominó una "estrategia de compromisos internacionales vinculantes", con el doble propósito de enviar

---

son que, dada la asimetría en todos los ámbitos (económico, político, tecnológico y militar) con Estados Unidos, el multilateralismo es un espacio privilegiado para mitigar las presiones generadas en una relación bilateral tan desequilibrada y, segunda, que el multilateralismo es un antídoto para compensar el avance del unilateralismo de Estados Unidos de imponer su voluntad, sus condiciones y sus objetivos a los restantes miembros de la CI, sin tomar en cuenta la legalidad del sistema de la ONU (Curzio, 2010:5)

[12] Posición esta última, sobre participación de México en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, que se mantiene hasta ahora, y que Curzio considera como un elemento de debilidad del multilateralismo mexicano (Curzio, 2010).

una señal al exterior de la disposición de sus gobiernos a cambios profundos en política interna, y de establecer candados para un eventual retroceso de gobiernos subsecuentes (Sotomayor, 2007). En materia de democracia y derechos humanos, por el contrario, ejercieron una política de radical afirmación de la no injerencia y autodeterminación, sobre todo la administración Zedillo como consecuencia del levantamiento zapatista de enero de 1994, lo que se expresa en el énfasis puesto en el primer apartado de su PND sobre soberanía.

Es decir, cuando asumió Fox, el PRI, aun a pesar de haber perdido el control del Congreso en 1997, había consolidado institucionalmente, mediante los gobiernos de Salinas y de Zedillo, el cambio estructural de apertura económica que, habiendo comenzado a principio de la década de 1980, se profundizó con el fin de la Guerra Fría adquiriendo simultáneamente un claro sesgo regional norteamericano, perspectiva desde la que se condujo la política económica exterior de México con el resto del mundo. La vigencia de los TLC con El Salvador, Guatemala y Honduras en 2001, y con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), por una parte, y con Israel,[13] por otra, en 2001 fueron consecuencias residuales del esfuerzo de diplomacia económica del último periodo de gestión de la administración Zedillo.

El gobierno de Fox pretendió marcar diferencia con sus predecesores priístas poniendo en un primer plano los temas de defensa de la democracia y los derechos humanos por un lado, y por otro la intensificación de la participación e influencia de México en los foros multilaterales para desempeñar un papel activo en el diseño de una nueva arquitectura internacional, participando así en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional (PND, 2001-2006:60), con lo que mostraba disposición a participar en el Consejo de Seguridad de ONU y en las misiones de mantenimiento de la paz (Sotomayor, 2007). Este impulso inicial hacia el multilateralismo fue, posiblemente, un factor que contribuyó a que México no se sumara a la aventura imperial emprendida por el Trio de las Azores en marzo de 2003.

Calderón no hizo cambios significativos en política exterior (Velázquez, 2010b), aunque precisó el desarrollo nacional como desarrollo humano sustentable, vinculándolo a una política exterior de impulso del multilateralismo (PND, 2007-

[13] El TLC con Israel es el único que no incluye acuerdo sobre el tratamiento de las inversiones.

2012:292). En general sin embargo, este proyecto fracasó, por motivos que no parece oportuno considerar aquí pero que, con visiones parcialmente distintas, pueden revisarse en Schiavon *et al*. (2007), Velázquez (2010a y 2010b), y Ramírez y Ruiz (2010). Formalmente el avance, siguiendo el curso definido por los gobiernos priistas, parece haber sido menor. Sólo entraron en vigor el TLC con Uruguay en 2004 y el TLC con Japón en 2005. Además, un tema vinculado al multilateralismo y los derechos humanos que había comenzado a considerarse en los últimos años del gobierno de Zedillo, el de la cooperación internacional para el desarrollo, perdió importancia hasta prácticamente desaparecer durante el gobierno de Fox, para ser recién recuperado recientemente durante la administración Calderón y la LXI Legislatura con la aprobación de la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* en abril de 2011.

Es decir, la diferencia que pretendieron los gobiernos panistas procuraron producirla mediante de una "estrategia de compromisos internacionales vinculantes", no ya en materia de política económica exterior como lo habían hecho sus predecesores priístas, sino en la dimensión político diplomática multilateral. Sin embargo, en cambio, los gobiernos de Fox y de Calderón nada hicieron para cambiar el rumbo de la estrategia de compromisos internacionales vinculantes en política económica exterior seguida por Salinas y Zedillo. Por el contrario, en lo fundamental mantuvieron, no sólo el curso de profundización de la integración económica norteamericana sin cambios mayores,[14] sino que mantuvieron una participación en las OMEU y OMEC definida en lo fundamental desde una perspectiva norteamericana. Y los avances panistas en la definición del desarrollo como desarrollo humano sustentable en la formulación de los PND, derivado en buena medida del cambio de perspectiva sobre el desarrollo que comenzó a desarrollarse a principios de la década de 1990 en los organismos internacionales multilaterales y que cuajó en el compromiso de la CI con los Objetivos del Milenio, no parecen haber dado los resultados esperados, e incluso el desempeño posiblemente fue peor. Por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de

[14] La Alianza para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte (ASPAN) acordada en marzo del 2005 no pudo desarrollarse y desapareció como iniciativa activa en agosto del 2009. En materia económica la integración norteamericana siguió regida en lo fundamental por el TLCAN. En materia de seguridad se retrocedió al bilateralismo. Obama y Harper emprendieron una nueva iniciativa bilateral de seguridad y prosperidad en febrero de 2011.

México creció entre 2000 y 2010 a una tasa anual de 0.73%, mientras que antes lo hizo a una tasa anual más alta, de 0.85% entre 1980 y 1990, y de 0.83% entre 1990 y 2000. Además entre 2005 y 2010 México retrocedió dos lugares en la clasificación de países por el IDH. Y si el IDH se ajusta por la desigualdad para 2010 las cosas están aún peor, ya que el IDH de México sufre una pérdida de 21%, retrocediendo nueve lugares y cayendo del puesto 56 al puesto 65 (PNUD, 2010:169, 173).

Una política económica exterior que contrarreste el debilitamiento de la soberanía nacional

Desde una perspectiva que niega la oposición entre principios e intereses, la política económica exterior de México de largo plazo (política de Estado transexenal) debe proponerse fundamentalmente revertir el debilitamiento de la soberanía nacional gestada por los gobiernos mexicanos en los últimos cuatro sexenios.

Procedimentalmente, en un mundo en globalización el fortalecimiento estratégico de la soberanía nacional mediante la política económica exterior debe ocurrir a través de dos modificaciones claves en su definición y en su instrumentación. Una es su democratización, es decir, un sostenido aumento de facultades del Congreso en la definición y supervisión de la ejecución de la política exterior, especialmente en lo que hace a la participación en la toma de decisiones en las OME, tanto regionales como multilaterales, decisiones que en forma creciente condicionan la adopción de las políticas económicas nacionales. Otra es un decidido fortalecimiento de la política económica exterior mediante el significativo aumento en la atención y participación del Estado en la actividad de las OME, y la activa difusión de los temas de política exterior y promoción del debate público acerca de la importancia de los mismos en la vida de México y la responsabilidad de pronunciarse sobre ellos.

La reducción de la brecha democrática, ampliada durante los últimos cuatro sexenios, requiere modificaciones institucionales radicales que incorpore al Congreso en la definición de las políticas que el Ejecutivo lleva a cabo, incluyendo la política exterior, en especial la política económica exterior, y que le otorguen al Congreso una efectiva facultad de supervisión de su implementación por parte del Ejecutivo, hasta llegar incluso a poder demandar la sustitución del gobierno frente a discrepancias fundamentales, como ocurre en Alemania, Reino Unido, España,

Bélgica, Holanda, Dinamarca, etcétera. Ello sólo es posible cambiando el régimen presidencialista, como lo propone el Instituto de Estudios para la Transición Democrática, sustituyéndolo por un régimen parlamentario que haga posible la transformación del Estado mexicano en un Estado social y democrático de derecho, mediante los acuerdos y coaliciones que el sistema induce (IETD, 2010:46).

Este cambio permitiría un pleno involucramiento del ahora crecientemente marginado Congreso en la definición de la política económica exterior como resultado combinado de una globalización económica y de un sistema político extemporáneo, fenómeno que no ha sido compensado por una modificación institucional nacional que contrarreste la acrecida importancia del Ejecutivo en las decisiones de las OME, decisiones que cada vez más definen las políticas económicas de nuestro país, y que someten a instancias internacionales la supervisión de la ejecución de las mismas.

Respecto de los fines, México debe comprometerse explícitamente y realmente, no de manera meramente declarativa como parece haber sido el compromiso que Calderón adquirió en su PND, con la promoción activa en el país, mediante una internalización que atienda su situación singular, de políticas económicas internacionales para el desarrollo humano sustentable, que incluyan la reversión de la inequidad económica, especialmente del ingreso y la riqueza, como condición de la construcción de un mundo más justo. Además, no hay ciudadanización posible si el Estado mexicano no garantiza ingreso suficiente a cada mexicano para desempeñarse como ciudadano.

Como parte de este compromiso, México debe comprometerse con la promoción activa en el seno de la CI de políticas internacionales y orientaciones de políticas nacionales que le permitan a nuestro país superar su atraso relativo en la satisfacción de estos fines, que son también mandato constitucional.

En el mediano plazo (política sexenal) deben realizarse transformaciones conducentes al cumplimiento del objetivo de largo plazo de revertir el deterioro de la soberanía nacional. El aumento en las actividades del Estado de la importancia relativa de la política exterior, en particular de la política económica internacional, es una meta históricamente razonable, justificada porque, en el futuro próximo, es probable que se mantenga la tendencia a la creciente importancia de las OME en materia de decisiones de políticas, de interiorización de las mismas, y de supervisión de la ejecución de las mismas.

Para ello, en cuanto al procedimiento, internamente deben darse pasos para satisfacer el objetivo de la transformación de nuestro sistema político. Si se otean las intenciones declaradas de los partidos para el 2012 parece improbable que pueda gestarse una situación que permita la adopción de un sistema parlamentario como propone el Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Empero, no debe descartarse la posibilidad de construir el espacio político para seguir atenuando los defectos más notorios del presidencialismo mexicano. Un paso democratizador sería modificar las condiciones institucionales de definición del PND y de los informes presidenciales anuales acerca de su cumplimiento. Sería posible durante el futuro próximo procurar, como antes lo ha propuesto el PRD durante la LX Legislatura, aunque sin tener éxito (PRD, 2007), modificar el sistema de la planeación para el desarrollo, actualmente formulada por decreto del Ejecutivo, y adoptar un régimen en el que el PND sea definido por ley del Congreso a propuesta del Ejecutivo. Un régimen presidencialista atenuado como el propuesto ha generado en Colombia posibilidades de acuerdos, de estabilidad política y de responsabilidad compartida.

La instrumentación del PND informada anualmente por el Ejecutivo al Congreso, por otra parte, debería abrir el espacio para una modificación institucional que le permitiera al Congreso no sólo interpelar al Ejecutivo, sino que le facultara para aprobar o no el informe, para demandarle modificaciones al Ejecutivo en su proceder en caso de inconsistencia entre el PND y su ejecución, e incluso si, a juicio del Congreso, hay motivos emergentes por los cuales sea políticamente razonable efectuar modificaciones al contenido original del PND. En particular en lo que se refiere a la política económica exterior.[15]

Este paso democratizador permitiría fortalecer la influencia de México en las OME, no sólo para alcanzar la presencia que potencialmente le corresponde en la participación en la gestión internacional de la economía mundial, sino también para fortalecer su debilitada incidencia en la gestión internacional de la integración regional norteamericana.

[15] Es notable la despreocupación de los economistas por la política económica exterior y el desempeño del Ejecutivo en los OME. En la crítica al PND 2007-2012, por ejemplo, Huerta nada dice sobre las intenciones de Calderón sobre política exterior responsable (Huerta, 2008). La mayoría de los análisis y evaluaciones han sido elaborados por internacionalistas que absorben la consideración de la política económica exterior en una consideración general de la política exterior.

Hoy México tiene participación en las decisiones de el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de la SHCP y del Banco de México y en el Grupo del Banco Mundial (BM) mediante la SHCP. La SE representa a México en la Organización Mundial del Comercio. Nuestro país tiene participación en los programas que asisten a la Asamblea General de la ONU, especialmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), su Centro de Comercio Internacional (CCI, en conjunción con la OMC) y en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Pero además, México participa, y ello reviste particular importancia por el papel importante que desempeña en la actual arquitectura económica internacional, en el Grupo de los 20, a través de las diversas secretarías, en especial la SHCP, y el Banco de México, que se reúnen en ministeriales con regularidad, y en las cumbres de presidentes y jefes de Estado. Y en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) mediante una delegación permanente en la que participan la SRE, la SHCP, la SE y la Semarnat. Mediante la SHCP y el Banco de México en el recientemente creado Consejo de Estabilidad Financiera (CEF). Y, para terminar con las OME relevantes, en el Banco Internacional de Pagos a través del Banco de México.

La información que el Ejecutivo, sus secretarios, y el Banco de México brindan al Congreso, si bien ha mejorado significativamente, sigue siendo escasa y generalmente extemporánea. La repercusión en el Congreso no ha sido significativa, sus deliberaciones sobre política económica exterior, en particular la que se desarrolla en las OME, no han sido en general trascendentes, lo que en buena medida se debe a la falta de incidencia de lo que en el Congreso se opine sobre la política exterior que lleva adelante el Ejecutivo. La escasa relevancia en la academia se ha debido al interés de los internacionalistas, mientras que los economistas, muy preocupados por las decisiones que se toman en las OME sobre nuestro país, prácticamente no han prestado atención a las posiciones que en ellas México ha manifestado, ni a las resoluciones en las nuestro país ha participado, y de las que por consiguiente es responsable. La incidencia de la información sobre política económica exterior de México en la opinión pública es, como vimos, insignificante.

La transformación institucional que, mediante la atemperación de nuestro sistema presidencialista, nos colocara en el sendero hacia un sistema parlamentario, cambiaría notablemente esta situación, democratizando la definición y gestión de la política económica y comenzando la reversión del deterioro de la soberanía nacional.

Desde el punto de vista de los fines, en el próximo sexenio la política económica exterior debe contribuir al diseño de una política de mayor crecimiento que le permita a nuestro país mejorar su situación relativa en la CI. Pero, independientemente del objetivo de mayor crecimiento, el desarrollo humano sustentable en México requiere una profunda reducción de la desigualdad que le permita llevar al coeficiente de Gini por debajo del 40%, y que debe comenzar a realizarse garantizando el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM) en el país. Sin embargo, más allá, de los ODM, la democratización exige que el Estado se comprometa en garantizar a todo mexicano el ingreso suficiente para desempeñarse idóneamente como ciudadano; 50 millones de pobres es un lastre que ningún proceso democratizador puede soportar mucho tiempo.

A escala internacional, México debe reencontrarse con aquellos con los que comparte las características de un insuficiente desarrollo. Chile por ejemplo, que recientemente ingresara en la OCDE, no ha dejado de pertenecer al Grupo de los 77 ni al Movimiento de No Alineados. El mejor desempeño en los OMEU y OMEC no será a costa de las integraciones regionales en las que México participa, sino que, por contrario, mejorará su presencia y desempeño en las mismas.

Conclusión

Como he mostrado, desde la IIGM con la globalización hubo una profundización de la cooperación y la coordinación internacionales, y un desarrollo del derecho internacional y de las instituciones y organizaciones internacionales multilaterales.

Este proceso se intensificó en dos oportunidades. En el cambio de régimen monetario y financiero internacional a mediados de la década de 1970. Y con el fin de la competencia entre sistemas con que concluyó la Guerra Fría.

Esta intensificación de las relaciones interestatales ha modificado en poco, casi en nada, el reconocimiento de los ejecutivos como expresión de la voluntad de los Estados. La diplomacia parlamentaria, aunque se ha desarrollado notablemente, no ha cambiado esta vieja característica del sistema interestatal.

La consecuencia no ha sido, como muchos piensan, una disminución de la importancia de los Estados. Al contrario, aun durante el neoliberalismo de los últimos 30 años, la importancia de los Estados ha aumentado, no sólo porque

ha aumentado la parte del producto que gestionan, sino porque han sido los más importantes actores en el desarrollo del actual sistema de gobernanza de la CI, incluyendo desde luego la economía mundial, que lejos está de regirse por sí misma, a pesar de la creciente importancia de los actores privados oligopólicos y de los fundamentalistas del mercado.

Ha ocurrido así, dados el creciente aumento en la importancia del derecho internacional y de las decisiones de las organizaciones internacionales en la definición de las políticas nacionales, y por otra parte el aumento de la concentración de facultades en los ejecutivos encargados de la política exterior de los Estados, un proceso de des-democratización ocasionado por la creciente marginación e irrelevancia de los legislativos en la definición de políticas económicas internacionales y de las políticas económicas nacionales que las OME proponen y supervisan. Los pueblos están cada vez más alejados de las decisiones de las que se supone que son responsables, los espacios de deliberación política de sus representantes son cada vez menos importantes, y los ejecutivos concentran más poder. La brecha democrática no ha hecho más que aumentar.

México ha sido un digno exponente de esta tendencia, agravada por el sistema político presidencialista y su insuficiente flexibilidad de *aggiornamento*. A lo que debe agregarse la "estrategia de compromisos internacionales vinculantes" en política exterior económica de los últimos gobiernos del PRI, en especial los de Salinas y Zedillo, a las que Fox y de Calderón agregaron la estrategia de "compromisos internacionales vinculantes" en materia de política sobre el sistema político, los derechos humanos, y la participación del país en las organizaciones multilaterales.

A escala nacional, una forma de contrarrestar esta tendencia, es promover una reforma del Estado que aumente la participación del Congreso en la definición y supervisión de las prácticas del Ejecutivo. La propuesta más radical es la transformación del sistema político presidencial en un sistema político parlamentario, como lo propone el Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD, 2010). Sin embargo, es posible avanzar durante el próximo sexenio en el mismo sentido mediante la transformación, como ha promovido sin éxito la bancada del Partido de la Revolución Democrática durante la LX Legislatura (PRD, 2007), del sistema presidencialista mexicano. La moderación del presidencialismo mexicano es una posibilidad políticamente al alcance del Constitucional Permanente, a través de una modificación constitucional que disponga que el PND deba definirse

por ley del Congreso y no por decreto del Ejecutivo, como ahora. Involucrar al Congreso en la definición del PND y en la supervisión de la instrumentación que hace de él el Ejecutivo, provocarían una creciente participación pública en las decisiones de política económica exterior y reequilibraría la relación entre poderes que inconvenientemente favorece al Ejecutivo.

Bibliografía

Cabra Ybarra, José G. (2006), "Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 94, enero-abril, UNAM, México.

Canto, María Amparo (2007), "La política exterior desde el Poder Legislativo", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 98, mayo-agosto, UNAM, México.

Carmagnani, Marcello (2004), *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, FCE, México.

Chavat, Jorge (2009), *La política exterior mexicana durante el gobierno de Fox: una transición en espera*, CIDE/DTEI 189, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Clifton, Judith y D. Díaz-Fuentes (2011), "La nueva política económica de la OCDE ante el cambio en la economía mundial", *Revista de Economía Mundial*, núm. 28, Universidad de Huelva y Sociedad de Economía Mundial, España.

Constitución Nacional de los Estados Unidos Mexicanos [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf].

Cordera, Rolando *et al*. (2009), *México ante la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo* [http://ciesas.files.wordpress.com/2009/11/mexico-frente-a-la-crisis.pdf].

Curzio, Leonardo (2010), *México: ¿cómo fortalecer su tradición multilateral?*, Comexi/C 11, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México.

De la Mora S., Luz Ma. (2010), "Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 89, SRE, Instituto Matías Romero, México.

—— (2011), *Opening markets without reciprocity: explaining Mexico's trade policy*, CIDE/DT 213, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Fernández, Luis y J. Schiavon (2010), *La coordinación en la política exterior de Brasil y México*, CIDE/DTEI 200, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Gardoqui, Beatríz L. (2008), *Doha: fracaso o esperanza*, Comexi/C 6, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México.

González, Guadalupe (2007), *Democratización y política exterior: ¿el fin del dominio presidencial?*, CIDE/DTEI 161, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

González, Guadalupe *et al*. (2011), *México, las Américas y el Mundo. Política exterior: opinión pública y líderes. Reporte de resultados de la cuarta encuesta bienal a público y líderes en México sobre política exterior y relaciones internacionales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Habermas, Jürgen (2006), *El Occidente escindido*, Trotta, Madrid.

Hernández-Vela S., Edmundo (2006), "Reconstrucción de una política exterior de Estado en México: la vía nacional", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 96 (septiembre-diciembre 2006), UNAM, México.

Huerta, Arturo (2008), "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: un análisis crítico", *ECONOMIAunam*, vol. 5, núm. 13, FE-UNAM, México.

Ibarra, David (2010), "La reforma de la reforma del Estado, *ECONOMIAunam,* vol. 7, número especial, FE-UNAM, México.

Instituto de Estudios para la Transición Democrática (2010), *Equidad social y parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época*, IETD, México.

Keohane, Robert O. (2009), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, Arturo Borja (comp.), Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID.pdf].

Ley de Planeación [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf].

Lomelí G., Paulina (2007), *Plan Nacional de Desarrollo*, Bien Común núm. 150, Fundación Preciado, México.

Mayer, David (2010), *Divergences and convergences in Human Development*, CIDE/DTEI 161, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Moreno S., Irán y L.G. Delgadillo (2002), "Política exterior", capítulo 6, *Libro blanco de la reforma del Estado*, Ricardo Álvarez A. (coord.), Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, México.

Ortiz M., Antonio (2006), *México ante el sistema monetario y comercial internacional*, CIDE/DTEI 135, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

—— (2006), *The domestic determinats of Mexico's trade strategy*, CIDE/DTEI 138, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Partido de la Revolución Democrática (2007), *Crítica al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* [http://www.prd.senado.gob.mx/ca/social/2007/Documentos%20de%20Analisis%20Coyuntural/CRITICA%20AL%20PND.pdf].

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 [http://dgpp.sep.gob.mx/planeacion/pdf%20inf/PND.pdf].

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [http://pnd.presidencia.gob.mx/]

PNUD (2010), *Informe sobre el desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones. Caminos al desarrollo humano*, PNUD, Estados Unidos.

Ramírez R., Ma. de Lourdes y A. Ruiz P. (2010), *La política exterior en México: breve evaluación de los últimos 3 años*, Bien Común núm. 186, Fundación Preciado, México.

Sarquís R., David J. (2010), "Desafíos para el establecimiento de un orden legal en el escenario internacional contemporáneo", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 107, mayo-agosto, UNAM, México.

Schiavon, Jorge A. *et al*. (2007), *La historia de las relaciones internacionales de México (siglos XIX y XX): la búsqueda de una nación soberana*, CIDE/DTEI 147, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Schiavon, Jorge A. y R. Velázquez (2010), *La incidencia de la opinión pública en la política exterior de México*, CIDE/DTEI 197, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Sotomayor, Arturo (2006), *Latin American middle powers in the United Nations: Brazil and Mexico in comparative perspective*, CIDE/DTEI 144, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

—— (2007), *México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional*, CIDE/DTEI 167, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

SRE, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (2011), *Informe México de Cooperación Internacional 2010*, SRE, DGCTC, México.

——, Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (2011), *Jornadas de diálogo sobre Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, SRE, DGCTC, México [http://dgctc.sre.gob.mx/index.php/component/content/article/54].

Velázquez F., Rafael (2007), *Una primera evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites*, CIDE/DTEI 145, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

—— (2010), *Balance general de la política exterior de México, 2000-2006*, Foro Internacional 191-192, Colmex, México.

—— (2010), "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm 108 (mayo-agosto 2010), UNAM, México.

—— y K. Marín (2010), *Política exterior y diplomacia parlamentaria: el caso de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura*, CIDE/DTEI 198, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Propuesta de política exterior de México con América del Norte

*Ma. Antonia Correa Serrano**

Introducción

Las dos crisis de la economía estadounidense en este decenio (2001 y 2008), y su efecto contagio a escala mundial, han incidido de manera negativa en el comportamiento de las economías de la región de América del Norte. El impacto negativo sobre Canadá y México está asociado tanto a la vecindad como a la relación histórica de interdependencia-dependencia con Estados Unidos, misma que se ha hecho más profunda a partir de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, hay diferencias en los impactos económicos de las crisis a uno y otro lado de la frontera estadounidense, debido a las asimetrías económicas, a la composición del comercio y la inversión extranjera directa, entre otros. Mientras Canadá se ve beneficiada por el incremento de los precios de los energéticos a partir del 2003, México pierde competitividad y es desplazado en sectores de la manufactura por las importaciones de China en el mercado de América del Norte.

La incidencia negativa de las dos crisis sobre la economía mexicana también se vio reflejada en la negociación diplomática de México con los socios de América del Norte, principalmente con Estados Unidos. La política exterior calificada de *bajo perfil*, desde la década de 1990, profundizó su tendencia de pérdida de capacidad

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica y del Doctorado en Ciencias Sociales, UAM-Xochimiclo [acorrea@correo.xoc.uam.mx].

de negociación con el exterior y reafirmó la diplomacia de repliegue a la economía estadounidense, muchas veces ambivalente e incluso contradictoria (Garza, 2002). Se pasa de una política exterior con base en el multilateralismo y el derecho internacional, cuyos principios fundamentales fueron *la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y el respeto a la soberanía nacional* a una política exterior que se centra en la relación con Estados Unidos y que privilegia el aspecto económico, con una clara ambivalencia entre la relación comercial y la política exterior.

La diplomacia ha dado un giro debido a que es la relación comercial, la que ha dirigido las relaciones del país, no sólo con Estados Unidos, sino con el resto del mundo, lo que permite la acción de actores internacionales, que si bien antes estaban presentes, no ejercían un papel directo en las negociaciones interestatales. Sin embargo, a la luz de las negociaciones regionales y bilaterales, la representación empresarial cobra fuerza y se entreteje con la política económica de los gobiernos y las instituciones regionales y bilaterales que le otorgan una mayor legitimidad. Este complejo entramado de la política exterior, en el último decenio ha transformado la agenda regional en América del Norte, con la inclusión de temas que imponen un sesgo empresarial, lo que reafirma la visión estadounidense, respecto del pragmatismo de su política exterior en defensa de los intereses corporativos, como actores principales en la sociedad estadounidense. Sin embargo, el enfoque de política exterior de Washington, no encontró desacuerdo en sus socios comerciales. En el caso canadiense, si bien su política exterior ha tenido un sesgo social y ambientalista, también incorpora al sector empresarial y la relación entre Estado y empresas, ha sido una constante de manera activa y abierta en la política interna e internacional.

En México la relación empresa-Estado, no se había dado de manera directa, aunque siempre se mantuvo el vínculo con el gobierno, salvo en algunos episodios, de confrontación retórica. De ahí que lo nuevo en este decenio, fue la participación del empresariado en la política exterior de México de manera abierta e institucional, como se dejó en claro en el Consejo de Competitividad de América del Norte, integrado por empresarios a través de las cámaras empresariales. Por lo cual, los temas de la agenda regional, se definieron a partir del comercio y la inversión, con la inclusión del tema sobre seguridad de fronteras desde el ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono en 2001, con lo cual la política exterior de México pasó de la retórica de defensa de los principios del derecho internacional, que se mantuvieron

durante el largo periodo priísta, a la defensa de los intereses regionales, respecto de la agenda económica y de seguridad.

El objetivo de este trabajo es plantear una propuesta de política exterior para México en el contexto de América del Norte. En este sentido se analiza la política exterior del país en la región de América del Norte en el último decenio, tanto en el seno de la Alianza de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), como en la Cumbre de Líderes de América del Norte, respecto de la parte económica, identificando las limitantes de la forma que ha tomado la negociación diplomática y los nichos, que el gobierno de México puede aprovechar para plantear una propuesta alternativa viable en la negociación con la región norteamericana.

El trabajo se aborda en tres apartados, en el primero se analiza el contexto internacional y de América del Norte en el decenio 2000-2010. En el segundo se analiza y se destacan algunos de los acontecimientos y la forma en la que se abordó la política exterior en el último decenio, en donde se destaca la agenda de ASPAN y el giro que se da en cuanto las negociaciones en el seno de la Cumbre de Líderes de América del Norte. En el tercer y último apartado, se tratará de implementar una propuesta de negociación para la parte económica y la inclusión de temas que han quedado fuera de la agenda regional y bilateral.

Contexto internacional y de América del Norte 2000-2011

Uno de los rasgos sobresalientes de este decenio, son las dos crisis generadas en el centro del poder mundial y su propagación en cadena al resto del mundo. La primera crisis de Estados Unidos en 2001, se caracterizó por la burbuja financiera de las tecnologías de la información (TIC), y la sobreoferta de este tipo de bienes, una vez que se resolvió el problema que amenazaba a los sistemas informáticos en el 2000 (Correa y Rodríguez, 2002). La crisis financiera de 2008, fue resultado de la desregulación financiera y la proliferación de instrumentos derivados, en un contexto de mercados financieros abiertos e integrados, que redundó en exceso de liquidez y créditos *subprime* para el mercado inmobiliario.

La eliminación de la Ley Glass-Steagall en 1999, tras la fuerte presión de los banqueros y de las autoridades del Departamento del Tesoro que consideraban la ley como una clara desventaja de los Estados Unidos frente a países, como Alemania y

Japón, que no contaban con una normatividad que frenaba el flujo de capitales, en momentos en que la globalización presionaba, la libre circulación de capitales y la disponibilidad de oportunidades (Stiglitz, 2003:203, citado por Novelo y Flores, 2011:28). Por lo que la estructura del sistema financiero se modificó durante la década del 2000 y aumentó la proporción de activos ajenos al sistema bancario tradicional. El sistema financiero no bancario creció principalmente en los mercados monetario y de financiación.

> A principios de 2007, el volumen total de los títulos comerciales respaldados por activos, de los vehículos de inversión estructurados, de los *action-rate* preferentes, de los bonos con opción de oferta y de los pagarés a la vista de tipo variable era de unos 2.2 billones de dólares (Novelo y Flores, 2011:28).

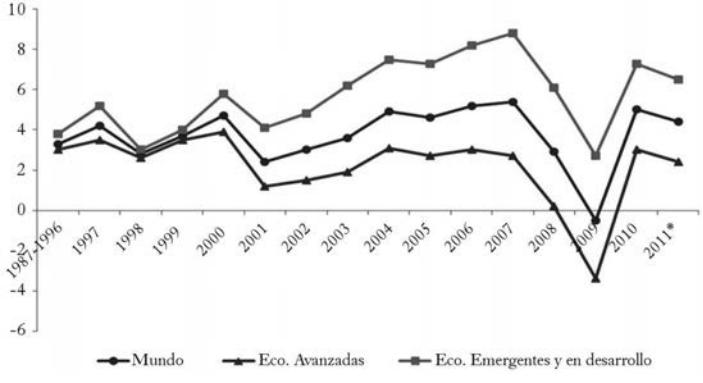
Sin embargo, atrás del estallido de la crisis que arranca desde 2007 y su contagio en cadena, a partir de 2008, hay una historia de cambios sistémicos, que en su momento fueron una válvula de escape a la crisis de la década de 1970 que originaron el inicio de un nuevo orden monetario y financiero a nivel internacional, que rompió con las reglas del juego establecidas desde los acuerdos de Bretton Woods. Esta ruptura ha implicado cambios estructurales en la economía mundial, entre los que destacan: *a*) el bajo crecimiento del producto a nivel mundial, *b*) la permanencia de los desequilibrios mundiales *c*) la profundización de la separación entre economía real y economía financiera, *d*) la caída del empleo y los salarios, e) el debilitamiento económico de Estados Unidos, como consecuencia de los continuos déficits gemelos, entre otros.

Sin embargo, estos elementos no se gestan en los últimos 10 años, sino son el resultado de las políticas económicas implementadas a escala mundial a favor del libre mercado, desde hace cerca de 30 años. No es objeto de este trabajo hacer una revisión profunda de estos elementos; por lo que se tratarán de manera general; sin embargo, es necesario señalarlos debido a las repercusiones que tienen, respecto de la forma en que Estados Unidos ha llevado la negociación con sus dos socios comerciales de la región.

En este sentido, en el decenio destacan dos procesos a escala mundial, uno de carácter estructural, que es el surgimiento de las nuevas economías emergentes de Asia (China e India), proceso que está transformando las relaciones económicas y políticas globales, debido a su alta participación en la generación del PIB mundial

y el efecto de arrastre que ejerció China en la reactivación económica, después de la crisis del 2001, tanto en las economías avanzadas, como en las de menor desarrollo, productoras de materias primas. El otro proceso, de carácter coyuntural, se deriva del anterior, en tanto que el incremento de la demanda de materias primas desde China, generó un crecimiento de los precios, sobre todo de los energéticos, lo que también impactó a los mercados bursátiles.

GRÁFICA 1
Producto interno bruto mundial, 1987-2011
(*variación porcentual*)



Fuente: elaboración propia con base en Estadísticas del FMI [www.fmi.org].

El bajo crecimiento del PIB mundial (4% promedio) fue una constante en el periodo hasta 2008, donde empieza a descender hasta caer en recesión en 2009 donde se sitúa en -4% (Gráfica 1). Sin embargo, el crecimiento mundial durante el periodo, se explica por el crecimiento de las economías emergentes de Asia (Gráfica 2) que son las que experimentan mayores tasas, principalmente China e India que mantuvieron un crecimiento alrededor del 10% promedio durante el decenio y aunque con la crisis hubo una caída, no entraron en recesión; mientras las economías avanzadas se mantuvieron por debajo del promedio mundial, con

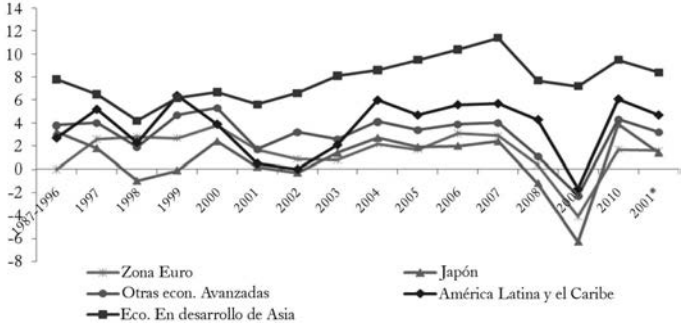
alrededor de 2.5% promedio. China e India contribuyeron con 37% promedio del PIB mundial en el decenio (CEPAL, 2006; FMI, 2011).

El crecimiento económico y reposicionamiento de China en la región asiática, son elementos que en la política exterior de México, tienen que estar presentes, en su relación bilateral con Estados Unidos y en la negociación trilateral, ya que como veremos China ha desplazado a México y a Canadá como principales exportadores al mercado estadounidense, debido a que su entrada a la OMC en 2001, redujo las preferencias otorgadas a Canadá y México en el TLCAN, sin restar importancia a las transformaciones estructurales de China, que le han permitido competir por encima de estos países, en industrias como la textil y la electrónica (Ordóñez, 2002).

GRÁFICA 2

Producto Interno Bruto por zonas 1996-2011

(*variación porcentual*)



Fuente: elaboración propia con base en Estadísticas del FMI [www.fmi.org].

Por otro lado, el crecimiento de las exportaciones de China a escala mundial también ha impactado en la profundización de los desequilibrios mundiales. El superávit de China explica el 35% del déficit comercial de Estados Unidos en el 2010, cuando hace apenas una década, su participación era de alrededor del 24%. Sin embargo, más ilustrativos son los desequilibrios que existen en cuenta

corriente, entre economías avanzadas y economías emergentes de Asia[1] (Gráfica 3); lo que explica que sean los países emergentes de Asia y Rusia, además de Japón, los principales acreedores de Estados Unidos (Correa, 2011).

La tendencia a los desequilibrios sigue presente, incluso las proyecciones a 2015, son que el déficit de cuenta corriente se ubique en 6% del PIB mundial. Según el diagnóstico del FMI, consideraba ya en 2008 que los desequilibrios eran insostenibles. Para corregirlos, "era indispensable modificar las tasas de cambio real efectivas. Dadas las poco plausibles acumulaciones recíprocas de pasivos estadounidenses de un lado y activos japoneses y chinos del otro, las que llevarían en algún momento a que los inversores le exigieran a los valores estadounidenses, para comprarlos, retornos relativamente más altos" (Manchón, 2010:75).

Han pasado más de dos años, desde la crisis y la devaluación del dólar, lejos de generar mayores retornos, ha propiciado que Estados Unidos reduzca su deuda con sus acreedores; sin embargo, la interdependencia de los desequilibrios pone en una encrucijada a las economías acreedoras, como Japón y China, que han tenido que aceptar la apreciación relativa de sus monedas y además la reducción de su deuda en manos de Estados Unidos. El escenario se torna más difícil, debido a que es necesaria la recuperación económica de Estados Unidos para seguir demandando bienes y servicios desde sus acreedores, quienes a su vez mantienen la dinámica exportadora estadounidense.[2]

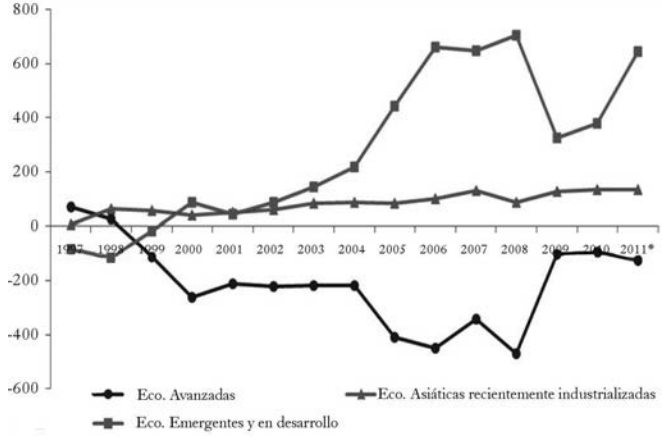
Si bien la apreciación del yuan, como hoy se está demandando desde Washington y como lo planteaba el FMI, en su momento, apoyaría a la reducción de los

[1] La suma absoluta de los saldos de cuenta corriente, pasaron de 2.8 % del PIB mundial en 2005 a alrededor del 4% en el 2009 y se proyecta que éste llegue a 5% en 2011 (Manchón, 2010:67; FMI, 2010). Entre los principales deficitarios se encuentran Estados Unidos con 668. 9 miles de millones de dólares, la zona del euro que ya en 2008 arroja un déficit en cuenta corriente de 226.4 miles de millones de dólares, aunque la tendencia en 2009-2010 fue de reducción del déficit, éste sigue siendo altamente preocupante, sobre todo cuando alrededor del 90% de mismo es generado en economías desarrolladas. Por su parte los principales países que mantienen superávit son los países emergentes y en desarrollo de Asia, con 321.7 miles de millones de dólares, les sigue Japón con 141.6 miles de millones de dólares en 2009.

[2] Las exportaciones estadounidenses hacia Japón son principalmente de alimentos (Correa, 1998); mientras que hacia China, una gran parte son alimentos y otra es de bienes de capital (Dussel, 2007).

desequilibrios, esto no es suficiente, si no se da un cambio en la política fiscal de Estados Unidos, respecto a la reducción del gasto y una reducción en el consumo, ya que como veremos, éste ha sido financiado con el crecimiento de la deuda en Estados Unidos.

GRÁFICA 3
Balanza de cuenta corriente.
Economías avanzadas y en desarrollo 1997-2011
(*miles de millones de dólares*)



*Los datos del 2011 son una proyección realizada por el FMI
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en el FMI, Perspectivas económicas, abril 2011.

América del Norte 2000-2010

El surgimiento de nuevos actores económicos en la escena internacional y la situación de crisis recurrente en Estados Unidos, ha traído como consecuencia un debilitamiento relativo en el centro del poder mundial. El periodo de los últimos diez años en la economía estadounidense puede ser caracterizado por: *a*) profundización de los déficits fiscal y de cuenta corriente, *b*) crecimiento de la deuda externa de Estados Unidos, *c*) dos etapas recesivas, *d*) extensión de los ciclos recesivos y periodos de lento crecimiento, *d*) incremento del desempleo, *e*) mayor desregulación financiera, y *f*) incremento del consumo mediante deuda externa.

La reactivación de la economía estadounidense en la décadaa de 1990, gracias al incremento de la productividad y bajas tasas de inflación, no logró reducir el déficit de la cuenta corriente; por el contrario, dicho déficit se profundizó durante la década, al pasar de 1.8% del PIB en 1990 a 4.5% en el año 2000 con una reducción de alrededor de un punto en 2010, situando al déficit de cuenta corriente en 3.7% del PIB.[3] Las etapas expansivas de Estados Unidos, si bien han permitido un mayor gasto, éste ha sido a partir de una profundización de los déficits, tanto el fiscal como el de cuenta corriente. Las causas del incremento del déficit en cuenta corriente son: la mayor inyección de capitales del exterior[4] y el incremento del consumo de las familias, reflejado, tanto en el aumento de las importaciones, como en el mercado inmobiliario. Por lo que el consumo se ha visto estimulado con deuda externa, mediante depósitos externos en el mercado financiero estadounidense.

Si bien las tasas de interés se mantuvieron bajas a partir del 2000 a fin de suavizar la contracción económica y estimular el consumo,[5] la tendencia de bajas tasas de interés se mantuvo. Tras el desplome bursátil de las TIC y el efecto del 11 de septiembre, la Reserva Federal implementó una política monetaria expansiva a fin de evitar el pánico por el temor de un proceso de deflación generalizada, lo que alentó el endeudamiento y el uso de instrumentos financieros, de bonos y obligaciones, así como de instrumentos derivados. Por lo que el efecto riqueza se mantuvo a pesar del desplome bursátil de 2001 y fue el sector inmobiliario el que sustituyó a la burbuja del sector de TIC, gracias a la desregulación del sistema financiero, desde la década de 1980, reforzada en 1999 con la modernización de los servicios financieros que implicó una mayor intermediación con sectores no bancarios y operaciones fuera de balance (Guillén, 2009).

[3] La reducción en el déficit en 2010 obedece a la contracción de las importaciones, como efecto de la caída del consumo y a la reducción de la tasa de retorno del capital por la devaluación del dólar.

[4] Algunos analistas toman como un componente del déficit en cuenta corriente el crecimiento de la inversión extranjera directa (IED). Si bien Estados Unidos es el principal receptor de IED a nivel mundial, también es el principal inversionista con alrededor el 21% de los flujos totales de entrada como de salida de IED, por lo que en términos netos no tiene un gran efecto, aún y cuando el incremento se ha dado desde la década de 1990, con un crecimiento anual por arriba del 100% desde 1993, al pasar de 61 869 millones de dólares en 1992 a 127 910 millones de dólares en 1993, en los años subsiguientes la IED creció en 200% e incluso en 2002 rebasó los 300 mil millones de dólares (FMI, varios años).

[5] Entre 1959 y 1992, la tasa de ahorro personal de las familias estadounidenses representa, como media, 7.4% de la renta disponible, desde 1993 la media de la tasa de ahorro ha sido de 3.6% (Stiglitz y Walsh, 2009:225)

A partir de la suave recuperación económica la Reserva Federal incrementa la tasa de interés en 2005, pasando de 1% en 2004 a 2% en 2005 y hasta situarse en 5% en el bienio 2006- 2007. Por lo que la política monetaria restrictiva tuvo un efecto en el incremento del sector financiero en detrimento del sector productivo. Sin embargo, el consumo de las familias, con énfasis en el sector inmobiliario y el gasto del gobierno no se redujeron y la insuficiencia del ahorro nacional se profundizó, siendo éste uno de los principales problemas estructurales de la economía estadounidense, lo que se va a ver reflejado en la mayor demanda de capitales del exterior. Estados Unidos absorbe casi dos terceras partes del superávit financiero del resto del mundo desde 1999, que se contrasta con los bajos niveles de crecimiento económico en el último decenio, después de la expansión económica (1995-2000), que ha sido la más larga experimentada, por Estados Unidos, desde la segunda posguerra.

El privilegio del sector financiero sobre el sector productivo en el decenio del 2000, ha incrementado los niveles de desempleo (8% promedio). A partir de 2008 el crecimiento del desempleo en 10%, ha sido compensado por el estímulo al consumo de las familias y las perspectivas para 2012, es que el consumo privado mantendrá su crecimiento (FMI, 2011:5).

Por otro lado, el déficit fiscal se ha hecho más profundo hasta llegar a 10.5% del PIB en 2011, debido al crecimiento de los rubros de defensa y seguridad, cuya participación en el gasto del gobierno es de 24%, seguido del gasto en salud (21%) y el gasto en pensiones de alrededor el 20%. Por otro lado, "las finanzas públicas de Estados Unidos se encuentran en una trayectoria insostenible. De acuerdo con las proyecciones presupuestarias de las autoridades, se prevé que la deuda federal en poder del público aumentará de 62% del PIB en el ejercicio fiscal 2010 a alrededor del 90% en el ejercicio 2030, y que seguirá aumentando a partir de entonces debido a las presiones emergentes del envejecimiento poblacional y el rápido crecimiento de los costos de salud" (FMI, 2011:7).

Por lo que el incremento de los déficits han generado el pase de Estados Unidos, de acreedor a deudor a partir de la década de los ochenta, debido a que sus déficits son financiados con los superávits externos,[6] tal y como se vio arriba. El incremento

[6] En la década de 1980 fueron los superávits de Japón, Alemania y los nuevos países industrializados, los que permitieron dicho financiamiento. El déficit externo de 931 mil millones de dólares, en 1989 fue financiado por los superávits de Japón y Alemania (533 y 396 mil millones de dólares, respectivamente),

del déficit fiscal responde en parte al gasto en defensa y seguridad y a la política del gobierno estadounidense, de reducción de impuestos e incremento de incentivos a la inversión, con un sesgo a las actividades intensivas en capital, en detrimento de las actividades intensivas en mano de obra desde la década de 1980. Los salarios de los trabajadores de los sectores tecnológicos tendieron a incrementarse, mientras los salarios de los bienes de consumo se desplomaron, situación que abrió una brecha salarial, desde entonces,[7] lo que impactó el ahorro de las familias al pasar de 9% en 1982, a 2% en 1996, 0.5% en 1998 y 0% en 1999 (Cuevas, 2001), incluso desde 1990 el ahorro es negativo, pero además el consumo supera el ingreso (Bureau of Economic Analysis, 2011).

Por lo que en el decenio 2000-2010, los bajos niveles de crecimiento de Estados Unidos han recaído en un mayor endeudamiento con el exterior, de alrededor 10, 324 billones de dólares (*trillions*) y una pérdida de riqueza de la economía.

> La pérdida de la riqueza ronda los 60 billones de dólares de mediados de 2007 a mediados de 2010. De los cuales siete billones se han esfumado de las bolsas de valores, cerca de seis billones han sido destruidos en el sector inmobiliario y alrededor de 8 millones de trabajadores se han quedado sin empleo (Rozo, 2011:14).

Con lo cual la fortaleza económica que caracterizó a la economía estadounidense en la segunda posguerra,[8] hoy está altamente cuestionada. Algunos analistas ya expresan que es el fin de la hegemonía estadounidense, otros más optimistas nos atrevemos a argumentar que estamos frente a una etapa de recomposición de las

---

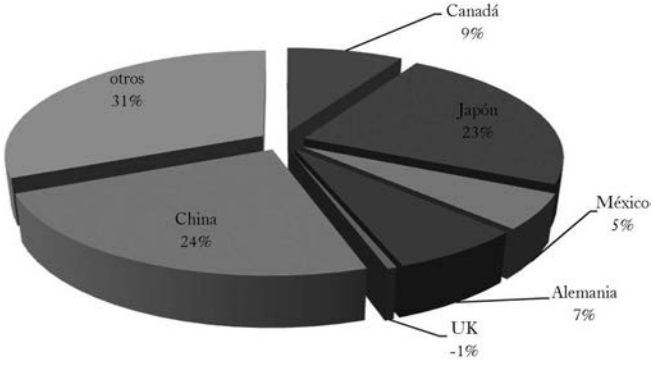
mientras *Los Tigres Asiáticos* financiaron con 103 mil millones de dólares. En la década de 1990 se agregan a la lista países como Rusia y en la última década, fungen entre los acreedores de Estados Unidos los países en desarrollo, donde destacan: China, Brasil y Hong Kong (Correa, 2011).

[7] Mientras que el salario real de los trabajadores masculinos del percentil 90, aumentó 15% entre 1970 y 1989, el de los trabajadores situados en el percentil 10, se redujo 25% durante el mismo periodo (Krugman y Obstfeld, 2006:82).

[8] El marco institucional creado en Bretton Woods en 1945, permitió a Estados Unidos liderar en el plano económico, político y militar el sistema capitalista, durante cerca de tres décadas, lo que se vio reflejado a través de la internacionalización de la producción mundial, con flujos de inversión productiva estadounidense y posteriormente desde Europa y Japón.

fuerzas del poder mundial, debido a que Europa también se encuentra debilitada y están surgiendo nuevos actores, que están transformando el orden mundial, como lo son, los países emergentes de Asia, con China e India a la cabeza.

GRÁFICA 4
Participación % promedio en el déficit de SBC de Estados Unidos (1990-2010)



Fuente: US Census Bureau. Annual revision International Trade in Goods & Services (varios años).

Canadá

La relación comercial entre Estados Unidos y Canadá ha sido, históricamente, una relación de cooperación y conveniencia para ambos, aun y cuando no han estado ausentes los periodos de conflicto. Estos periodos de conflicto están relacionados con el proteccionismo, mediante medidas no arancelarias de ciertos sectores productivos, a uno y otro lado de la frontera, que no se han diluido aun y con los acuerdos comerciales. Sin embargo, la relación de cooperación se facilita debido a que comparten una historia común, el idioma, la cultura y la frontera.

> Además de esta mancomunidad de orígenes, comparten innegablemente un código común sobre ciertos valores. Esta visión axiomática abarca su inclinación por el libre comercio y la libre empresa, cierta similitud en sus leyes y percepciones políticas, que se nutrieron durante tres siglos del liberalismo inglés, así como un enfoque muy

específico de sus relaciones internacionales que incluye una reiterada propensión al multilateralismo (Gutiérrez-Haces, 2000:17).

Estas convergencias facilitaron la cooperación económica entre ambos países en la segunda posguerra, debido a que por un lado, Canadá mantenía desde entonces, una gran riqueza de recursos minerales y energéticos, aun y cuando carecía de una industria fuerte. Esta fragilidad industrial de Canadá planteó la necesidad de la reconversión industrial del país, lo que significó la presencia de la IED de Estados Unidos para la consolidación del proyecto industrial.

La reconversión industrial de Canadá ligó el comercio a la inversión estadounidense, lo que en el largo plazo generó una dependencia tanto de la planta productiva como del comercio en una relación asimétrica, que se refleja en la importancia del comercio y la IED entre los dos países. Mientras Estados Unidos es el socio dominante en Canadá con 65% del suministro de importaciones y 79% de las exportaciones, para Estados Unidos, Canadá es sólo un importante socio comercial que representa 18.5 % de su comercio. Las importaciones que realiza desde Canadá representan 22.5 del total y las exportaciones que hace a Canadá representan 16.4% del total en 2007 (Cuadro 1). Por el lado de la IED, si bien ésta tiene una doble vía, la participación de Estados Unidos en la IED total en Canadá es de alrededor el 60%, mientras que la de Canadá en Estados Unidos es de 35.7% en el 2010 (Cuadro 1).

No obstante, la relación económica entre Estados Unidos y Canadá, ha sido históricamente la más dinámica a nivel mundial, con un comercio de alrededor dos mil millones de dólares diarios, promedio entre los dos países, en el último decenio (US Census Bureau, 2010) y un incremento constante de las inversiones a uno y otro lado de la frontera. Este dinamismo económico, si bien se mantiene, ha sufrido grandes transformaciones en los últimos 10 años, debido a la mayor presencia comercial de China en el mercado de América del Norte que se manifiesta en: *a*) un desplazamiento de Canadá como principal exportador a Estados Unidos, *b*) incremento del déficit comercial de Estados Unidos con Canadá, debido al impacto del alza de los precios de las materias primas, y *c*) búsqueda de una mayor competitividad de las empresas estadounidenses y canadienses para mantener su presencia en el mercado debido al crecimiento de las importaciones chinas (Gráfica 5).

CUADRO 1

Asimetrías en la integración

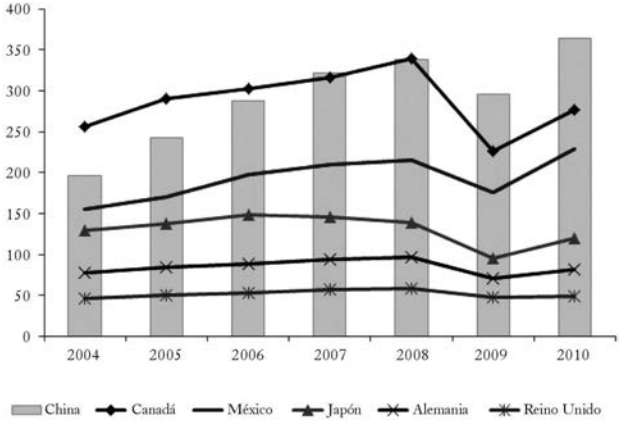
	Estados Unidos			Canadá			México		
Año	2000	2006	2010	2000	2006	2010	2000	2006	2010
PIB									
Nominal (miles de millones de dólares EE.UU)	12116	13247	15248.2	1172	1257	1397	1475.6	1689.7	1755.2
PIB per cápita									
Nominal (miles de dólares)	42188	44244	47975	34764	38840	43950	7264	9478	11341
Crecimiento del PIB real (%)	4.1	3.3	4.3	3.4	2.7	4.56	6.6	4.81	5.5
Tasa de desempleo (%)	3.2	4.6	9	5.5	6.3	7.3	2.5	3.3	5.2
Exportaciones (% del pib)	6.3	7.8	11	22.6	31.9	26	10	14.6	19.5
Importaciones (% del PIB)	11.4	14	11.8	22.7	28.1	26.5	10.2	13.2	16
Comercio % del Total									
Exportaciones mexicanas	66.20%	70.40%	88%	4.60%	4%	2%			
Importaciones mexicanas	63.20%	69.80%	86%	4%	2.80	3%			
Exportaciones canadienses	62.90%	65.70%	65%				4.1%	3%	3%
Importaciones canadienses	56.70%	58.20%	79%				5%	3.50%	2%
Exportaciones estadounidenses				15.20%	18%	22%	12.80%	13.60%	15%
Importaciones estadounidenses				19,70%	23%	16.40%	13%	15.70%	18%
Balanza de cuenta corriente (% del PIB)	-4,7	-6.5	-3.7	2.8	1.4	-3.1	-1.5	-0.5	-0.5
Deuda pública (% del PIB)	30.60%	37.10%	70%	54.7%	67	71.5	60.3	31.9	61.5
Déficit fiscal (% del PIB)	-2.00%	-2.00%	-7.50	-0.30%	0.80%	-4%	-3.2%	-2.5%	-3.43%
IED	**Origen (%)**			**Origen (%)**			**Origen (%)**		
México	68%	70%	80%	2.6%	2.7%	2.4%			
Canadá	60%	63.8	70.1				1.7%	1.09%	1.8%
EE.UU				30%	32.5%	37%	4.2%	4.5%	1.7%

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos en el BEA, INEGI, Banco Mundial y del FMI (varios años)

Sin embargo, Canadá ha sido uno de los países que sobrevivió a la crisis financiera aun y con los lazos de dependencia de la economía estadounidense, debido a que en el decenio recibió el impacto positivo del "síndrome chino", respecto del incremento del precio de los energéticos y contrariamente a las predicciones, en términos de que dicho efecto traspasara en cadena, de la apreciación del tipo de cambio a la "fiebre holandesa",[9] estos efectos se han suavizado, debido a la aplicación de políticas anticíclicas, sin caer en los excesos del gasto público que ha caracterizado a la economía estadounidense, en los años posteriores a la crisis.

GRÁFICA 5

Origen de las importaciones de Estados Unidos 2004-2010



Fuente: elaboración propia con datos del US Census Bureau, varios años.

Las exportaciones de recursos naturales pasaron del 35% del total en 2002 a cerca del 55% en 2008, donde los energéticos son los principales productos de exportación a Estados Unidos y conforman el 40% de las exportaciones en la

[9] Se conoce como la "enfermedad holandesa", al caso que sucedió en 1960 en Holanda cuando se descubrieron grandes yacimientos de gas natural, cuyas exportaciones incrementaron el ingreso de divisas y se apreció el florín, lo que afectó la competitividad de otro tipo de productos de exportación.

relación bilateral. De ahí la importancia de los dos socios comerciales de Estados Unidos en la región.

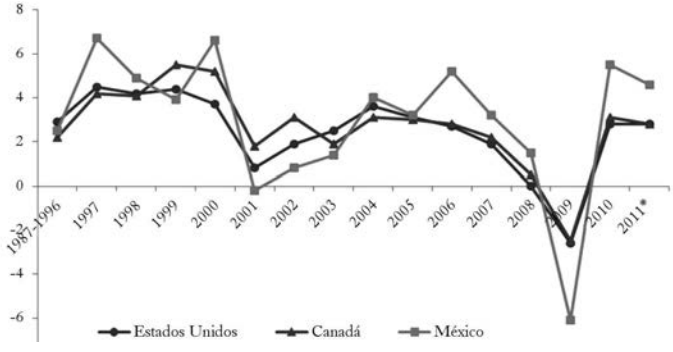
Por lo que el balance para Canadá en el decenio 2000-2010 es positivo, aun y con los efectos negativos, que la apreciación del tipo de cambio ha tenido sobre la reducción de las exportaciones de manufactura. Ello es resultado de la activa política industrial y de la regulación que mantiene en los mercados financieros; por ejemplo, "Canadá exhibió una notable estabilidad durante la turbulencia mundial. El sistema ha evitado presiones sistémicas: ninguna institución financiera quebró ni requirió una inyección de capital público" (FMI, 2011:25).

México

La situación económica de México en el decenio sufrió los efectos de la lenta recuperación de Estados Unidos (2004-2006) y sus contracciones tanto en el 2001 como en el 2008, con lo que el PIB de México, al igual que el de Canadá caminaron de manera paralela al de Estados Unidos (Gráfica 6). Por su parte las exportaciones, aunque siguieron en crecimiento (Gráfica 7) mantuvieron su dirección con Estados Unidos, con alrededor del 87% del total en 2010. En términos de la composición de las exportaciones, son sólo tres industrias las que sobresalen, en primer lugar la industria eléctrico-electrónica, seguida de la automotriz y la industria textil. Por el lado de las importaciones, 86% tiene como origen los Estados Unidos en 2010 (Cuadro 1).

En términos del comercio con Canadá, éste se mantuvo a tasas de 3.5% de nuestro total en el periodo 2000-2010. Por el lado de las exportaciones éstas no pasaron del 3.7% promedio y por el lado de las importaciones de alrededor el 3% en el mismo periodo (cuadro 1). Por lo que, tanto México como Canadá gravitan en torno al comercio y la inversión con Estados Unidos, mientras alrededor del 75 % de la IED de México tiene como origen Estados Unidos en el decenio y el 2.4% de Canadá, nuestro país sólo representa un 1.7% del total de la IED en Estados Unidos y alrededor del 1% en Canadá (Cuadro 1). Por lo que pareciera que lo único que nos une con Canadá, es la relación que ambos mantenemos con Estados Unidos, debido a que se ha desaprovechado la relación, no sólo en términos de comercio sino en temas de la agenda social de América del Norte, pues no podemos olvidar

GRÁFICA 6
PIB de Estados Unidos, Canadá y México 1993-2011
(*variación porcentual anual*)



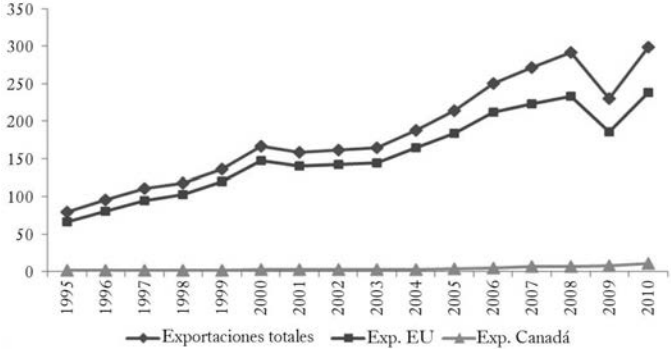
*Los datos del 2011 son una proyección realizada por el FMI.
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en el FMI, publicación perspectivas 2011.

que Canadá fue el país promotor tanto del empleo como del medio ambiente, que quedaron como acuerdos paralelos.

Por otro lado, si bien el comercio de México se fortaleció, sobre todo con Estados Unidos, la crisis afectó de manera más profunda a México, respecto de Canadá, en términos del PIB y la contracción de las exportaciones. Esta diferencia en cuanto a los efectos negativos de la crisis se explica en parte, por las diferencias estructurales que existen aún entre Canadá y México, donde si bien ambos países para producir requieren de fuertes importaciones desde Estados Unidos, la planta productiva de Canadá es menos dependiente de Estados Unidos que la de México. Además de la diferencia en las políticas industriales seguidas en uno y otro país, durante la coyuntura de auge de incremento de los precios de los hidrocarburos.

Con lo que, en las dos crisis de la economía estadounidense, el principal canal de transmisión a México, ha sido el comercio, debido a que el primer sector en resentir los efectos de la crisis ha sido el de las exportaciones, lo que ha impactado en cadena a la caída del PIB (Gráfica 7) y al incremento del desempleo a 6% en México. El PIB en México no sólo no creció, sino que registró una contracción de alrededor -6%. Por lo que el balance del decenio ha sido de: *a*) pérdida de competitividad

GRÁFICA 7
Exportaciones totales de México en América del Norte
(*miles de millones de dólares*)



Fuente: elaboración propia con datos del informe anual del Banco de México, varios años.

en el mercado estadounidense, por la mayor presencia de China en el mercado estadounidense, *b*) crecimiento del desempleo, *c*) incremento del déficit en cuenta corriente, aun y cuando la balanza comercial es superavitaria con Estados Unidos *c*) incremento de la deuda pública como porcentaje del PIB (Cuadro 1) sumado a la inseguridad frente al crimen organizado, que ha generado la política de combate al narcotráfico, negociada desde Washington, a partir de ASPAN. Con lo cual la política exterior de México, marcó un cambio en su actuación al pasar de la defensa de los principios del derecho internacional, a la defensa de los intereses de grupo, dejando al margen el interés nacional, que debiera ser el objetivo primordial de la política exterior.

Política exterior de México en América del Norte en el último decenio

El escenario de la política exterior de México en el último decenio, gravitó en torno a las decisiones tanto del sector empresarial de América del Norte, como de los intereses de seguridad desde Washington. Los factores que contribuyeron han pasado de la simple vecindad geográfica, a una serie de elementos que se entrelazan,

como son los intereses de las empresas de América del Norte y el papel primordial que se le asignó al gobierno mexicano en términos de la seguridad de América del Norte, después del 11 de septiembre.

Los atentados a las Torres Gemelas y al Pentágono implicaron un sesgo en la política exterior estadounidense, donde la seguridad fue el elemento principal y el combate al terrorismo desvío la atención de la geopolítica estadounidense, con lo cual la relación con la región se concentró en el aspecto económico y de seguridad, dejando de lado la agenda social en el contexto de la región. Las acciones del gobierno mexicano se centraron en las negociaciones en el seno de ASPAN, donde en la definición de la agenda privaron los intereses de los grandes corporativos de América del Norte, con Estados Unidos al frente, con lo cual, el giro que tomó la agenda trilateral en el decenio fue de defensa de intereses de grupo, más que de intereses nacionales. No obstante, la política exterior, "muchas veces puede no coincidir con los intereses nacionales, por ser el resultado de fuerzas particulares, diferentes y, a menudo contrarias al interés nacional" (Vázquez, 1969:16).

Con lo que la política exterior del gobierno de Estados Unidos, lejos de encontrar oposición del lado mexicano, se aseguró de un aliado al sur de la frontera en defensa de la región norteamericana, sobre todo en la administración de Felipe Calderón, respecto del combate al narcotráfico. Por lo que no es sólo la profundización de la integración económica la que ha estado presente en las acciones de política exterior, sino que en ésta convergen intereses de grupo, lo que ha impreso un sesgo en la agenda económica y de seguridad. Por lo que, la política exterior de México, no es resultado de la imposición de un estado sobre el otro, sino que el énfasis recae en la acción de los gobiernos, donde sus políticas no se explican por situaciones de poder o dominación, sino "por el efecto que sobre ellas tiene el complejo entretejido de instituciones que va desde las Comisiones Binacionales hasta el Tratado de Libre Comercio (TLC), pasando por la multiplicidad de comités, grupos de alto nivel, encuentros presidenciales, entre otros" (Fernández de Castro, 2002:9)

En el complejo entramado de la política exterior de México, tuvieron mucho que ver algunos aspectos de carácter cualitativo para que la agenda de política exterior en América del Norte, fuese más de colaboración y coordinación con Estados Unidos, que de defensa de los intereses nacionales. Estos aspectos cualitativos fueron la heterogeneidad del gabinete del gobierno del presidente Vicente Fox y la falta de experiencia del gabinete del gobierno de Felipe Calderón, que si bien

fue más homogéneo, se ha caracterizado por su inexperiencia en los asuntos de política exterior.

El sesgo económico de la política exterior, se había iniciado desde los noventa en la negociación del TLCAN y aunque la administración del presidente Fox trató de dar una visión diferente y de mayor protagonismo de México en los foros multilaterales, los acontecimientos del 11 de septiembre, no sólo frustraron las aspiraciones de protagonismo, sino que dejaron en el olvido el tema de un Acuerdo Migratorio integral con Estados Unidos, debido a que, después de los ataques terroristas al Pentágono y a las Torres Gemelas, la agenda de seguridad se convirtió en los puntales de la política exterior y la relación con México, en otros aspectos quedó fuera de sus prioridades.

Sin embargo, aún en el aspecto económico y de seguridad, México pudo haber negociado en mejores condiciones y en defensa de los intereses nacionales, situación que no se vio reflejada en el seno de ASPAN. Por un lado, México aceptó una negociación bajo el amparo del TLCAN, dejando fuera la aprobación del Congreso. Por otro lado, la inclusión de los temas de energía y seguridad, protegiendo los intereses de América del Norte, en un contexto de alza mundial de precios de los energéticos, abría un espacio para la negociación regional, de un sector no negociable a la vez rompía con los principios tradicionales de soberanía nacional, en defensa de intereses de grupo y no de intereses nacionales, tendencia que había tenido inicio desde las administraciones anteriores y que cobró fuerza con la negociación del TLCAN. De ahí que "los resultados de la actuación internacional del gobierno del presidente Fox arrojan un balance negativo, como resultado del deterioro de las relaciones bilaterales con países clave y el debilitamiento de la presencia mexicana en los foros multilaterales. La ausencia de objetivos definidos y estrategias congruentes se vio agravada por la personalidad del presidente de la República, que mantuvo un alto nivel de pragmatismo en la política exterior" (Alizal, 2007:136), que se caracteriza por:

a) Un bajo perfil debido a que se careció de una agenda estratégica y falta de acciones concretas, lo que tuvo mucho que ver con la heterogeneidad y falta de experiencia de los gabinetes; además de que sus declaraciones y pronunciamientos fueron unas veces muy suaves y otras vacilantes, lo que mostró la vulnerabilidad del gobierno de México.

b) El repliegue a la política de Estados Unidos y de debilitamiento de la relación con América Latina. Se pasa de una visión protagónica a una de recelo y desconfianza frente a México.
c) La pérdida de relevancia de los principios de política exterior, respecto de soberanía nacional, no intervención y autodeterminación de los pueblos. Predominan los intereses económicos, sobre los principios tradicionales.
d) Un Sesgo hacia el aspecto económico con ambivalencia entre la relación comercial y la política exterior.
e) La participación institucionalizada del sector empresarial en la toma de decisiones.
f) Una participación individual muy frágil del país, en la geopolítica de la región de Centroamérica y el Caribe.

En la administración del presidente Fox, muchas de sus acciones se debatieron entre el papel protagónico de su gobierno a nivel multilateral y la preservación de su popularidad interna. De hecho, todo parecía indicar que tras 70 años de vida anti democrática, se abría un nuevo espacio para la democracia y el acercamiento de México, tanto a la región latinoamericana, como a nivel multilateral, con un papel más activo en los foros internacionales. Tres fueron los objetivos centrales para la política exterior del gobierno del presidente Fox:

1. Proyectar una nueva imagen de México frente a la comunidad internacional, que condujera al país al club de las democracias, respetuosas de los derechos humanos.
2. Priorizar la relación estratégica con Estados Unidos, a fin de a buscar un acuerdo migratorio con Estados Unidos y de manera más general, profundizar la integración de América del Norte.
3. Fortalecer la presencia del país en los principales foros multilaterales (Anaya, 2006:31).

El papel protagónico del presidente Fox y la fachada de democracia que México ofrecía al exterior, con el cambio de partido en el poder, si bien permitió al país hacerse acreedor de presidir el recién creado Consejo de Derechos Humanos de la ONU; también exigió una postura más abierta del gobierno y el dejar de escudarse,

en los principios de respeto a la soberanía y la no intervención, a fin de evitar el monitoreo y la crítica internacional, respecto de los derechos humanos. Por otro lado, esta postura del gobierno mexicano, de defensa de los derechos humanos, pusieron en tensión y alejamiento diplomático del gobierno mexicano, con el régimen de Fidel Castro, a la vez que se creó desconfianza de otros gobiernos latinoamericanos de izquierda, respecto del voto "contra Cuba" en la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

La posición proactiva del gobierno mexicano en los foros internacionales de derechos humanos, proponiendo acciones y resoluciones sobre un amplio número de temas, si bien congruente con la visión que México quería dar al exterior, tensionó la relación con el gobierno de Chávez en Venezuela; al tiempo que mandaba señales de mayor acercamiento con Estados Unidos. Sin embargo, los acontecimientos pusieron en evidencia, la realidad de la relación con Estados Unidos, cuando el gobierno de Fox retrasó la expresión de condolencias y de solidaridad con el pueblo y el gobierno estadounidense, en el ataque a las Torres Gemelas, el vacío informativo, fue llenado por la prensa estadounidense, que explotó escandalosamente el sentimiento antiestadounidense aflorado. Igualmente, las deficiencias de cómo emprender la lucha contra el terrorismo, y más tarde el inicio de la guerra contra Irak, demostraron la debilidad de los supuestos iniciales en que se basó la propuesta de convertir a México en un aliado preferencial de Estados Unidos (Del Alizal, 2007:143).

Desde la visión de Washington después del 11 de septiembre, México no entraba dentro de su prioridad de política exterior, por lo que el tema migratorio, no sólo quedó en el olvido sino que se reforzó una postura anti migratoria con la Ley SB10 en Arizona, ya en la administración del gobierno de Felipe Calderón. En contraste, en el aspecto económico la relación avanzó y México aceptó su participación en el seno de la Asociación de Seguridad y Prosperidad de América del Norte, donde tal y como lo expresé al principio, si bien se buscó la coordinación de políticas en los temas económicos, el objetivo fundamental era la apertura del sector energético en México, ligado al tema de seguridad de fronteras, en un contexto de altos precios de los energéticos y de fortalecimiento de la seguridad estadounidense a partir de la defensa de las fronteras de la región norteamericana.

Política Exterior y ASPAN

En la administración Vicente Fox-George Bush y Stephen Harper empezaron las negociaciones de ASPAN en marzo de 2005, con reuniones anuales (2005-2008) y bajo la dirección del Consejo de Competitividad de América del Norte integrado por empresarios de los tres países, cuya agenda se centró en temas económicos y de seguridad a fin de lograr la coordinación de políticas y estándares regionales, en aspectos de reglas de origen, propiedad intelectual, servicios financieros, transportes y energéticos, bajo el marco jurídico del TLCAN,[10] con lo que se evadió que cualquier acuerdo surgido desde este foro tuviese que pasar por la aprobación del Congreso en los tres países.

Si bien, tanto la Secretaría de Gobernación como la de Economía y la de Relaciones Exteriores, junto con sus homólogas en los otros dos países, forman parte del entramado de ASPAN, las negociaciones son responsabilidad del Consejo y los gabinetes del gobierno sólo son informados por éste. Esta nueva forma de negociar le otorgó legitimidad al sector empresarial en el Consejo para definir los temas de la agenda y las negociaciones de la misma, con lo cual la retórica de defensa de los intereses nacionales, tal y como lo argumentaba aun el Programa de Política Exterior del gobierno de Fox, se centró en la defensa de los intereses empresariales regionales.

Si bien, en el contexto actual es difícil manejar una política exterior, sobre la base de los principios nacionalistas que imperaron en la vieja escuela del PRI, donde por un

[10] Se avanzó en la liberalización de reglas de origen en electrodomésticos, metales preciosos, maquinaria y partes; estandarización en etiquetado de prendas de vestir, armonización del flujo fronterizo a fin de agilizar el tráfico en frontera mediante tecnologías de vanguardia, adecuación de profesiones a fin de lograr la aceptación temporal de algunos profesionistas en el mercado de América del Norte. En propiedad intelectual los tres países coordinaron e incrementaron intercambios académicos y actividades conjuntas de investigación y desarrollo. Además de ampliarse las alianzas en materia de educación superior, ciencia y tecnología, mientras en el sector financiero se acordó la liberación del sector, el cual será regido por las fuerzas del mercado con carácter trilateral. Además, se crearon esquemas para el financiamiento a proyectos de desarrollo de infraestructura fronteriza, a través de alianzas público-privadas o de instituciones financieras ya existentes, tal como el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan) e igualmente trabajar de manera conjunta para promover la recuperación de la actual crisis global, a fin de generar más empleos

lado, las condiciones internas e internacionales permitían el sesgo jurídico con base en el derecho internacional, y los principios de la Doctrina Carranza y Estrada,[11] también es cierto que existe un vacío en la normatividad interna en cuanto que el artículo 89 constitucional, Fracción X[12] respecto de la política exterior, en cuanto que no se expresa que ésta tiene que ser en defensa de los intereses nacionales, tal y como lo establece el derecho internacional y forma parte de la retórica de los Planes de Desarrollo Nacional. Ello abre un espacio para que las negociaciones internacionales tengan un sesgo a favor de intereses de grupo, tal y como se observa en el ASPAN.

Por otro lado, la política exterior requiere de un mejor estudio de las condiciones internacionales y regionales para la toma de decisiones, sobre todo en el aspecto económico, si es que se quiere servir a los intereses nacionales, más allá de los compromisos regionales. Por ejemplo, la negociación de ASPAN, en un contexto de defensa de los intereses nacionales y de apego a la normatividad interna tendría que haber pasado por el Congreso, ya que se incluyeron temas que no habían entrado en la negociación del TLCAN, debido a que en México el sector energético es un sector del Estado.

En términos de ASPAN, se buscaba la venta de petróleo a Estados Unidos al precio interno, aun en casos de escasez,

> [...] liberalizar el comercio, almacenaje y distribución de productos refinados. Esta recomendación incluiría la construcción, posesión y operación de oleoductos. Separar las actividades de gas no asociado de Pemex para constituir una entidad estatal por separado, llamada "Gasmex". Esta iniciativa intermedia es consistente

[11] La doctrina Carranza establece que bajo ningún pretexto, se debe intervenir en los asuntos internos de otros países y que el tratamiento debe ser de estricta igualdad entre naciones soberanas (Carranza, 1917). La doctrina Estrada, por su parte establece el derecho a la autodeterminación de los países de aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades, y califica como denigrante la práctica de otorgar reconocimientos ya que ello implica herir la soberanía de otras naciones, por lo que México se limita a mantener o retirar a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, a los agentes diplomáticos de otros países, cuando lo considere procedente (Ramírez y Ruiz, 97).

[12] En la reforma del 10 de junio de 2011, si bien hubo un avance en términos de la política exterior, en cuanto que se le otorga al Ejecutivo la facultad de "terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos" (artículo 89, Fracción X, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), no se incluyó que "la política exterior debe ser en defensa de los intereses nacionales".

> con el objetivo a más largo plazo de liberalizar el sector mexicano de hidrocarburos (North American Competitiveness Council, 2007:26).

En el sector de electricidad las negociaciones giraron en torno a: 1) "Fortalecer la colaboración trilateral en cuestiones de distribución energética fronteriza, y 2) Permitir que las corporaciones mexicanas (incluyendo la Comisión Federal de Electricidad, CFE) celebren contratos a largo plazo para la compra de energía eléctrica a productores estadounidenses" (North American Competitiveness Council, 2007:26). Se estimaba que el proceso requería unos tres años: el primero para obtener las autorizaciones gubernamentales y normativas necesarias; el segundo para negociar contratos en el sector privado, y el tercero para construir la infraestructura necesaria (North American Competitiveness Council, 2007:26).

Tanto las recomendaciones del sector petrolero como las del sector de electricidad se hicieron con la participación de México en el Consejo de Confiabilidad eléctrica de América del Norte y en el Grupo de Trabajo de Energía de América del Norte (NAEWG, siglas en inglés). De ahí que, como se mencionó, no se trata de imposiciones de un Estado sobre el otro, sino de negociaciones de colaboración y coordinación bajo intereses comunes del sector empresarial regional en donde, si bien imperó el pragmatismo, característico de los estadounidenses, las posturas de los tres países no entraron en conflicto. Sin embargo, éste no se pudo evitar cuando la iniciativa del Ejecutivo se envío al Congreso.[13]

Aunque la presentación de la iniciativa fue recibida con satisfacción por el sector privado, también desató la crítica y la oposición de partidos como el PRD. De hecho, los legisladores del Frente Amplio Progresista (PRD, PT y Convergencia) tomaron

[13] El 8 de abril de 2008 el Ejecutivo presentó en el Senado para su discusión la iniciativa de reforma. Se trataba de una reforma parcial ya que se circunscribía únicamente a los hidrocarburos y en particular al ámbito de actuación de Pemex, quien mantendría en todo momento el control sobre las actividades de exploración y desarrollo de los recursos petroleros, pero proponía que la "paraestatal" y sus organismos subsidiarios pudieran contratar con terceros los servicios de refinación de petróleo. La reforma hacía referencia, también, a que la iniciativa privada podría realizar actividades de transporte, almacenaje y distribución de gas, productos refinados y petroquímicos básicos, previo permiso de Pemex. Se proponía, además, la creación de títulos de crédito (bonos) de Petróleos Mexicanos (Pemex), que podrán ser adquiridos por los ciudadanos (Senado de la República, 2008 www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta)

las tribunas del Senado y la Cámara de Diputados y estuvieron desarrollando acciones de protesta que concluyeron en un acuerdo de abrir un debate nacional sobre la reforma en el que participarán académicos, intelectuales, técnicos y directivos de Pemex, y sociedad civil.

Estas acciones impidieron que la iniciativa del Ejecutivo se aprobara en su totalidad; sin embargo, no se pudo evitar la puerta de entrada a la inversión privada "a fin de modernizar Pemex, para competir internacionalmente sin privatizarlo" (Senado de la República, 2008), tal y como lo apuntaba el Ejecutivo, con lo cual se aprobó la reforma energética,[14] a fin de crear un marco normativo que le otorgara mayor autonomía a Pemex, mismo que le dio la facultad a la institución "y a sus organismos subsidiarios de celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere"[15] (Senado de la República, 2008:5). Con lo cual, la reforma aprobada abrió un espacio para la inversión privada, "y aunque dista mucho de la iniciativa presentada por el Ejecutivo es un importante paso adelante en materia de apertura en el sector energético y abre nuevas oportunidades al sector privado" (Embajada de España en México).

Con lo que ASPAN, fue el inicio de la negociación de temas que son competencia del Estado mexicano, debido a que, por un lado, los energéticos son propiedad de la nación y por otro lado, la defensa militar es asunto del Estado, que fue otro de los temas negociados ya en la Administración del gobierno de Felipe Calderón. Sin embargo, pareciera que en términos de política exterior, en el último decenio, hay más puntos de convergencia en la visión pragmática que caracteriza la política

[14] La reforma energética aprobada la componen modificaciones a las siguientes siete leyes: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, Ley Orgánica de Pemex y Ley de Aprovechamiento de las Energías Renovables (Senado de la República, 2008) [www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta].

[15] Se aprobó que el pago de los servicios se hiciera en efectivo, evitando con ello los contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometiera un porcentaje de la producción y el valor de las ventas de hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante (Senado de la República, 2008:5).

exterior estadounidense y hay una visión diferente, respecto del empresariado, pues si bien este sector formó parte del *staff* en las negociaciones desde el TLCAN, no tenía una representación institucionalizada como hoy la tiene en el Consejo de Competitividad de América del Norte.

Sin embargo, si bien es cierto que en la relación con Estados Unidos hubo reveses, también hubo aciertos de la administración de Fox en la política internacional y que son congruentes con el objetivo de fortalecer la presencia del país en los principales foros multilaterales: 1) el ingreso de México al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente, 2) la obtención de la sede para varias cumbres mundiales las cuales aumentaron la presencia de México a escala internacional, 3) el fallo de la Corte Internacional de Justicia a favor de México en el caso de los condenados a muerte en Estados Unidos, 4) la posición de México de mantenerse en la Corte Penal Internacional a pesar de las amenazas de Estados Unidos (Velázquez, 2006:41).

Administración de Felipe Calderón

El tema de la seguridad de América del Norte introducido desde la administración Fox a partir de ASPAN, encontró mayor eco en la administración actual a partir de la puesta en marcha del "Plan Mérida" para el combate al narcotráfico. Si bien, tal y como lo mencionó el Presidente Felipe Calderón, en su primer informe de gobierno, la seguridad era el primer eje a abordar, éste se ha convertido en el principal desacierto de su administración, descuidando los otros cuatro compromisos desde su mandato.[16] El tema del empleo quedó marginado frente a la guerra que inició contra el narcotráfico y el crimen organizado. Sin embargo, los desaciertos se explican tanto por una política exterior de más bajo perfil, debido a la falta de experiencia de su gabinete, para el cual la política exterior no es una prioridad; de ahí

[16] Los ejes fundamentales de su gobierno se centraban en: "primero, Estado de Derecho y Seguridad Pública; segundo, Economía Competitiva y Generadora de Empleos; tercero, Igualdad de Oportunidades; cuarto, Desarrollo Sustentable; y quinto, Democracia Efectiva y Política Exterior Activa y Responsable" (Calderón, 2007:1).

que un problema bilateral, lo tornó en un problema interno, restándole importancia al papel que Estados Unidos desempeña en cuanto el consumo de narcóticos; por lo que éste y otros problemas como la migración tienen que negociarse, asumiendo compromisos bilaterales.

Si bien la agenda de seguridad se crea desde ASPAN, en 2005, es en la administración de Calderón en 2007 cuando empieza a operar, buscando desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, para proteger a América del Norte, en contra de amenazas externas; así como para prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte; y aumentar la eficiencia del tránsito seguro y de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas. Con el apoyo financiero de Estados Unidos mediante el Plan Mérida, se otorgaron 1 400 millones de dólares para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Se fijaron metas para la militarización de la frontera sur de México y trasladar hacia el interior del país, instalaciones de aduana e inmigración. Además de la modernización de las fuerzas militares y policiales de México, compra de equipo de Estados Unidos y capacitación impartida por agencias de Estados Unidos.

La coordinación en la agenda de seguridad con Estados Unidos, ha significado para México una de las etapas más violentas, de los últimos años, con una gran pérdida de vidas humanas y desencanto del gobierno del cambio, resultado de la falta de experiencia del gabinete de Calderón y del manejo de la agenda que ligó prosperidad con seguridad. Por lo que una agenda vinculante, ha tenido como ganadores al sector empresarial; sin embargo, habría que medirlo en términos del saldo deficitario, tanto para la economía como para la sociedad mexicana e incluso para el propio gobierno.

Por otro lado, si bien la administración de Calderón ha buscado recomponer las relaciones con América Latina, en especial con Cuba y Venezuela, el mayor compromiso con Estados Unidos, tanto por la integración como por el apoyo financiero y logístico del "Plan Mérida", restan poco margen de acción a la política exterior; además de la tibieza con la cual la Cancillería ha respondido frente a situaciones, no sólo de terceros países, sino en situaciones que atañen directamente a los mexicanos. Por ejemplo, frente al requisito de la visa de los mexicanos para poder entrar a Canadá (6 de julio de 2009). La respuesta del gobierno mexicano fue solicitar visa a los diplomáticos y funcionarios mexicanos, en tanto que la Cancillería

declaraba que la medida de acatar lo dispuesto por el gobierno canadiense, buscaba no frenar el flujo de turismo de sus nacionales a México.[17]

En el caso de la Ley SB 1070[18] en Arizona que permite a las autoridades aprehender sin orden previa, a una persona que se sospeche haya cometido una ofensa pública; además de que el sospechoso se convierte en alguien que puede ser deportado ya que permite verificar el estatus migratorio de las personas para otorgarles servicios públicos. No obstante, las implicaciones que dicha ley pudiera tener en tanto violación de derechos humanos para los migrantes, en un estado donde la migración mexicana es una de las más altas, no hubo ninguna respuesta desde la Cancillería mexicana para frenar la ley.

Por otro lado, aún y cuando es cierto que la integración con Estados Unidos resta margen de maniobra a la política exterior, también es cierto que el interés por mantener una estrategia, con base en principios y objetivos no es clara y las señales que en cada uno de los casos se ha enviado es la de coordinación con las decisiones de política exterior de América del Norte, por no decir las de Estados Unidos. De hecho esta es la postura que el gobierno de México mantiene en la Cumbre de Líderes de América del Norte, que sustituyó a ASPAN a partir de 2009. Estados Unidos introduce los temas de la agenda y México colabora, sin una propuesta alternativa; por ejemplo cuando el gobierno de Obama abrió el espacio para la inclusión de la agenda social, en el contexto de la crisis, sin dejar de lado la agenda económica y de seguridad, México no manifestó ninguna objeción en la vinculación de los temas que ligan suministro seguro y confiable de energía en América del Norte, bajo la retórica de promover: 1) creación de empleos, 2) derechos laborales y 3) medio ambiente sustentable.

En este sentido, en la Cumbre de Líderes de América del Norte, se vislumbra a México como el garante de los intereses de Estados Unidos en la geopolítica de

[17] En tanto el gobierno de Canadá argumentaba que era una decisión de política interna debido al crecimiento constante de peticiones de asilo o refugio que los mexicanos solicitan en Canadá (Ramírez y Ruiz, 102).

[18] La SB es por el senador Bill de Arizona, el número corresponde al número de la ley, en tanto que la gobernadora Jan Brewer del Partido Republicado en Arizona impulsó la ley, en un contexto de contienda electoral, cuyo fin era incrementar su número de votos exacerbando el espíritu anti migrante.

la región centroamericana y del Caribe, en coordinación con los tres países para promover la seguridad y el desarrollo institucional. Precepto que se hizo presente con el comunicado conjunto que hicieron los presidentes Calderón y Obama, en el que pidieron el regreso de Honduras a la OEA. Esta acción se contrapone a la actitud de neutralidad que asumió el gobierno de México en el caso del derrocamiento del presidente de ese país, Manuel Zelaya (junio de 2010), bajo la defensa del principio de *No intervención*, sin que ello incluyera, como era de esperarse en una situación de esta naturaleza, el retiró de sus diplomáticos del país hondureño (Ramírez y Ruiz, 103).

Dentro de la inclusión de México como garante de los intereses en la geopolítica regional, el gobierno de Obama ofrece a Honduras la continuidad del Acuerdo de San José firmado entre México y los países centroamericanos en 1984, para el suministro de petróleo. Frente a este nuevo papel que México fungirá en la región centroamericana, a partir de la iniciativa de Estados Unidos, el gobierno de Obama plantea una postura más incluyente en la Cumbre de Líderes de América del Norte, donde participen, además de las empresas, los grupos de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y los académicos, haciendo énfasis en el respeto de los marcos jurídicos nacionales. No obstante, el papel que desempeñará México en Centroamérica depende del giro que tomen las elecciones en el próximo sexenio y del papel protagónico que ha ido cobrando el gobierno de Chávez en la región, que se cristaliza en la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en donde participan todos los países de la OEA, sin Estados Unidos y Canadá.

Por lo que, en la falta de definición de la política exterior de México, está presente el vacío que se mantiene en la propia constitución, en cuanto que no deja claro, que ésta tiene que ser en defensa de los intereses nacionales; así como la heterogeneidad de la administración de Fox y la falta de experiencia del gabinete de Calderón. Estos elementos se conjugaron con la situación interna e internacional de Estados Unidos, quien mantuvo una mayor preocupación por los asuntos internos, dadas las dos crisis económicas y financieras que se dieron en este periodo, al tiempo que a nivel internacional, su política se enfocó a la defensa de la seguridad nacional y de combate al terrorismo. Por otro lado, se dio un cambio en la correlación de fuerzas a nivel internacional que fue generando una nueva configuración de actores políticos y económicos a nivel mundial, con el surgimiento de China y la India, como

principales países en crecimiento y de abastecimiento de la demanda a nivel mundial, lo que transformó la agenda y las prioridades geopolíticas estadounidenses, en donde México y América Latina no entraban dentro de sus prioridades, tal y como se anotó arriba. Es en este contexto que se ubica la propuesta de política exterior de México con América del Norte en el contexto de cambio del gobierno federal.

Propuesta de política exterior de México

Después de hacer una revisión de la política exterior de México, se puede observar que hay limitantes que están fuera del alcance de los gobiernos, como son las condiciones internacionales y la mayor integración económica con América del Norte. El no tener presente estos elementos, no permite plantear una estrategia de política exterior en defensa de los intereses nacionales, ya que si bien las condiciones internacionales e internas plantean limitantes, también dan elementos con los que se puede llevar a una negociación con mejores resultados para las partes. Por lo que se requiere el conocimiento de la situación económica mundial y regional; además de conocer los puntos vulnerables, en un contexto de toma de decisiones.

Si bien las condiciones de integración económica de México a la región, pueden frustrar el uso de los principios de política internacional, que siempre abanderó México, se puede hacer uso de las condiciones internacionales para una mejor negociación sobre todo en la agenda económica y la agenda social, aprovechando para esta última la tan descuidada relación bilateral con Canadá. Por otro lado, México debe saber aprovechar el papel que ha aceptado en la Cumbre de Líderes de América del Norte, para tener un papel protagónico en la región centroamericana; situación que implica una mayor negociación con el gobierno de Hugo Chávez, con quien si bien se han limado las asperezas generadas en la administración Fox, sigue presente el sentimiento de desconfianza con el gobierno mexicano.

De ahí que el nuevo gobierno tenga que buscar la relación con Centroamérica en un ambiente de cooperación con los países de la región. Esta forma de manejar la política con la región centroamericana, lejos de restarle poder frente a Estados Unidos, le otorga un mayor margen de maniobra en la negociación, a fin de manifestar una postura de defensa de recursos naturales, en el contexto de la Iniciativa de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, que retoma el Plan

Puebla Panamá. En esta propuesta los recursos naturales deben quedar incluidos haciéndolos compatibles con los objetivos de desarrollo que desde el proyecto se plantean.[19] Estas acciones, también le facilitan al gobierno mexicano la credibilidad interna, que ha quedado debilitada frente a su actuación en apego a las decisiones estadounidenses.

En este sentido se plantean algunos elementos generales de la política exterior y que sólo competen a la Cancillería de Relaciones Exteriores, por lo que el Ejecutivo tendrá que mantener un diálogo abierto con el Congreso, aun y cuando no mantenga la mayoría, dadas las condiciones de mayor pluralidad, lo cual implica

> [...] la creación de consensos entre las principales fuerzas políticas del país en materia de política exterior [...] Si se quiere proyectar una política exterior de Estado es fundamental tender los puentes necesarios para llegar a acuerdos mínimos en ciertos temas internacionales. El consenso fortalecerá la política exterior del próximo sexenio; su ausencia la debilitará (Velázquez, 2006:42).

Por otro lado, es fundamental eliminar la contradicción entre la retórica de la política exterior, en cuanto defensa de los intereses nacionales, que si bien es fundamental desde el derecho internacional, está ausente en el propio artículo 89, Fracción X de la Constitución Mexicana; referente a las facultades del Ejecutivo en Política Exterior, por lo que se hace necesaria la inclusión mediante una reforma de dicho artículo. Sin embargo, la situación es compleja, desde la terminología misma del interés nacional, dada la heterogeneidad, o el sesgo del grupo en el poder.

No obstante, el interés nacional debe ser la principal motivación de la política exterior, que responda a las necesidades sociales, económicas y políticas del país, para lo cual se debe buscar, en el contexto internacional, aquellos elementos que den respuesta a las necesidades internas y que a la vez respeten, en la medida de lo posible, los principios tradicionales de política exterior, que le sirven para dar legitimidad a

[19] El Proyecto Mesoamérica es un mecanismo de diálogo y coordinación que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre los nueve países de la región (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Colombia), con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Asimismo, busca ampliar y fortalecer sus capacidades para hacer efectiva la instrumentación de proyectos que redunden en beneficios concretos en materia de desarrollo social, infraestructura y conectividad.

la misma.[20] Esta amalgama no es nada fácil, por lo tanto requiere de un proyecto de nación que tenga objetivos concretos en términos de defensa de los intereses nacionales, aprovechando los espacios en los cuales México tiene que definir su actuación. En este sentido, en términos de la relación con América del Norte, se plantea:

1. Buscar la negociación temática y evitar la vinculación de las agendas.
2. Descentralizar la agenda económica y de seguridad para avanzar en la agenda social.
3. Acogerse a la defensa del marco jurídico nacional, aprovechando el planteamiento del presidente Barack Obama.
4. En el manejo de la relación con Centroamérica el gobierno mexicano debe abrir el espacio para el programa migratorio, en defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, la relación con Estados Unidos es la más compleja, no sólo por la cantidad de temas de la agenda bilateral, sino por los diversos actores que participan en la misma y que han quedado vinculados. No obstante, el gobierno mexicano debe hacer un esfuerzo por buscar que las relaciones de cooperación en cuanto seguridad, que ha mantenido con Estados Unidos, le reditúen beneficios. En este sentido, la cooperación en materia de seguridad tiene que ser condicionada y renegociada, sobre todo en aquellos aspectos que tienen que ver con lo negociado en ASPAN y que no pasaron por el Congreso. En este sentido, México debe aprovechar la inclusión de la reforma del artículo 89, Fracción X, de 2011 en donde se le otorga al Ejecutivo la facultad de "terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos", lo que no se contrapone con la propuesta del gobierno de Obama en cuanto "respeto de las legislaciones nacionales" en la Cumbre de Líderes de América del Norte.

En cuanto la agenda económica se propone:

1. Poner candados para la inversión privada en energéticos (no abrir más allá de lo acordado); además de buscar que el contrato de servicios, a los que hace alusión

[20] Una controversia permanente ha sido la discusión entre una política exterior de principios y una política exterior de intereses. Sin embargo, una política exterior debe combinar moderadamente los principios con los intereses (Velázquez, 2006:42).

la Ley de Petróleos Mexicanos, estén direccionados a proveerse de desarrollo tecnológico y acervo de conocimiento en el sector.

2. Propiedad intelectual. No avanzar en la biodiversidad y acogerse a la Declaración de la Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas de 2001 a fin de evitar el patentamiento de la herbolaria mexicana por farmacéuticas estadounidenses en el proyecto de Integración de Mesoamérica.
3. Aprovechar para México el esquema de financiamiento a proyectos de desarrollo de infraestructura fronteriza, a través del Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan), donde los recursos han financiado sólo proyectos del lado estadounidense.

Por otro lado, la Secretaría de Relaciones Exteriores debe recuperar su espacio en cuanto a la política exterior y ésta debe ser incluyente, a fin de abrir el espacio más allá de las empresas, aprovechando el planteamiento del presidente Obama en la Cumbre de Líderes de América del Norte; además de buscar la relación con Canadá en aspectos de la agenda social, sobre todo en aspectos donde los canadienses han sido grandes pioneros y promotores como son: mejores condiciones de empleo en cuanto beneficios sociales y relaciones laborales, ampliación del Programa de braceros, más allá del sector agrícola, defensa del medio ambiente, los derechos humanos y la cultura.

Acciones a seguir con Canadá como aliado en temas de interés común

1. Promover, en el marco de las leyes internas, el desarrollo económico basado en altos niveles de capacitación y productividad en América del Norte.
2. Inversión permanente en el desarrollo de los recursos humanos.
3. Cooperación laboral y capacitación continua.
4. Promover la estabilidad en el empleo y la oportunidad de hacer carrera en las empresas, mediante el fortalecimiento de la cooperación obrero-patronal.
5. Proporcionar a los trabajadores migratorios, de cualquiera de las partes, la misma protección legal que a sus nacionales, respecto a las condiciones de trabajo; seguridad, higiene y salud, empleo y formación profesional, legislación y derechos laborales.

Estas líneas de acción permiten un mayor acercamiento con Canadá en aspectos que son de su interés, aun y cuando en otros puntos Canadá comparte más valores e historia común con Estados Unidos, tal y como se vio arriba. También se puede buscar como punto de convergencia con Canadá, el derecho fundamental del hombre a un medio ambiente de calidad que le asegure una vida digna, a fin de buscar mecanismos que regulen la contaminación industrial, entre otros.

Bibliografía

Anaya, Muñoz Alejandro, "La política exterior de México durante el sexenio de Fox" [http://www.uia.mx/web/html/actividades/sexenio. La política exterior.pdf], fecha de consulta: 8 de octubre de 2011.

Calderón, Felipe (2007), *Primer Informe del gobierno* [www.primerinforme.gob.mx], fecha de consulta: 10 de septiembre de 2011.

CEPAL (2006), "Políticas activas para atraer inversión extranjera directa: experiencia internacional y situación de América Latina y el Caribe", pp. 69-93.

Correa, S. Ma. Antonia (1998), "Relaciones económicas, México-Japón", en Carlos Rozo B. y Cuauhtémoc Pérez (coords.), *Cambio estructural: educación y bienestar*, UAM-Xochimilco, México, pp. 363-387.

—— (2011), "El papel de China en la crisis financiera de Estados Unidos", en Ana Teresa Gutiérrez del Cid y Graciela Pérez Gavilán (coords.), *Hegemonía estadounidense: recomposición o declive y su expresión en escenarios regionales*, UAM-Xochimilco, México.

—— y Gutiérrez, Roberto (2004), "Ataques terroristas y recesión en Estados Unidos", en Graciela Pérez Gavilán y Ana Teresa Gutiérrez del Cid (coords.), *Pensar la guerra*, UAM-Xochimilco/Quimera, México.

Del Alizal, Laura (2007), "Las relaciones con el exterior durante el gobierno de Vicente Fox: entre rupturas y continuidades", en Luis H. Méndez B. y Marco Antonio Leyva P. (coords.), *2000-2006. Reflexiones acerca de un sexenio conflictivo*, UAM-Azcapotzalco/Eon Sociales, México.

Dussel Peters Enrique (2007), "La relación económica y comercial ente China y México: propuestas para su aprendizaje en el corto, mediano y largo plazos", en *Oportunidades en la relación económica y comercial entre China y México*, CEPAL, pp. 165-228.

Fernández de Castro, Rafael (1995), "La política exterior de México ante la modernización económica salinista", en Luis Rubio y Arturo Fernández (eds.), *México a la hora del cambio*, Cal y Arena, México.

Garza, E. Humberto (2002), *Entre la globalización y la dependencia*, El Colegio de México/ Tecnológico de Monterrey, México.

Gilpin, Robert (2002), *Economía política global. Entendiendo el orden económico*, Princenton University Press.

Guillén, Arturo (2009), "The party is over. La crisis global y la recesión generalizada", *Revista Economía*, UNAM, núm. 16, enero-abril, pp. 23-47 [http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam16/ECU001600602.pdf].

González, G. Guadalupe (2002), "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", en Susana Chacón (coord.), *Entre la globalización y la dependencia*, Colegio de México/Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, pp. 27-79.

Gutiérrez, Haces Ma. Teresa (2000), "El libre comercio en Canadá: ¿cómo política de Estado o estrategia corporativa?", en Teresa Gutiérrez Haces (coord.), *Canadá. Un Estado posmoderno*, Plaza y Valdés, México, pp. 95-127.

Krugman, Paul *et al*. (2006), *Economía internacional*, Pearson.

Levy, Carlos (2009), "Crisis y retos de la política exterior de México: 2006- 2012", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. L1, núm, 205, enero-abril, pp. 119-141.

Manchón, Federico *et al*. (2000), *Integración: Unión Europea, TLCAN y Mercosur*, UAM-Xochimilco, México.

Novelo Urdanivia, Federico, y Flores Salgado José (2010), "Insuficiencias regulatorias frente a la crisis económica global", *Crisis Económica Global*, UAM, México, pp. 25-56.

Ordóñez, Sergio (2006), "Crisis y reestructuración de la industria electrónica mundial y reconversión en México, *Comercio Exterior*, vol. 56, núm. 7, julio.

Ramírez, F., Ma. De Lourdes y Andrés Ruiz P. "La política exterior en México: Breve evaluación de los últimos tres años", Agendas [www.fundaciónpreciado.mx/biencomún], fecha de consulta: 10 de septiembre de 2011.

Rozo B., Carlos (2011), *Caos en el capitalismo financiero global*, UAM-Xochimilco/Océano, México.

Stiglitz, Joseph y Walsh, Carl E. (2009), *Microeconomía*, Ariel.

—— (2003), *Los felices noventa*, Taurus, Colombia.

Titelman, Daniel *et al*. (1994), "Afluencia de capitales externos y políticas macroeconómicas", *Revista de la CEPAL*, núm. 53, agosto, pp. 13-29.

Vázquez, S. Modesto (1969), *La política exterior de México*, Esfinge, México.

Velázquez, F. Rafael, "Una propuesta de política exterior para 2006-2012", pp. 41-52 [http://www.fusda.org/rafaelvelazquez-rev3-4.pdf]]

Documentos

Anuario Estadístico de Bancomext, 1974-1977 y 2005-2010

Banco de Información Económica (BIE), varios años

Departamento de Comercio Exterior de Estados Unidos: *Buró de Análisis Económico* (BEA), 2010 [http://www.bea.gov/].

Estadísticas de Canadá; Estadísticas de Comercio Internacional: *Importaciones y Exportaciones de Canada* [http://www.statcan.gc.ca/trade-commerce/data-donnee-eng.htm].

North American Competitiveness Council (2007), "Construyendo una América del Norte segura y competitiva", agosto.

FMI, *Perspectivas económicas*, abril de 2011.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, *Portal de estadísticas por país*, 2007 [www.ocde.com].

Oficina de Censo de Estados Unidos; estadística de comercio exterior: *Grupo de países: exportaciones, importaciones y comercio total para diciembre de 2008* [http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top0812yr.html].

Secretaría de Economía [www.economia-sni.gob/], fecha de consulta: febrero de 2007.

——, "Programas de exportación" [www.economía.gob.mx], fecha de consulta: marzo de 2008.

——, "El sector de autopartes en México: los retos de calidad y el desarrollo de tecnología", Foro de la Industria Automotriz, 2006

—— [www.economia-sni.gob/sic], fecha de consulta: febrero de 2007.

Senado de la República, LX Legislatura, "Dictamen de las Comisiones Unidas de Energía y de Estudios Legislativos de la Ley de Orgánica de Pemex", 2008 [www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta].

El sitio de México en el mundo

*Federico Novelo Urdanivia**

Introducción

Sin menoscabo de otras asignaturas de la llamada agenda nacional, el problema más perseverante, agudo y reiteradamente mal resuelto de México es el relativo al sector externo; desde las opciones disponibles al momento de la independencia –centralismo o federalismo, liberalismo o conservadurismo, presidencialismo o parlamentarismo–, la nación ha mostrado una notable disposición a imitar esquemas de otras latitudes que, con la adopción no tan reciente del libre mercado, parecen honrar la condenatoria afirmación del antropólogo Samuel Ramos, en el sentido de asumir a la imitación como el único destino de una cultura derivada, no original, como es la nuestra, a partir del peso inescapable del pasado colonial.[1]

La propuesta de institución estrella, la Constitución de 1824, elaborada por la comisión presidida por don Miguel Ramos Arizpe es muestra, notable y germinal, de tales aficiones, desde el nombre otorgado a la nueva nación, Estados Unidos Mexicanos, hasta la adopción de un federalismo que, en sentido estricto, se adelantó a la misma determinación territorial de los estados así asociados. Lucas Alamán, líder fundamental del centralismo y, simultáneamente, del conservadurismo (no son lo mismo) de aquel entonces, la percibió como:

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

[1] Samuel Ramos, *El perfil del hombre y la cultura en México*, Espasa-Calpe, México, 1934, pp. 23-25.

> Imitación servil de la norteamericana aunque con resultados contrarios, pues si allá sirvió para ligar entre sí partes distintas, que desde sus orígenes estaban separadas, en México tuvo por objeto dividir lo que estaba unido y hacer naciones diversas de lo que era y debía ser una sola.[2]

El propósito de este trabajo, por supuesto, no es el de la revisión histórica de las relaciones de México con el exterior, sino el de analizar el influjo de ese entorno en el devenir nacional reciente, enfatizando la forma empleada para la inserción en el mundo y algunas de sus repercusiones internas.

Breve historia reciente de la economía internacional

La relación entre la existencia de grandes mareas internacionales y de visibles vulnerabilidades nacionales continuó verificándose a lo largo de la historia, con el saldo de una complementariedad persistente, en la adopción de programas y políticas internos. El punto de quiebre que experimentó el denso cuerpo institucional derivado de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, lo que John K. Galbraith ha denominado *La revolución de los ricos*, y que se comenzó a establecer durante la década de 1970, caminó como respuesta unilateral a la singular crisis que el ido Paul Samuelson bautizó con el poco agraciado término de *estanflación* (estancamiento con inflación), que conformó una circunstancia inexplicable, entre otros, para el entonces muy socorrido modelo IS-LM; en él, ningún punto –incluido el de equilibrio (en el cruce de ambas curvas)– podía representar simultáneamente a las dos desgracias.

El ascenso al gobierno del Reino Unido de doña Margaret Tatcher, en 1979 y de Ronald Reagan al de los Estados Unidos, en 1981, con su inquietante anuncio: "El gobierno no es una solución para nuestros problemas; el gobierno es el problema",[3] por la vía de importantes recortes a las obligaciones fiscales de las capas de mayor ingreso, produjeron una suerte de *dumping fiscal* al que, tarde que temprano, hubieron de someterse el resto de economías desarrolladas, con el resultado de un Estado de bienestar, primero, adelgazado y, ahora, en vías de extinción. Dos

[2] Citado en Justo Sierra, *Evolución política del pueblo mexicano*, FCE, México, 1950, p. 189.

[3] Citado en Robert Skidelsky, *El mundo después del comunismo. Una polémica para nuestro tiempo*, SMF/Gernika, México, 1999.

autores, marxistas, explican claramente la reorganización monetaria internacional que antecedió a estos resultados:

> Hasta las primeras dificultades que anunciaron la crisis monetaria de finales de los años sesenta, los países europeos y Japón recurrieron a la doble posibilidad que se les ofreció: el reajuste de su tasa de cambio, emparejada a las limitaciones de la movilidad internacional de los capitales (las múltiples modalidades del control de cambios). Cuando se puede entrever la sobrevaloración de una moneda debida a un diferencial de inflación (por el ahondamiento de los déficit exteriores y la reducción de las reservas en divisas), los capitales, presintiendo la inminencia de la devaluación, tendían a convertirse a otra moneda, liberados para efectuar en el plazo más breve posible el salto inverso, cuando el reajuste hubiese tenido lugar. Así, el ajuste de las tasas de cambio se acompañaba de un fortalecimiento del control de cambios seguido de un relajamiento del mismo, para evitar la especulación financiera.
>
> La posición de Estados Unidos, potencia dominante indiscutida después de la segunda Guerra Mundial, fue, desde el principio del juego, singular. La cláusula que estipulaba que los créditos del FMI podían ser librados en una moneda tan buena como el oro confirió al dólar, la moneda del país dominante, un papel central, consagrándolo prácticamente como moneda internacional. Si el margen de maniobra de las finanzas estadounidenses parecía reducido, la hegemonía de Estados Unidos se había consolidado. Estados Unidos no utilizó la posibilidad de ajustar el curso de su moneda, sea porque no tuvo necesidad, sea porque esa práctica habría estado en flagrante contradicción con la situación del dólar (cuando un reajuste se hizo inevitable, en los años setenta, prefirió destruir el sistema). No recurrió a los controles sino ante la proximidad de la crisis mundial, cuando su preeminencia comercial fue gravemente afectada a fines de los años sesenta.
>
> La renuencia del gobierno estadounidense a devaluar el dólar, sobrevaluado y cuyas enormes masas se habían acumulado en el extranjero, provocó la crisis del sistema monetario internacional entre 1971 y 1973, y el fin de la convertibilidad internacional del dólar con respecto al oro. El abandono de los cambios fijos y el pasaje a cambios flotantes fueron primero forzados y provisorios, luego establecidos en 1973. Era un primer paso hacia el nuevo orden monetario y financiero que debía ser seguido por otros, preparando la llegada del neoliberalismo. Las limitaciones en la circulación de los capitales se levantaron en Estados Unidos en 1974. Esta iniciativa fue seguida por Reino Unido en 1979, luego por el resto de Europa (Acte Unique de 1986, decisión de la Comisión y del Consejo de Ministros en 1988) y por los países de la OCDE (que en 1989 adoptaron, todos ellos, el Código de liberalización).[4]

[4] Gérard Duménil y Dominique Lévy, *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*, FCE, México, 2007, pp. 232-233.

A este proceso reformador en lo monetario financiero se le fue escoltando, desde mediados de la década de 1960, por peculiares procesos políticos e intelectuales. El primer cuerpo de novedades se ilustra con la candidatura y campaña presidencial de Barry Goldwater, en 1964, que desde ese entonces anunciaba la conversión del Partido Republicano en el hogar del más radical conservadurismo, segregacionista, anti Estado interventor, y promotor, entre otras cosas, del creacionismo; el segundo, se expresó con la conversión del pensamiento económico, desde un intento de incorporar al legado keynesiano a la gran corriente de la sabiduría económica convencional, la llamada síntesis neoclásica keynesiana, al frontal enfrentamiento de Keynes, con Milton Friedman –asesor económico en la campaña de Goldwater– a la cabeza. Tanto en la revisión histórica de la política monetaria de los Estados Unidos, como en la disertación con la que recibió el Premio Nobel de economía, en 1976, Friedman ofrece una versión antiestatista de las causas de la Gran Depresión –muy alejada de la explicación keynesiana que se apoyó en la existencia de una fuerte *preferencia por la liquidez*–, y una modificación de la versión estándar de la curva de Phillips, derivada de un cuerpo de *rigideces* (sindicatos, salarios mínimos, seguro del desempleo y propósito gubernamental del pleno empleo) que producían una *tasa natural de desempleo*; así, la curva citada –en la que se intercambia inflación por desempleo, sugiriendo que la ocupación y la elevación de precios se mueven en la misma dirección– pasa de su obvia pendiente negativa a asumir una forma vertical, en la que ninguna variación de los precios tendrá efecto apreciable sobre el nivel de empleo.

Friedman elaboró la llamada *teoría de las expectativas adaptativas*, inspiró a su alumno Robert Lucas en la formulación de la toría de las *expectativas racionales* y fue un animador entusiasta de la teoría de los *mercados financieros eficientes*, misma que –al confundir incertidumbre con riesgo– promovió el origen financiero de la Gran Recesión, aún en curso. Aunque no hay mayores novedades friedmanitas frente al espeso legado neoclásico, dos rasgos merecen destacarse:

a) El deliberado desapego de la realidad a la hora de construir supuestos, documentable en sus paradójicamente denominados *Ensayos de economía positiva*: "Se verá que las hipótesis verdaderamente importantes y significativas se basan en 'supuestos' que son representaciones descriptivas muy imprecisas de la

realidad, y en general, cuanto más significativa sea la teoría, más irreales serán esos supuestos".[5]

b) El incrementado conservadurismo radical de sus propuestas, hasta el umbral mismo del neoliberalismo, con la apología de la llamada *magia del mercado*.

Los dos pies del revolucionarismo conservador, el político y el económico, produjeron enormes consecuencias sociales que, en un plazo muy breve, se hicieron visibles en la profundización de la desigualdad en los Estados Unidos:

CUADRO 1
Apropiación del ingreso nacional por el 1.0% de la población de mayor ingreso

Año	% del ingreso nacional
1976	9.0
2005	17.1
2009	24.0

Fuente: elaboración propia con base en Krugman (2009), *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Crítica, Barcelona; y Joseph Stiglitz, "Alternativas a la austeridad", *El País*, Negocios, 12 de diciembre de 2010, p. 10.

Este proceso se percibe como una *revolución*, y no como un reformismo sostenido, por la forma en la que los marcos institucionales de diversa jerarquía fueron ignorados, violentados o puestos fuera de circulación, en el ánimo de restablecer –cuando no incrementar hasta la alucinación– los privilegios de los ricos. Para los países no desarrollados, además de la injerencia recurrente del Fondo Monetario Internacional en el diseño de la política económica durante la década de 1970, en 1989 se formalizó un decálogo (el llamado *Consenso de Washington*) en el que el protagonismo fundamental correspondió a las desregulaciones, siendo la reina de ellas la privatización; las tasas de interés competitivas, la política tributaria preferentemente montada en impuestos indirectos, la educación y la salud como ámbitos únicos de la acción gubernamental, y la estabilidad en precios y tipo de

[5] Milton Friedman, *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago, 1953, p. 14.

cambio, significaban instrucciones complementarias a la apertura económica y comercial indiscriminadas y a la reducción considerable del tamaño y –lo que fue más importante– de las facultades institucionales de los gobiernos. Para México, tal consenso no significó una brújula económica para el porvenir sino, más bien, una suerte de teorización de bajo perfil sobre la historia que la economía nacional había recorrido desde 1982.

Las variables explicativas del fracaso de la última etapa de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), con el que se construyó la *Leyenda Negra del Estado Intervencionista Mexicano*, en realidad, fueron múltiples: espiral inflacionaria, incremento extraordinario del endeudamiento externo improductivo (especialmente visible con acreedores que eran bancos comerciales), caída de los precios internacionales del petróleo, peso sobrevaluado, uso poco talentoso de la renta petrolera, sistema económico petrolizado, crecimiento acelerado del desempleo, estancamiento productivo, transición democrática incipiente y pobre, y un desempeño económico internacional de bajo crecimiento (mientras la economía mexicana creció a un ritmo mayor al 8% anual, entre 1979 y 1981, la del capitalismo maduro no llegó al 1%). La magnitud del fracaso puede medirse con el hecho consistente en que, mientras para el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, el combate a la inflación ocupó el sitio 19 entre las prioridades oficiales, a partir del último de estos años, durante diciembre, y en la política económica establecida desde entonces, ocupa el primero. La emergencia de un nuevo programa económico, en el que la estabilidad es preferible al crecimiento, no sólo correspondió al influjo de una extraordinaria fuerza conservadora global; ese fenómeno notable se originó en un fracaso económico y político interno, de enormes proporciones.

En el escenario internacional, en parte como un estímulo de gran fuerza para la preservación de los componentes de políticas económicas y sociales progresistas, tales como la búsqueda del pleno empleo, la economía mixta, la planeación económica, el Estado de bienestar y la emergencia socialdemócrata, la existencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) permitió que, por la vía de la disuasión mutua en el ambiente de la Guerra Fría, el mundo viviera lo que Eric Hobsbawm denominó *La era dorada*, con la disponibilidad de un capitalismo con rostro humano. El derrumbe de la URSS significó, en lo fundamental, el retorno de un capitalismo salvaje. En su informe sobre el estado de la nación, el 28 de enero de 1992, el entonces presidente de los Estados Unidos, George H.W. Bush, lo expresó claramente:

> En los últimos 12 meses el mundo experimentó cambios de una proporción casi bíblica: el comunismo ha muerto y, por la gracia de Dios, América ganó la Guerra Fría. Nosotros, los Estados Unidos, líderes de Occidente, nos hemos convertido en líderes del mundo. Nuestro futuro económico depende de que continuemos siendo líderes y en nuestras manos está lograrlo. Para ello, debemos derribar las paredes que estorban el mercado mundial: abriendo mercados por doquier y negociando acuerdos que eliminen tarifas y subsidios lesivos a los trabajadores y agricultores estadunidenses.[6]

La más reciente versión de la globalización, con el economicismo neoliberal en el centro, había llegado.

En paralelo, el prestigio mundial del pensamiento económico conservador avanzó considerablemente: entre 1974 y el año 2000, 19 profesores –definitiva o temporalmente– de la Universidad de Chicago obtuvieron el Premio Nobel de Economía; en el primer año de referencia, le fue otorgado a F. Hayek, destacadamente por percibir, en la planeación económica, al ingrediente que pavimenta el *camino a la servidumbre*, como tituló al más elogiado de sus libros. El liberalismo actualizado (neoliberalismo), la explicación monetaria de la inflación, algunos éxitos de la gestión económica conservadora en Chile, Bolivia, Reino Unido y, en mucha menor medida, los Estados Unidos, dieron renombre internacional al monetarismo y a sus valedores principales, con las derivaciones teóricas mencionadas líneas arriba. El mercado es la variable explicativa del éxito económico y la intervención gubernamental, un indeseable elemento distorsionador de los precios y una fuente prescindible de inflación.

Una percepción del proceso globalizador, en tanto mundialización del capitalismo estadunidense, con la brújula orientada hacia la búsqueda de los menores costos salariales, sociales, fiscales y ambientales, permite empatar globalización con neoliberalismo, tal cual lo percibieron Duménil y Lévy:

> Significa, para las finanzas, crear los marcos institucionales de su poder, el de los propietarios sobre la tropa de administradores; es reforzar su alianza, su fusión, con las élites gestionarias; es romper las reglamentaciones que limitan los márgenes de maniobra del mundo de los negocios en materia de contratación y de despidos, de fusiones [...] es privar de sus medios al Estado garante de las antiguas alianzas

[6] Ricardo Ampudia, *México en los informes presidenciales de los Estados Unidos de América*, FCE, México, 1996, pp. 237-238.

> sociales; es colocar a los bancos centrales al servicio exclusivo de la estabilidad de los precios y de la protección del patrimonio del acreedor; es hacer de la jubilación y de la protección social un fructuoso campo de actividad en fondos de pensiones o sociedades aseguradoras privadas (sobre todo en el campo de la salud); es romper la solidaridad de los asalariados en beneficio de una pretendida asociación de éstos con la propiedad (el "todos capitalistas"); es crear un confortable colchón de desocupados y excluidos unidos por pasarelas sutiles; es controlar la dinámica del costo de la mano de obra. Algunas de esas conquistas de las finanzas a costa de los trabajadores son designadas ahora con la graciosa palabra "flexibilidad": delgadez y aptitud para la adaptación.[7]

El notable triunfo del conservadurismo en todas las líneas, despejó el ambiente para apresurar el desmantelamiento de todas las regulaciones provenientes del *New Deal* –especialmente la ley Glass-Steagall, durante 1999– para, en primer lugar, construir una burbuja bursátil en el año 2000, la de las empresas *puntocom*, que fue la primera experiencia crítica de las últimas tecnologías, a partir de la colocación y venta de acciones en bolsa, cuyos precios experimentaron crecimientos alucinantes y, después, como siempre, asombrosas caídas. Al entusiasmo delirante de los involucrados, el más afamado regulador –que, por cierto, no quería regular–, Alan Greenspan, le bautizó como *exuberancia irracional*. La velocidad con la que, en esa experiencia, se recorrieron las dos fases del ciclo, la expansiva y la depresiva, inspiró a la autoridad monetaria para mantener anormalmente reducidas las tasas de interés y, así, favorecer la aparición de la mucho más relevante *burbuja inmobiliaria*, la que habría de producir la *madre de todas las recesiones*.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

En paralelo a este proceso, México formalizó la más trascendente reforma estructural de su historia reciente, con la negociación, firma e inicio de operaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre 1991 y 1994. Todo el instrumento resultó portador de relevantes novedades; desde la

[7] Gérard Duménil y Dominique Lévy, *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*, *op. cit.*, p. 31.

fundación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), el artículo 24 previó a 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 precio– 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.[8] 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 maneras más densas 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

[8] Jacob Viner, *The Custom Union Issue*, Lancaster Press for Carnegie Edowment for International Peace, Nueva York, 1950.

desarrollo, o por países de capitalismo maduro o, caso contrario, por naciones no desarrolladas. Desde el añejo *Zolverin*, fundado por 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 recordar que, en todo el planeta, la mayor diferencia de ingreso per cápita entre países contiguos es la que muestran México y los Estados Unidos.[9] 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 Estados Unidos mucho más de 4/5 partes del total de transacciones con el exterior.[10]

El TLCAN contiene 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:

[9] David Kennedy, "Can We Still Afford to Be a Nation of Immigrants?", *The Atlantic Monthly*, núm. 278, noviembre, 1996, p. 67.

[10] Sidney Weintraub, *A Marriage of Convenience*, Oxford University Press, Nueva York, 1990.

> 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 a consolidar.[11]

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.[12]

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 así no tan recientemente:

> Uno de los argumentos principales a favor del NAFTA 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 NAFTA –en más de un 10 por ciento. En la práctica, el NAFTA hizo que México dependiera más de Estados Unidos, lo cual significaba que cuando la economía de Estados Unidos fuera mal, también le iría mal a la de México.[13]

Y así aconteció y sigue aconteciendo.

Los magros, decrecientes rendimientos del TLCAN para la causa mexicana se hacen visibles en los dos propósitos declarados por los principales animadores oficiales del instrumento, el ex presidente Carlos Salinas y su entonces secretario de comercio, Jaime Serra. Para ambos, el tratado debía producir una mayor presencia

[11] Luis Rubio, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, FCE, México, 1994, p. 307.

[12] Cfr. Fernando Clavijo (comp.), *Reformas económicas en México 1982-1999*, CEPAL/Estrategia y Análisis Económico (consultores)/El Trimestre Económico/FCE, Lecturas núm. 92, México, 2000.

[13] Joseph E. Stiglitz, *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, México, 2006, p. 253.

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 compraventa de activos preexistentes.[14] 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 los Estados Unidos 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 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.[15]

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 estadunidense

[14] 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.

[15] Sergio Luna M. y Eduardo González N., "Libre comercio y convergencia. La macroeconomía del TLCAN", en Enrique R. Casares y Eduardo Sobarzo, *Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica*, Trimestre Económico, Lecturas núm. 95, FCE, México, 2004, p. 48.

experimente una etapa de auge, por la emergencia de muy agresivos competidores, China y la India destacadamente, a la provisión desde México de bienes de consumo e inversión.[16] Puede apreciarse, entonces, que la subordinación voluntaria que se ha descrito convierte a la afirmación gubernamental, consistente en que *la crisis nos llegó de afuera*, en una verdad a medias (las que, según la conseja popular, son las peores mentiras), empleando una medida indulgente.

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 del ido Celso Furtado, *es el único instrumento de cohesión social en sociedades grandes y diversas*–,[17] 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, como se ha visto, 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 estadunidense.

Por tales razones, la crisis económica mundial, que arranca al mediar 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, si algo, de la intermediación relacionada con la inversión– la enfermedad no fue *contagiada* sino *transmitida*, 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 estadunidense, mientras la dependencia descrita no sea reformada.

[16] Ted C. Fishman, *China S.A. Cómo la nueva potencia industrial desafía al mundo*, Mondadori, México, 2006, p. 51.

[17] Celso Furtado, *El capitalismo global*, FCE, México, 1998, p. 42.

La dinámica de la crisis económica mundial

Aunque se ha intentado presentar a la crisis en curso, la *Gran Recesión*, como resultado de los problemas de la economía de los Estados Unidos, lo cierto es que existen varias causas, algunas de carácter internacional, que merecen analizarse. En primer lugar, es una constante en las fases depresivas de los sistemas económicos, la previa expansión del crédito.[18] Si el consumo es una función del ingreso, y éste no creció en términos reales para la mayoría de los trabajadores estadunidenses en, al menos, los últimos 25 años, el consumo debió estabilizarse o disminuir durante el periodo. Pero creció, y lo hizo con arreglo a la expansión del crédito que, por añadidura, se explica por la abundancia de liquidez internacional; en otros términos, el diferencial en desarrollo, en marcos institucionales, en grados de intervención gubernamental y en propensiones al consumo y al ahorro, también diferenciadas, arroja un panorama en el que se hace visible, de un lado, la existencia de sociedades que consumen por encima de sus posibilidades de ingreso, y, de otro, sociedades que ahorran más de lo que consumen:

CUADRO 2
Exportadores e importadores netos de capital, 2008
(%)

Importadores netos		Exportadores netos	
Estados Unidos	43.4 %	China	23.4 %
España	9.4 %	Alemania	12.9 %
Italia	4.8 %	Japón	8.6 %
Francia	4.0 %	Arabia Saudí	7.4 %
Grecia	3.2 %	Rusia	5.6 %
Australia	2.9 %	Noruega	4.8 %
Reino Unido	2.9 %	Kuwait	3.9 %

Fuente: elaboración propia con base en FMI, Global Financial Stability Report, octubre 2009, citado en Juan Tugores (2010), *Crisis: lecciones aprendidas... o no*, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Barcelona.

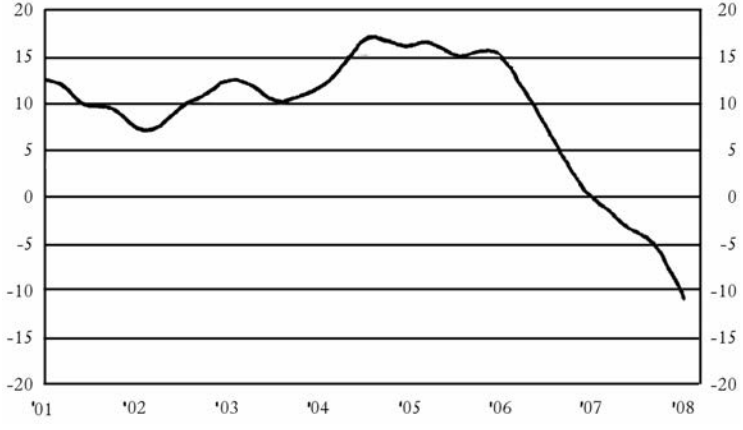
[18] Cfr. Carmen M. Reinhart y Kenneth S. Rogoff, *Esta vez es distinto: ocho siglos de necedad financiera*, FCE, Madrid, 2011.

La relación entre exportadores e importadores netos de capital encierra, tal como lo muestra el Cuadro 2, la notable anomalía que coloca, al frente de los primeros, a un país no desarrollado y, en el primer lugar de los segundos, al país más desarrollado del planeta: esta anomalía alimenta, de tiempo atrás, una considerable tolerancia estadounidense frente a fenómenos como el inexistente respeto del gobierno chino a los derechos humanos de su propio pueblo, o como la depreciación artificial del yuan que aporta muy significativas ventajas a las exportaciones chinas. El alto grado de dependencia que el consumo estadunidense muestra hacia la liquidez internacional, se corresponde con su déficit comercial y, en contraparte, con el superávit mostrado por China y, muy atrás, por Alemania. El ingrediente complementario para favorecer, al menos al comienzo de la burbuja inmobiliaria, la expansión del crédito debía correr por cuenta de la autoridad monetaria mediante el abaratamiento del dinero; y así se hizo, bajo el supuesto de un crecimiento sostenido en el precio de las viviendas, que no se cumplió:

GRÁFICA 1

Índice de precios de las casas.

Compuesto de 20 ciudades, porcentaje de crecimiento anual en enero



Fuente: George Soros, *Nuevo paradigma de los mercados financieros. Para entender la crisis económica actual*, Taurus, México, 2008, p. 194.

La tasa de interés, a lo largo del mismo periodo, mostró un comportamiento que al comienzo operó a la baja en correspondencia con el crecimiento en el precio de las viviendas y que, poco antes de la disminución de este precio, volvió a crecer considerablemente:

CUADRO 3
Variaciones de la tasa de interés en Estados Unidos, entre 2001 y 2007 (%)

Año	Tasa
2001	6.5
2002	1.7
2003	1.2
2004	1.0
2005	2.7
2006	5.2
2007	5.2

Fuente: elaboración propia con base en Krugman, *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Crítica Barcelona, 2009.

Al observar con detenimiento el comportamiento de los precios de las viviendas y de las tasas de interés, resalta la responsabilidad de la autoridad monetaria, a los efectos de favorecer –al comienzo y con bajas tasas– la expansión de la burbuja y a los efectos, también, de promocionar la insolvencia de los deudores, incrementando las tasas cuando los precios de las viviendas experimentaron su reducción. Causado el daño principal, mediante la construcción de un panorama en el que el tamaño de la deuda superó al de la garantía hipotecaria, la posterior reducción de tasas de interés tuvo un efecto nulo sobre estas condiciones de insolvencia, con lo que se disparó la ejecución de las hipotecas.

Como proceso propio de la economía estadunidense, que posteriormente se extendió por todo el mundo, aparece un sostenido desarrollo de desregulaciones –que recorre una historia prolongada– del que resulta una importancia creciente de la llamada *banca de facto* o *banca en la sombra* que, entre otras cosas, rompe con la

separación que se estableció desde la Ley Glass Steagall, entre la banca de ahorro y la de inversión, evapora los mecanismos de protección al consumidor de productos financieros y metamorfosea la tradicional *aversión* en *adicción* al riesgo, que se hace visible con el crecimiento exponencial del apalancamiento y la lectura que de él hace la autoridad monetaria. Es éste, el espacio para recorrer esa historia:

> La crisis nació en los trusts, unas instituciones neoyorquinas parecidas a los bancos y que aceptaban depósitos, pero cuyo propósito inicial era simplemente gestionar herencias y el patrimonio de clientes acaudalados. Dado que, en principio, solamente realizaban operaciones de escaso riesgo, la regulación a la que estaban sujetos los trusts y los requisitos de reservas y de liquidez que se les exigían eran menores que en el caso de los bancos nacionales. No obstante, con el boom de la economía durante la primera década del siglo XX, los trusts se lanzaron a la especulación inmobiliaria y bursátil, un terreno vedado a los bancos nacionales. Y dado que estaban sujetos a una regulación menor que los bancos nacionales, los trusts disponían de recursos para ofrecer a sus depositarios un mayor rendimiento. Sin proponérselo, los trusts se hicieron acreedores de la sólida reputación que acompañaba a los bancos nacionales pues eran, a ojos de los depositarios, unas instituciones tan seguras como éstos. De resultas de todo ello, los trusts crecieron rápidamente: en 1907, el valor total de los activos de los trusts de Nueva York igualaba la cifra total de activos de los bancos nacionales. Al mismo tiempo, los trusts rechazaron la oferta de entrar en la Cámara de Compensación de Nueva York, un consorcio de los bancos nacionales neoyorkinos que garantizaba la solidez de cada uno de sus miembros, porque, para ello, habrían debido aumentar sus reservas de liquidez, en detrimento de sus beneficios.
>
> El pánico de 1907 se inició con la caída del Knickerbocker Trust, uno de los grandes trusts de Nueva York, que quebró después de financiar una operación de especulación bursátil a gran escala que se saldó con un fracaso. Rápidamente, otros trusts de Nueva York se encontraron en el ojo del huracán, y los depositarios, asustados, corrieron a sus oficinas para retirar sus fondos. La Cámara de Compensación de Nueva York se negó a intervenir y prestar dinero a los trusts, e incluso los que se encontraban en una situación sólida se vieron seriamente amenazados. En dos días, doce de los trusts más importantes habían sucumbido. Los mercados crediticios se congelaron y la Bolsa experimentó una caída en picada, al tiempo que los agentes de Bolsa se veían incapaces de conseguir el crédito necesario para financiar sus operaciones y mientras la confianza en los negocios se evaporaba [...] A continuación, el país entró en una recesión de cuatro años durante la cual la producción cayó un 11 por 100 y la tasa de desempleo pasó del 3 al 8 por 100.
>
> En 1913 desapareció el sistema bancario nacional y nació el sistema de la Reserva Federal, cuyo cometido era obligar a todas las instituciones que aceptaban depósitos a disponer de unas reservas apropiadas y a abrir sus cuentas a las inspecciones de los

> reguladores. Aunque aquel nuevo régimen homogeneizaba y centralizaba las reservas que los bancos habían de tener, no conjuraba el peligro de un pánico bancario y, a principios de los años treinta, estalló la crisis bancaria más grave de la historia. La caída de la economía provocó el hundimiento de los precios: los más perjudicados por esta situación fueron los granjeros estadounidenses, lo que precipitó una cascada de impagos que desembocaron en los pánicos bancarios de 1930, 1931 y 1933, que se iniciaron, todos, en bancos del Medio Oeste antes de extenderse a todo el país. Prácticamente todos los historiadores de la economía coinciden en que fue precisamente la crisis bancaria lo que convirtió una seria recesión en la Gran Depresión.
>
> Para responder a aquella situación, se creó un sistema con muchas más garantías. La Ley Glass-Steagall separó los bancos en dos categorías: bancos comerciales, que aceptaban depósitos, y bancos de inversión, que no. Los bancos comerciales tenían claramente delimitados los riesgos que podían asumir; a cambio, podían acceder fácilmente al crédito de la Reserva Federal (al discount-window, un departamento que se encarga de atender las peticiones de préstamos a tasas de descuento) y, probablemente lo que era más importante, sus depósitos estaban garantizados directamente por los contribuyentes. Los bancos de inversión estaban sujetos a una regulación mucho más estricta, algo que, sin embargo, se consideraba aceptable porque, en tanto que entidades que no trabajaban con depósitos, en principio no tenían porqué temer a los pánicos bancarios.
>
> Durante casi setenta años, este nuevo sistema protegió a la economía de las crisis financieras. Las cosas no siempre fueron bien. Uno de los momentos más recordados se produjo en los años ochenta, cuando una combinación de mala suerte y malas decisiones políticas provocó la quiebra de muchas sociedades de ahorro y préstamos, un tipo de banco que se había convertido en la fuente principal de préstamos hipotecarios.[19]

En 1984 Lehman Brothers inventa el producto conocido como *auction-rate security*; en él, un individuo hacía un préstamo a largo plazo a la entidad prestataria y ésta celebraba subastas periódicamente en las que nuevos inversionistas potenciales pujaban por el derecho a sustituir a los que deseaban retirarse. El tipo de interés resultante de las subastas se aplicaba a todos los fondos invertidos en ese producto hasta la celebración de una nueva subasta. El propósito de estos instrumentos era conciliar el deseo de los prestatarios de lograr una vía segura de financiamiento a largo plazo con el deseo de los prestamistas de poder acceder en cualquier momento

[19] Paul Krugman, *Después de Bush. El fin de los "neocons" y la hora de los demócratas*, Crítica, Barcelona, 2008, pp. 165-168.

a su dinero; el atractivo residía en que al comprarlos se obtenía un interés superior al bancario y al ofertarlos se pagaba un interés menor que por un préstamo bancario a largo plazo, aunque –por ello– no estaban protegidos por la red de seguridad del sistema bancario. Cuando las subastas dejaron de funcionar, porque no llegaban nuevos inversionistas y los ya existentes no podían recuperar su dinero, el sistema se vino abajo, a principios de 2008. Lo que había acontecido, con otro nombre (el crepúsculo de los trust), cien años atrás, se repetía casi puntualmente.

En 1999, tras una fuerte presión de los banqueros y de las autoridades del Tesoro, se abrogó la Ley Glass-Steagall. No es un dato menor recordar que, desde 1995, Robert Rubin recibió el nombramiento de secretario del Tesoro; Rubin era banquero, heredero de Goldman Sachs y, como tal y a despecho del más que visible conflicto de intereses, apoya activamente el esfuerzo por revocar la ley. El argumento más reiterado en ese propósito, consistía en considerar a la ley como una clara desventaja de los Estados Unidos frente a países, como Alemania y Japón, que no contaban con una normatividad que separara a los bancos de depósitos de los de inversión, en momentos en los que, por obra y gracia de la globalización, la libre circulación de capitales y la disponibilidad de oportunidades entendidas como *economías de alcance*, hacían obsoleta a la ley que establecía esa separación.[20] Sobre la conducta de Greenspan, la opinión de Joseph Stiglitz es verdaderamente contundente: "nuestro país ha sufrido así las consecuencias de escoger como regulador en jefe de la economía a alguien que no creía en la regulación".[21]

A estas modificaciones se suma la alegre interpretación que hizo Greenspan del apalancamiento:

> Dado que la aversión al riesgo es innata e inmutable, la disposición a adoptar un apalancamiento aumentado a lo largo de las generaciones probablemente refleje una flexibilidad financiera mejorada que permite que el apalancamiento aumente sin incremento del riesgo, al menos hasta cierto punto. Los banqueros de los años inmediatamente posteriores a la Guerra Civil percibían la necesidad de respaldar dos quintos de sus activos con patrimonio. Menos era demasiado arriesgado. Los

[20] Joseph Stiglitz, *Los felices noventa*, Taurus, Colombia, 2003, p. 203.

[21] Joseph Stiglitz (2009), "La caída de Wall Street es para el fundamentalismo de mercado lo que la caída del muro de Berlín fue para el comunismo", en *La crisis económica mundial*, Debate, México, 2009, p. 60.

> banqueros actuales se contentan con una décima parte. Pese a todo, la bancarrota es menos frecuente en la actualidad que hace 140 años. La misma tendencia se observa en las empresas y los hogares. El aumento del apalancamiento parece ser el resultado de las enormes mejoras en tecnología e infraestructura, no de unos humanos significativamente más propensos al riesgo.[22]

Para la economía al uso, que considera a los agentes como propietarios racionales de la información necesaria para construir expectativas adecuadas, escapa la existencia de otras realidades en la condición humana; hace muchos años, y frente al racionalismo cartesiano, Pascal recordó que *el corazón tiene razones que la razón ignora*;[23] mucho más cerca en el tiempo y respecto a las cuestiones económicas, Keynes recuperó la figura medieval de los *espíritus animales*, refiriéndolos a las conductas empresariales frente a la rentabilidad de las inversiones. En fecha muy reciente, Akerlof y Shiller nos hablan de tales espíritus como propios de la humanidad y, durante el ciclo, con su progresivo orden de aparición: "confianza, equidad, corrupción y mala fe, ilusión monetaria e historias",[24] tienen una secuencia en los momentos críticos de la economía: en una fase A (expansiva), la confianza (y sus multiplicadores, en los que las *historias* de éxitos esperados juegan un papel central) toma el sitio fundamental e inicial; no es, como cabría esperarlo, una confianza racional, sino, más bien, una suerte de fe, en la que *seguir a otros* o confiar excesivamente en los *expertos* son las llaves con las que se abren las puertas de entrada a la corrupción y a la mala fe que invariablemente se sirven de tan vulnerables expresiones de confianza; la corrupción y la mala fe, casi sobra decirlo, se hacen visibles cuando el príncipe se convierte en sapo; es decir, cuando la crisis ya está presente. Ahí, las oleadas de optimismo devienen pesimismo y el contenido y tono esperanzado de las historias se metamorfosean en sus contrarios.

[22] Alan Greenspan, *La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo*, Ediciones B, Barcelona, 2008, pp. 404-405. Considérese que en el momento más álgido de la crisis, los créditos se respaldaron con una trigésima parte de su monto, por parte de los bancos.

[23] Jacques Barzún, *Del amanecer a la decadencia. Quinientos años de vida cultural en Occidente*, Taurus, México, 2005, p. 341.

[24] George A. Akerlof y Robert J. Shiller, *Animal Spirits*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 2009, p. 108.

Los espíritus animales, particularmente la confianza ciega, desempeñaron un enorme papel, de muy difícil exageración, en el desarrollo de la crisis actual, comenzando con la notable disposición de los deudores potenciales para embarcarse en la aventura hipotecaria:

> Había una tendencia general –una relajación cada vez mayor de los criterios mínimos para prestar y una expansión de las proporciones de préstamos a proporción del valor hipotecado– que se vio agudizada por la idea equivocada general de que el valor de las garantías no se veía afectado por el deseo de prestar. Ése es el error que más comúnmente ha inflado a las burbujas en el pasado, especialmente en lo que respecta a la propiedad inmobiliaria. Lo sorprendente es que todavía no hayamos aprendido la lección. *Los norteamericanos han añadido más préstamos hipotecarios en los últimos seis años que en toda la actividad anterior del mercado hipotecario*. La burbuja comenzó lentamente, se mantuvo varios años y no invirtió su tendencia cuando las tasas de interés comenzaron a crecer. Se mantenía gracias a una demanda especulativa, ayudada e instigada por prácticas de préstamo cada vez más agresivas y formas cada vez más sofisticadas de securización de hipotecas. Finalmente, en la primavera de 2007, el momento de la verdad llegó cuando el problema de las subprime llevó a la bancarrota a New Century Financial Corporation, a lo que siguió un periodo de decadencia en que el precio de las casas caía pero la gente no se daba cuenta de que el juego había llegado a su fin. Cuando se llegó al punto de inflexión, en agosto de 2007, hubo una aceleración hacia abajo, catastrófica, que se vio agravada por un contagio que se propagó de un segmento del mercado al otro. Parecía como la apisonadora que asolara un país tras otro en la crisis de los mercados emergentes de 1997.[25]

Si a toda crisis le precede una expansión significativa del crédito, la fase *B* (depresiva) del ciclo económico, suele hacerse acompañar de una fuerte contracción del mismo, de la inversión, empleo y consumo. La elevación de formas diversas de *preferencia por la liquidez*, al tiempo que expresa la evaporación del estado de confianza, se convierte en la fuente principal de presiones deflacionarias; cuando los beneficios esperados de la inversión –que es un cálculo económico en expresión dineraria– se colocan por debajo de los costos de la misma –por la tendencia a la reducción de precios a lo largo de la vida útil de los bienes de inversión– el sistema

[25] George Soros, *El nuevo paradigma de los mercados financieros. Para entender la crisis económica actual*, *op. cit.*, pp. 125-127. El subrayado es mío (FNU).

económico experimenta un ambiente deflacionario que, en sí mismo, constituye el incentivo adverso de mayor poder para la recuperación. La promoción de políticas austeras, montadas en la intención de reducir el déficit y de enfrentar invisibles presiones inflacionarias, tiene el sesgo deflacionista que en respuesta a toda crisis proviene del conservadurismo, no sólo económico, y no puede producir nada distinto a la continuación de la crisis.

La recesión y su prolongada existencia, en una medida considerable, se explica por el adelgazamiento previo, neoliberal, de las facultades institucionales de los gobiernos que, en la emergencia de los llamados *halcones del déficit*, impide clarificar *quién disciplina a quién*. Esta opacidad ha conducido a un nuevo cuerpo de dificultades que, en lo fundamental, se explican por la atención preferente –en la asignación de recursos fiscales– al salvamento de las instituciones financieras que aparecen como las principales responsables de la propia recesión, en perjuicio de los insolventes deudores de esas mismas instituciones. En esa extraviada lógica, no se han alcanzado siquiera acuerdos globales de reforma financiera:

CUADRO 4
Alternativas de reforma financiera

Declaraciones del G-20 (Cumbres 2008-2009)	Estados Unidos Ley de reforma al sector financiero (21 de julio de 2010)
"Crisis global requiere solución global". Líneas de propuesta: • Mantener abiertos los sistemas comercial y financiero. • Reformas regulatorias al sistema financiero internacional: • mejorar calidad del capital • mitigar prociclidad • evitar potencial desestabilizador de productos financieros • limitar paraísos fiscales y financieros.	"Transparencia, responsabilidad y control del sistema financiero internacional". Ejes: • Protección al usuario de servicios. • Nuevas normas de supervisión para limitar y supervisar actividades de riesgo. • Mayor poder a autoridades para prevenir colapsos de entidades financieras. • Mayor control gubernamental para regular mercados hipotecarios y de tarjetas de crédito. • Supervisar instituciones financieras con problemas.

Fuente: elaboración propia con base en Tugores, *Crisis: lecciones aprendidas… o no*, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Barcelona,The Washington Post (julio 22 de 2010) y *El País* (julio 17 de 2010).

Otro ingrediente que, al tiempo que nos recuerda que el juego de intereses lleva la discusión al terreno político, es la enorme dificultad de implantar un mecanismo anticíclico de reducción del déficit, por cuanto lesionaría parte de los intereses de las capas privilegiadas, las dominantes en todo el prolongado ambiente neoliberal. Si la propuesta de reducción del déficit montada en la reducción del gasto público, la de la austeridad, se impone, la salida de la crisis no será ni cercana ni sostenible; y tampoco habrá espacio para la indispensable reforma del escenario socioeconómico, especialmente urgente en el ámbito de la distribución de la riqueza.

Recientemente, Joseph Stiglitz ha ilustrado la facilidad de formular un paquete de reducción del déficit que impulse el crecimiento y reduzca la desigualdad:

a) Aumento de las inversiones públicas de alto rendimiento.
b) Recortar los gastos militares.
c) Eliminar los apoyos corporativos.
d) Crear un sistema fiscal eficiente y justo que grave las ganancias del capital y los dividendos.
e) Una leve elevación, del 5.0%, en los impuestos a las capas de mayor ingreso (al 1% de los que más ganan) que produciría una significativa elevación de la recaudación, por una década.

Aumentaría la eficiencia, promovería el crecimiento, mejoraría el medio ambiente y beneficiaría a los trabajadores de clase media. Sólo hay un problema: no beneficiaría a los que están arriba, o a los intereses especiales corporativos y a otros que han venido dominando el diseño de las políticas en Estados Unidos. Su lógica convincente es precisamente la razón por la que hay pocas probabilidades de que dicha propuesta razonable se pueda adoptar.[26]

Como puede apreciarse, no existe mayor dificultad *técnica* para la adopción de mecanismos adecuados para, simultáneamente, combatir recesión y déficit; existe, sí, una notable dificultad política y social, derivada de los también notables éxitos de la revolución de los ricos, quienes se hallan del todo indispuestos a reducir sus privilegios. Si la Gran Depresión, con su carga de pusilanimidades, profundidad y duración, permitió la puesta en ejercicio de radicales reformas, mediante el Nuevo Trato, la crisis en curso, la Gran Recesión, deberá prolongarse *sine die*, para dar paso

[26] Joseph Stiglitz, "Alternativas a la austeridad", *op. cit.*, p. 10.

–en un escenario de mucho mayor poder corporativo– a la esperanza en nuevas, radicales reformas de aliento popular. El panorama sistémico, que sobre crisis y recuperación se ha propuesto hasta antes de esta recesión, no parece continuar dominando el ambiente:

> La inexistencia de un marco regulatorio adecuado es la razón por la cual el capital financiero puede llegar a provocar una situación caótica. El marco regulatorio adecuado no se diseña y establece antes porque el capital financiero no permite que se le pongan cortapisas. Y después de que la recesión ha comenzado, los grupos políticos que tengan o se apropien de la oportunidad de representar los intereses colectivos de la sociedad, sean quienes sean, tendrán el poder de moldear profundamente el futuro.[27]

Lo que en esta crisis es visible se encuentra muy alejado de la representación de los intereses colectivos de la sociedad; por lo pronto –y el éxito electoral reciente del Partido Republicano lo ratifica– son los intereses corporativos los que se han apropiado del diseño de las políticas del presente y del futuro.

Sin duda, la lección menos comprendida, de entre las múltiples que ha proporcionado la Gran Recesión, es la relativa a la necesidad de reconocer que lo que ha fracasado es la teoría de los mercados financieros eficientes (eslabonada hacia atrás con la del ciclo económico real, con la de las expectativas racionales y con la de las expectativas adaptativas) y la política económica neoliberal. Una parte significativa de la mala fe puesta en ejercicio durante la confección de la burbuja inmobiliaria, consistió en tratar a las posibilidades de impago de las hipotecas subprime como un *riesgo*, en el sentido actuarial de término; es decir, como algo mensurable y, para acabarla de acabar, de muy baja probabilidad. De ahí las calificaciones de AAA para los derivados puestos a la venta y, de ahí también, la colusión visible entre los oferentes de tales derivados tóxicos y las agencias calificadoras. Donde lo más reciente, y fracasado, del pensamiento neoclásico percibió pequeño riesgo, la realidad ofreció algo muy distinto:

[27] Carlota Pérez, *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*, Siglo XXI Editores, México, 2004, p. 174.

> Los modelos de gestión del riesgo ignoraron la posibilidad de una correlación casi completa o un impulso en el movimiento de los riesgos, típico de un auge o de una crisis. Lo que sucedió a lo largo de 2008 fue que, de repente, el 10 por ciento de los riesgos se convirtió en el 90 por ciento o más, y todo ello al mismo tiempo.[28]

Esta circunstancia correspondió con las profecías de un keynesiano casi olvidado que, por sus fueros, hoy regresa con fuerza extraordinaria:

> Muy pocos en ese momento, como el profesor Maurice Allais en París y, en Nueva York, Hyman Minsky –un profesor estrafalario y marginal admirado por marxistas y por gestores de hedge funds–, fueron los que anunciaron que se avecinaba una grave crisis financiera. Minsky preveía un desarrollo en cinco fases: una innovación rentable (o un cambio de política económica), un boom, un estado de euforia, la retirada de beneficios y, finalmente, el pánico, que desde entonces recibe el nombre de Minsky Moment y que él predecía para el año 2009.[29]

Sobre el mismo aspecto, Skidelsky aporta lo siguiente:

> El ya fallecido Hyman Minsky, también tras los pasos de Keynes, describió un sistema financiero que transforma la inversión en especulación, seguida por colapso. Los periodistas económicos han debatido largo y tendido si el momento actual representa un "momento Minsky". Los economistas de la teoría dominante hicieron caso omiso e ignoraron por completo a Minsky.[30]

Minsky mismo, ofrece su versión de las fluctuaciones, del *momento* realmente anunciado y de la necesaria reivindicación de Keynes:

> La socialización de la inversión que Keynes sugirió ofrece una alternativa tanto para el tratamiento de la inestabilidad y el estancamiento que rigen actualmente, como para las ineficiencias inherentes a una economía donde las transferencias son suficientemente grandes como para ser una barrera efectiva contra el colapso de las ganancias que lleve a las depresiones profundas.
>
> Keynes es poco importante en la teoría y la política que actualmente dominan pero eso sólo subraya la banalidad de la teoría y ayuda a explicar lo inadecuado de la

[28] Robert Skidelsky, *El regreso de Keynes*, Crítica, Barcelona, 2009, p. 171.
[29] Jaques Attali, *¿Y después de la crisis qué...?*, Gedisa editorial, Barcelona, 2009, p. 42.
[30] Robert Skidelsky, *El regreso de Keynes*, *op. cit.*, p. 63.

> política. Como se ha mostrado, la incapacidad de la teoría actual para comprender la tan evidente inestabilidad de nuestra economía, lleva a la necesidad de una reconstrucción de la teoría. Como la incapacidad de la política para operar en la inestabilidad se ha vuelto también evidente, tendrá que ocurrir una verdadera revisión de la política. *En ese momento –y me atrevo a decir que el momento está cerca– Keynes será de gran importancia, no como un conjunto de doctrinas heredadas, sino como creador de los hombros de un gigante sobre los cuales pueda descansar la disciplina y el análisis de la política*.[31]

El momento, Minsky o Keynes, ha llegado.

Resta sólo evocar a la protagonista central del devenir capitalista, la incertidumbre, y sus efectos sobre la inversión, bajo la lógica que hace descansar en ella, y en su capacidad de generar empleo, cualquier posibilidad de verdadera recuperación, como lo apreció Keynes:

> Por conocimiento "incierto" no pretendo simplemente distinguir lo que se da por cierto de lo que es sólo probable [...] El sentido en el que estoy utilizando el término es aquel en el cual la perspectiva de una guerra europea es incierta, o el precio del cobre y el tipo de interés de aquí a veinte años, o la obsolescencia de los inventos, o la situación de los poseedores de riqueza privada en el sistema social de 1970. En estas cuestiones no existe ninguna base científica sobre la que pueda formarse ninguna probabilidad calculable. Sencillamente no lo sabemos.[32]

A la incertidumbre se le debe diferenciar del riesgo y de la probabilidad, aunque recurrentemente se les confunde en las propuestas neoclásicas; veamos la posición de Keynes, en el extraordinario capítulo XII, el más luminoso, de la *Teoría general*:

> Al hacer nuestras previsiones sería torpe atribuir gran influencia a motivos que sean inciertos (con "muy inciertos" no quiero decir lo mismo que con "muy improbables"). Por tanto, es razonable dejarse guiar principalmente por los hechos que nos inspiren cierta confianza, aunque tengan una importancia menos decisiva para nuestros fines, que por otros poco y vagamente conocidos. Por este motivo, los hechos propios de la situación presente entran, desproporcionadamente en cierto sentido, en la formación

[31] Hyman Minsky, *El legado de Keynes*, Investigación Económica 177, FE-UNAM, México, julio-septiembre, 1986, pp. 29-30. El subrayado es mío (FNU).

[32] Citado en Robert Skidelsky, *El regreso de Keynes*, *op. cit*., p. 109.

> de nuestras previsiones a largo plazo, siendo nuestra costumbre fijarnos en la situación actual para proyectarla en el futuro, modificándola únicamente según los motivos más o menos definidos que tengamos para esperar una modificación.[33]

Bajo tales circunstancias, y asumiendo que el papel de la inversión –el gasto activo y fluctuante de la demanda efectiva–, es el de *motor del sistema económico*, resulta fundamental reconocer la variedad y jerarquía de aquellos elementos que, para Keynes, la determinan:

> La teoría se puede resumir diciendo que, dada la psicología del público, el nivel de producción y de ocupación en general depende del volumen de inversión. Lo planteo de ese modo, no porque sea el único factor del que depende la producción agregada sino porque, en un sistema complejo, se acostumbra considerar como la causa causans el factor más sujeto a fluctuaciones bruscas y apreciables. De una manera más general, la producción agregada depende de la propensión a atesorar, de la política de la autoridad monetaria en la medida en que afecte el volumen de dinero, del estado de confianza respecto del rendimiento esperado de los bienes de capital, de la propensión a gastar y de los factores sociales que influyen en el nivel del salario monetario. Mas, entre todos esos factores, *los menos confiables son aquellos que determinan la tasa de inversión, pues en ellos influyen nuestras ideas del futuro, acerca del cual sabemos tan poco*.[34]

A la claridad intelectual de Keynes, cuyas interpretaciones del sistema y del ciclo económicos retornan en la actualidad, es indispensable sumarle la fuerza social y política que otorgue racionalidad aceptable a los mecanismos de superación de la Gran Recesión; la alternativa es el tránsito forzado, e interesado, de una crisis a otra.

De continuar la subordinación de México a las circunstancias del sistema económico estadunidense, la crisis continuará, al menos en los asuntos de mayor relevancia: inversión, más ocupación e ingreso dignos.

[33] John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, 1958, p. 147.

[34] John Maynard Keynes, "The General Theory of Employment", *Quarterly Journal of Economics*, 51, febrero, 1937, p. 221. El subrayado es del propio Keynes.

Conclusiones. Hacia la reordenación de las relaciones de México con el exterior

Frente a la pretensión de los organizadores de la llamada Conferencia Económica Mundial, celebrada en Londres durante junio de 1933, que consistía en el deseo de promover el retorno al patrón oro y de privilegiar la estabilización, en plena depresión, F.D. Roosevelt –que había decretado la devaluación del dólar frente al oro en abril del mismo año– envió un mensaje despojado de la menor ambigüedad: "Mi firme creencia en que un sistema económico interno saludable contribuirá a una recuperación económica mundial más que cualquier acuerdo internacional".[35] Con dicho mensaje, Roosevelt no sólo se inscribía en la poderosa corriente del nacionalismo económico de la década de 1930; también, enfatizaba la relevancia del desarrollo nacional como primera, casi única condición para colaborar con el desarrollo internacional.

Con independencia de la notable, y documentable, irresponsabilidad con la que los Estados Unidos han gestionado su hegemonía mundial, aquí importa destacar la lección que ofrecen al mundo, durante la más grave crisis del llamado sistema económico mundial, al privilegiar al desarrollo del propio país, sin acordarlo con nadie más, como primer paso para la eventual colaboración internacional. Lo que siguió, con la cobertura y profundidad del *New Deal* y el papel determinante de los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y la posguerra, representa un amplio catálogo de componentes de la defensa del interés nacional. Sobre tal interés y las mejores formas de gestionarlo, ahora para el caso de México, trata este apartado.

Con el abandono de la estrategia de desarrollo que tomó como columna vertebral a la sustitución de importaciones y la promoción gubernamental de la política industrial, la apertura económica y comercial indiscriminada que le siguió ha provocado, primero, una desdibujada definición del interés nacional y, después, el paulatino abandono de su gestión y defensa. Muy a pesar de las limitaciones de la ISI, en temas tan relevantes como el fortalecimiento del mercado interno (por la vía de la falta de elevación de las remuneraciones de los trabajadores del campo y la ciudad), la promoción de la innovación tecnológica y de la cultura empresarial,

[35] Citado en Fred L. Block, *Los orígenes del desorden económico internacional*, FCE, México, 1980, p. 47.

el control del sector financiero, la decisión oficial de extenderle el certificado de defunción resultó, por lo menos, apresurada:

> Fue prematuro hace algunos años hablar del "agotamiento" de la ISI, y aun puede considerarse un tanto inaplicable, ya que incluso en una estrategia de industrialización inducida por las exportaciones debía recordarse que la competitividad funciona en ambos sentidos y que las industrias de manufacturas que se vuelven lo suficientemente competitivas para el mercado de exportaciones pueden al mismo tiempo desempeñar un papel en la sustitución de importaciones sin la necesidad de contar con un nivel artificialmente alto de protección arancelaria y no arancelaria.[36]

En esta importante reflexión no está prevista la entusiasta participación oficial en el desmantelamiento de cadenas productivas internas, que se habían construido con grandes esfuerzos y durante prolongados lapsos de nuestra historia.

La decisión de cancelar la ISI tuvo, como telón de fondo, una suerte de *Leyenda Negra del Estado Intervencionista*, visiblemente alejado de los imperativos del llamado nuevo orden mundial, y al que hasta la fecha se le responsabiliza de incontables excesos a los efectos de los ámbitos de la gestión económica gubernamental y a los efectos, también, de una regulación opresiva sobre la iniciativa privada. Con la discutible inspiración que podía proporcionar el llamado *Teorema de las Ventajas Comparadas*, se inició la destrucción de cadenas productivas en la industria, se estableció la inutilidad de la política industrial, se destruyó el circuito financiero del medio rural (crédito, precios, aseguramiento y subsidios), se decretó la pauperización del factor trabajo, se le otorgó autonomía y monofunción antiinflacionaria a la banca central, se *jibarizó* al Estado, se consolidó la desigualdad social (nuestro más notable problema moral, según S. Weintraub) y se optó por la lamentable estabilización con estancamiento, hasta hoy visible, bajo el amparo de la búsqueda del imposible déficit cero, establecido en la Ley de Responsabilidad Hacendaria y Presupuestal de 2006 (aprobada por todos los partidos políticos con representación en el Congreso).

En el frente externo, se abandonó la tradición diplomática mexicana, inspirada en la *Doctrina Estrada*, que institucionalizó internacionalmente los principios de la *No Intervención* y de la *Autodeterminación de los Pueblos* y que, también y como

[36] Víctor L. Urquidi, *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, Colmex/FCE, México, 2005, p. 166.

ninguna otra nación, honraba a la *Cláusula Calvo* con la que se impedía que los inversionistas foráneos disfrutaran de privilegios frente al Estado y frente a las burguesías nacionales, para adoptar un pragmatismo oportunista, despojado de principios y brújula, bajo los supuestos imperativos de una globalización que se compadece poco, si algo, de los intereses de las naciones, de los pueblos.

La vulnerabilidad resultante de haber privilegiado al sector externo, con un crecimiento alucinante de las llamadas *importaciones temporales* y la consecuente reducción del *grado de integración nacional* de las actividades productivas que se desenvuelven en México, ha mostrado a plenitud su preocupante tamaño en el desarrollo de la Gran Recesión que ha convertido a la economía mexicana en la más afectada de la América Latina, con la caída –en más del 6 %– del PIB, durante 2009. Si se toma en cuenta la otra vulnerabilidad, la de la "recuperación" de la economía global, en la que la persistencia del desempleo desvela, como diría John Gray, *un falso amanecer*, la urgencia por reformar las llamadas reformas estructurales constituye la más plausible, acaso la única, vía para mitigar los efectos adversos de la inminente nueva crisis.

CUADRO 5

Propuesta de reformas necesarias a las reformas estructurales

Medida	Instrumento	Ventaja
Revertir la autonomía y el monotema del Banco de México	Reforma constitucional	Recuperar la figura del dinero como criatura del Estado e instrumento del crecimiento
Convertir al TLCAN en el *Mercado Común Norteamericano*	Negociación con Canadá y los EUA	Libre movilidad de todos los factores y viabilidad del sistema de pensiones de los socios
Fortalecer al mercado interno mexicano	Elevación de los salarios reales y nueva fiscalidad	Reducción de vulnerabilidades frente al exterior y equidad
Restablecer el diseño de políticas sectoriales	Reconstrucción de cadenas productivas	Elevación del grado de integración nacional
Reanimar a la banca de desarrollo como de primer piso	Elaboración de canastas de proyectos de inversión rentables	Brindar acceso al crédito a sujetos y comunidades hoy excluidos
Elaborar el presupuesto para el pleno empleo	Reforma fiscal radical y derogación de la ley de 2006	Reducción sensible de desigualdad y pobreza
Establecer política exterior con arreglo al interés nacional	Recuperación de principios doctrinarios	Visibilidad y respetabilidad internacionales
Establecer el sistema parlamentario	Reforma constitucional	Gobernabilidad democrática y eficaz

Las razones por las que la agenda necesaria es la de reformar a las reformas neoliberales, guardan una estrecha relación con la urgente recuperación de la senda del crecimiento con equidad, entre otras expresiones del interés nacional. En cada caso, las reformas aquí propuestas se enderezan en el propósito de habilitar al país para tomar, de la manera más adecuada, el sitio que corresponde a México en el mundo; abandonando la función dependiente de los siempre inciertos estímulos externos y construyendo una vía cierta al desarrollo, visto en su expresión más elemental: crecimiento con distribución de ingreso, riqueza, oportunidades y, por encima de todo, derechos exigibles.

En sentido estricto, se procura una reforma social del Estado, bajo el más que demostrado supuesto sobre los límites del mercado y la recuperación radical de las facultades institucionales del Estado. Nada más pero, por supuesto, nada menos.

Bibliografía

Akerlof, George A. y Robert J. Shiller (2009), *Animal Spirits*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona.

Ampudia, Ricardo (1996), *México en los informes presidenciales de los Estados Unidos de América*, FCE, México.

Attali, Jacques (2009), *¿Y después de la crisis qué...?*, Gedisa, Barcelona.

Barzún, Jacques (2005), *Del amanecer a la decadencia. Quinientos años de vida cultural en Occidente*, Taurus, México.

Block, Fred L. (1980), *Los orígenes del desorden económico internacional*, FCE, México.

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

Duménil, Gérard y Dominique Lévy (2007), *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*, FCE, México.

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

Friedman, Milton (1953), *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago.

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

Greenspan, Alan (2008), *La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo*, Ediciones B, Barcelona.

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

Keynes, John Maynard (1958), *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México.

—— (1937), "The General Theory of Employment", *Quarterly Journal of Economics*, núm. 51, febrero.

Krugman, Paul (2008), *Después de Bush. El fin de los "neocons" y la hora de los demócratas*, Crítica, Barcelona.

Krugman, Paul (2009), *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*, Crítica Barcelona.

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

Minsky, Hyman (1986), "El legado de Keynes", *Investigación Económica*, núm. 177, FE-UNAM, México, julio-septiembre.

Pérez, Carlota (2004), *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*, Siglo XXI Editores, México.

Ramos, Samuel (1934), *El perfil del hombre y la cultura en México*, Espasa-Calpe, México.

Reinhart, Carmen M. y Kenneth S. Rogoff (2011), *Esta vez es distinto: ocho siglos de necedad financiera*, FCE, Madrid.

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

Sierra, Justo (1950), *Evolución política del pueblo mexicano*, FCE, México.

Skidelsky, Robert (2009), *El regreso de Keynes*, Crítica, Barcelona.

—— (1999), *El mundo después del comunismo. Una polémica para nuestro tiempo*, SMF/Gernika, México.

Soros, George (2008), *El nuevo paradigma de los mercados financieros. Para entender la crisis económica actual*, Taurus, México.

Stiglitz, Joseph (2003), *Los felices noventa*, Taurus, Colombia.

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

—— (2009), "La caída de Wall Street es para el fundamentalismo de mercado lo que la caída del muro de Berlín fue para el comunismo", en *La crisis económica mundial*, Debate, México.

Stiglitz, Joseph (2010), "Alternativas a la austeridad", Negocios, *El País*, 12 de diciembre de 2010.

Tugores, Juan (2010), *Crisis: lecciones aprendidas... o no*, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Barcelona.

Urquidi, Víctor L. (2005), *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, Colmex/FCE, México.

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 UAM ante la sucesión presidencial.
Propuestas de política económica y social para el nuevo gobierno
se terminó de imprimir el 30 de diciembre de 2011,
la producción estuvo al cuidado de mc editores,
Selva 53-204, colonia Insurgentes Cuiculco, 04530,
México, Distrito Federal, 5665 7163,
mceditores@hotmail.com. La edición consta
de 1500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades
DEPARTAMENTO DE PRODUCCIÓN ECONÓMICA