



Pandemia y desglobalización

Carlos A. Rozo Bernal
Carlos Muñoz Villarreal
| coordinadores



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

CARLOS A. ROZO BERNAL. Licenciado y maestro en Economía por la Universidad de Colorado, Estados Unidos; maestro en Estudios Europeos por la Universidad de Cambridge, Reino Unido; doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana; especialización en Macroeconomic, Management and Economic Policy por la Universidad de Harvard. Sus líneas de investigación son comercio y finanzas internacionales, y las relaciones económicas entre Europa y América Latina.

CARLOS MUÑOZ VILLARREAL. Licenciado en Administración por la UAM-Xochimilco; especialización en Desarrollo Económico y Planificación (Nápoles, Italia); Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente (Programa LEAD Internacional / El Colegio de México); maestría en Economía Social (Hamburgo, Alemania) y doctorado en Ciencias Sociales (UAM-Xochimilco). Los temas que ocupan su atención son la economía del desarrollo, la sustentabilidad, la economía del medio ambiente y de los recursos naturales.

Pandemia y desglobalización

PANDEMIA
Y DESGLOBALIZACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia

Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López

Secretaria de Unidad, María Angélica Buendía Espinosa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Esthela Irene Sotelo Núñez

Secretaria académica, Pilar Berrios Navarro

Jefa del Departamento de Producción Económica, Graciela Carrillo González

Jefe de la Sección de Publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Carlos Alfonso Hernández Gómez (presidente)

Marco Tonatouh Águila Medina / Gloria Idalia Baca Lobera

Roberto S. Diego Quintana / Patricia Margarita Dorantes Hernández

Alejandro Espinosa Yáñez / Martha Margarita Fernández Ruvalcaba

Violeta Núñez Rodríguez / René Rivera Huerta

Carlos Antonio Rozo Bernal

Asistente editorial: Mónica Zavala Medina

Pandemia y desglobalización

Carlos A. Rozo Bernal
Carlos Muñoz Villarreal
coordinadores

Primera edición: diciembre de 2023

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100
Colonia Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán
04960 Ciudad de México

Sección de Publicaciones
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Edificio A, tercer piso
Teléfono: 55 5483 7060
pubcsh@gmail.com/pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://desh.xoc.uam.mx>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx>

ISBN: 978-607-28-3023-3
ISBN digital: 978-607-28-3024-0

Portada: Adobe Stock.

Impreso en México / Printed in México

Índice

Introducción	9
<i>Carlos A. Rozo Bernal</i>	
<i>Carlos Muñoz Villarreal</i>	

PRIMERA PARTE

Las expectativas a futuro

La pandemia de la covid-19 y el futuro de la globalización	33
<i>Carlos A. Rozo Bernal</i>	
Salario, crédito y subconsumo. Crónica de la crisis por venir	65
<i>Federico Novelo Urdanivia</i>	

SEGUNDA PARTE

La resiliencia económica

¿Otra oscura noche de transformación?	
Construcción de la resiliencia económica	83
<i>Javier Palacios Neri</i>	
Consideraciones en torno al futuro de la sostenibilidad del desarrollo en la era de la covid-19 en México	111
<i>Roberto M. Constantino Toto</i>	

TERCERA PARTE
Requerimientos de política industrial y monetaria

El <i>outsourcing</i> laboral: caballo de Troya para la economía informal de México <i>Armando Valle Yahutentzi</i> <i>Jaime Muñoz Flores</i>	165
La industria eléctrica mexicana en tela de juicio <i>Jaime Muñoz Flores</i>	201
Evolución y perspectivas del ahorro y crédito en México en su vinculación con la política monetaria <i>Abigail Rodríguez Nava</i>	229
Semblanzas	247

Introducción

Carlos A. Rozo Bernal
Carlos Muñoz Villarreal

PARECE NORMAL QUE LA PREGUNTA que prevalece en el momento actual en todo el planeta es ¿cómo será el mundo de la pospandemia? Implícita en la pregunta subyace la idea de que este mundo será diferente al que existió previo a la aparición del virus SARS-CoV-2, que desencadenó la covid-19 y que el alcance y la naturaleza de los cambios se definirán poco a poco en la medida en que se conozcan y evalúen todas las consecuencias de esta pandemia. Las pandemias no mueren; se desvanecen lentamente.

La respuesta a la pregunta se hace más elusiva cuando el propio virus causante de la pandemia y las condiciones epidemiológicas dan un nuevo giro, como sucedió con la aparición de la variante Ómicron, que con su alta transmisibilidad hizo más evidente que la pandemia no desaparecerá mientras persistan condiciones de inequitativa distribución y aplicación de vacunas. En efecto, habiéndose logrado diseñar vacunas que protegen contra la covid-19 en un tiempo más corto que nunca, muchos países pobres tienen un acceso muy limitado a ellas, en tanto que en los países más ricos están en curso una tercera o cuarta ronda de vacunación. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reconoce que para noviembre de 2021 Estados Unidos, Canadá, Japón, Gran Bretaña y la Unión Europea acumulaban 39% de las vacunas, cuando apenas constituyen 12.5% de la población mundial (CEPAL, 2021: 11). Más grave es que ni los acuerdos entre gobiernos nacionales ni las negociaciones en las instituciones multilaterales hayan logrado abatir significativamente la asimetría. En estas condiciones, la transmisión del virus a escala global se mantiene vigente.

También podemos imaginar que las condiciones posteriores a la pandemia tendrán que ver con la experiencia vivida por cada país, en especial con la diligencia y capacidad de cada gobierno para cuidar a sus ciudadanos y para

aliviar la carga de las medidas que se tuvieron que tomar para enfrentar la contingencia y para facilitar la subsistencia de sus ciudadanos. Relevante será la percepción que cada gobierno y que los habitantes de cada país puedan tener del desempeño de los organismos internacionales y de los gobiernos de los países más ricos y poderosos frente a los más pobres y sin poder global.

Los pronósticos apuntan a una más pronta recuperación del crecimiento económico en los países ricos del Hemisferio Norte que en los del Hemisferio Sur. Sin embargo, la experiencia de 2021 deja enseñanzas en relación con lo impredecible que puede ser la recuperación. En el primer semestre de ese año la mayoría de los países experimentó un desempeño económico que superó las expectativas, pero en el segundo semestre la actividad se moderó. Inicialmente se estimó que habría una fuerte recuperación impulsada por la vacunación y el apoyo de políticas públicas que alentaron la actividad económica, pero sin prever la aparición de la inflación como un factor que acompañaría al coronavirus. Aunque se asocian las presiones inflacionarias con el exceso de demanda que impulsaron las políticas fiscales de los países industriales, este efecto realmente no se materializó por las dificultades que tuvieron algunos países, como ocurrió con la administración Biden, para lograr la aprobación de recursos. El cambio de expectativas provino más bien de los cuellos de botella en la producción que resultaron de la incapacidad de la actividad productiva para atender el fuerte impulso de la demanda —que se había contraído por la pandemia— en la parte final del año.

El coronavirus implicó en el corto plazo situaciones extremas como la significativa reducción de viajes, fluctuaciones exageradas del precio del petróleo, un comercio elevado de productos médicos, cambios en el consumo con reducciones en la demanda de servicios y reducciones del ahorro público, al tener que instrumentarse políticas públicas de apoyo excepcional para contrarrestar una depresión global y reducir la pérdida de vidas humanas.

La pandemia también contribuyó a una revolución conceptual en la macroeconomía por su enorme poder redistributivo para alimentar la llama del crecimiento, al mantener muchos trabajos y saludables salarios, desafortunadamente más en unos países que en otros. No obstante, la economía global experimenta un desbalance significativo en las transacciones comerciales, el cual se puede agudizar con la ola inflacionaria y el endeudamiento masivo al que recurrieron los gobiernos para financiar los servicios de salud y de sustento a trabajadores y empresas.

La recuperación económica no es viable sin un relativo control de la pandemia que incentive el crecimiento económico y alivie la senda del desempleo causado por la destrucción de millones de empleos, especialmente de trabajadores de bajos salarios y hogares de bajos ingresos, los más sensibles al ciclo económico. El hecho a destacar es que la austeridad fiscal perdió entusiastas a favor de mayores déficits públicos con la finalidad de mantener empleos en favor de los más desprotegidos. Se podría argumentar que, en general, las autoridades estuvieron más enfocadas en las necesidades de los trabajadores, lo cual se manifestó en que la remuneración del trabajo (pago total más beneficios) como proporción del ingreso nacional creció en los países de Norteamérica, la Unión Europea, el Reino Unido y Japón. Sin embargo, la pandemia aceleró simultáneamente cambios que ya estaban en proceso impulsados por la globalización como el trabajo a distancia, que se movió a una mayor flexibilidad sobre dónde, cuándo y cómo trabajar por medio de un modelo híbrido, apuntalado por las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones; también forzó una mayor participación del gobierno para reducir la desigualdad por medio de sistemas de derechos laborales y de mayores beneficios de prestaciones.

La pandemia de covid-19 tuvo claramente un notable efecto global. No obstante, hubo diferencias regionales por el hecho de que la misma pandemia dio lugar a nuevas realidades de desempeño en actividades comunes que definen un nuevo mundo del trabajo impulsado por la dinámica del cambio tecnológico. Hoy parecen asomarse modificaciones en ámbitos como el futuro del transporte colectivo, la respuesta al cambio climático y hasta las condiciones geopolíticas, como lo sugiere el surgimiento de movimientos que cuestionan las formas democráticas o autocráticas de enfrentar la pandemia y que pudieron haber contribuido a un mayor contagio y sufrimiento de los habitantes del planeta.

Lo significativo es que lo impredecible parece convertirse en lo normal. Este parece ser el precio de una pandemia que no termina con un mundo de viajes globales y de ciudades llenas de gente expuesta, pero en el que se normalizan las compras remotas, el trabajo en casa y la comunicación por plataformas de telecomunicación. Estos cambios tecnológicos no son nuevos pero evolucionan con gran rapidez en un mundo infectado por una pandemia que también propició avances significativos en el campo de la medicina.

A esta perspectiva de transformaciones globales se puede sumar el afianzamiento de China en el panorama mundial y su enfrentamiento ideológico

y político con Estados Unidos, que tiende hacia una lógica de confrontación entre democracia y autocracia. Subyacen en este choque dos preguntas: ¿cuál de estos modos de gobierno será el más apto para lograr la estabilidad y el crecimiento que requiere la economía contemporánea? y ¿terminarán estos países —y modelos— en guerra, como ha ocurrido en la historia universal para dirimir luchas por el poder? China aparece por ahora más agresiva y asertiva luego de imponer control interno, de salvar una guerra de tarifas arancelarias y de imponer su voluntad sobre Hong Kong. En el fondo nos encontramos en una disputa existencial para decidir cuál de los dos sistemas económico-políticos es superior, lo que define un concurso del autoritarismo frente a la democracia, como lo insinuó Biden al iniciar su mandato como presidente de Estados Unidos. Un poder naciente frente a un poder declinante, con Biden en la cuerda floja frente al empuje equivocado que mostró su antecesor, Donald Trump. ¿Cuál sistema económico es más competente y puede ser más fácilmente administrado en esta lucha de poder por el futuro de la globalización después de esta pandemia?

La desaceleración de China y su crisis de deuda en la industria de la construcción, junto con las medidas de contención adoptadas ante la aparición de la variante Ómicron de la covid-19, redujeron el crecimiento anual de ese país a una tasa del 5%, lo cual afecta las cadenas de producción e induce a reconsiderar que el camino de una recuperación global no será fácil de mantener. Sin dejar de considerar, además, que el efecto de la desaceleración china sobre la economía mundial podría afectar los precios de las materias primas con consecuencias negativas para muchos países, no obstante que ello podría debilitar la tendencia inflacionaria global.

Por su parte, en Estados Unidos el alto gasto fiscal de la administración Biden, como el de otros países industriales, ha contribuido a calentar la economía cuando los precios al consumidor aumentan por arriba del 8% —el nivel más alto en tres años— en tanto que a escala global este incremento rebasa el 5%. Estos cambios en la dinámica financiera afectan a las economías más pobres, ya que inducen la salida de capitales en vuelo a la seguridad cuando la Reserva Federal, el banco central estadounidense, recurre a elevar la tasa de interés, o bien, contienen las posibilidades de crecimiento de los países en desarrollo, si para retener a los capitales, tienen que recurrir ellos, a su vez, a incrementar sus tasas de interés.

Lo más apropiado en este contexto de pandemia podría ser la factibilidad de un esfuerzo de colaboración para reforzar la lógica del multilateralismo

entre los gigantes políticos mundiales para mejorar las condiciones que llevaron al deterioro del comercio internacional, a cuestionar la ciberseguridad y la proliferación nuclear, a una mayor complejidad para atender la urgente necesidad del cambio climático, como sugieren los escasos avances durante la cumbre climática (COP26) celebrada en Glasgow en 2021, o a dificultar una transición hacia las energías limpias.

La polarización política en Estados Unidos es un factor en contra de que el presidente Biden se mueva en esta dirección de acercamiento a China, ya que su sociedad parece moverse hacia un país disfuncional y altamente dividido sobre su futuro democrático, lo que le dificulta moverse incluso hacia el control de la prioridad de corto plazo, como es la lucha contra la inflación, la cual llevó a este país a mediados de 2022 a su nivel más alto desde la década de 1990 y afectó todas las actividades de la economía. Revertir tal tendencia que afecta al mundo entero no es una tarea sencilla. Los salarios aumentaron proporcionalmente pero de igual manera lo hicieron los precios de los productos básicos, lo cual aqueja a todos los países, creando un dilema de dimensión global. El nuevo mundo del trabajo a distancia podría constituirse en un factor de compensación pero para que ello ocurra se requiere de mayor voluntad para cambiar las condiciones contemporáneas de desarrollo de la mano de obra. Sin control de esta situación será más difícil regresar a la normalidad y prevalecerá el desorden en un mercado de trabajo que parece inclinado hacia un futuro híbrido, sin una claridad aún de cómo ocurrirá.

Más relevante es qué tan equitativo será el futuro después del aumento en la concentración del ingreso que propició esta pandemia. En 2020, el valor neto de los hogares en Estados Unidos se incrementó en más de 15 billones de dólares, pero benefició fundamentalmente al 1% más rico, que posee 40% de las acciones empresariales; en tanto que el 10% más acaudalado posee 84% (Picket, 2021). Para asegurar una recuperación sostenible debemos estar seguros de que se enfrentará este aumento en la desigualdad y en consecuencia en la pobreza. Reducir la informalidad, que representa entre una cuarta y una tercera parte de la economía en la mayoría de los países en desarrollo, permitirá que más gente se beneficiara de medidas redistributivas y de mejores salarios.

Más complicado parece el futuro del control y la regulación de las grandes empresas tecnológicas con su apabullante orientación hacia la frivolidad (juegos y compras en línea) y la ausencia de orientación hacia actividades geoestratégicas o hacia el desarrollo de tecnologías que faciliten el desarrollo de los países más necesitados.

La crisis ambiental, por su parte, parece no ser urgente para muchos países a raíz de la pandemia, a pesar de los estragos causados en todo el mundo por fenómenos como sequías, inundaciones, incendios, eventos climáticos extremos, y el avance de problemas como la pérdida de la cobertura vegetal y la diversidad biológica, la desertificación y degradación de suelos, afectaciones en costas y mares, la alteración de los ecosistemas hídricos, la contaminación atmosférica y el cambio climático global. Así, el futuro del medio ambiente es un tema latente en el que no se han logrado significativos avances en los años recientes; peor aún, se da un estancamiento en las recientes negociaciones sobre algunos de los problemas más acuciantes. Se discute ampliamente pero se hace poco, mientras que China e India se enfrentan a amplios apagones y Europa carece de suficientes fuentes de gas. El gasto en energías limpias reclama inversiones que rondan 5% del producto mundial, lo que requiere de mayores ingresos de los gobiernos, tanto ricos como pobres, que difícilmente obtendrán en tiempos de pospandemia.

Especialmente los países emergentes y en desarrollo se encuentran en situaciones poco favorables para invertir en tecnologías de bajo impacto ambiental, en esquemas de reconversión “verde” y, en general, en estructuras socioeconómicas de cuidado ambiental, como consecuencia de haber puesto en marcha medidas costosas para enfrentar la pandemia, que han incluido incrementos en el gasto gubernamental, apoyos de liquidez a las empresas y los bancos, relajamiento de los niveles exigibles de capital bancario para respaldar una mayor capacidad de préstamos y programas de compra de activos de deuda por parte de los bancos centrales para la estabilización de los mercados.

No se puede soslayar el efecto positivo de algunas fuentes de financiamiento que ayudaron a paliar la difícil coyuntura que enfrentaron los gobiernos en buena parte de los países, como fue el incremento del ahorro que, al contribuir a financiar el gasto gubernamental, redujo la necesidad de endeudamiento en el exterior y, por lo tanto, permitió mantener la cuenta corriente más equilibrada. Sin duda, las remesas del exterior son una fuente indispensable de ingresos para una variedad de países, al representar cerca del 20% del producto interno bruto (PIB) en muchos de ellos. No podemos dejar de lado que este flujo de divisas llegó a ser el flujo financiero más importante del mundo, superior a lo que ha sido la ayuda oficial para el desarrollo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) (2021) sugiere que sin este flujo de remesas la contracción del PIB mundial pudo haber sido tres veces mayor de lo que en realidad ocurrió.

En este contexto de deterioro económico mundial, la gran interrogante es qué tan rápida puede ser la recuperación económica. Un elemento central depende del encadenamiento entre crecimiento y empleo y si los gobiernos pueden y quieren apoyar a las empresas lo suficiente para cubrir sus deficiencias. Igualmente relevantes serán en el futuro la institucionalidad de los mercados de trabajo, las redes de seguridad social y el control sobre el sistema bancario. Este proceso de recuperación será más difícil para aquellos países que enfrentaron la crisis ya con altos niveles de endeudamiento y con empresas en difíciles condiciones de solvencia, o bien con un sistema bancario altamente expuesto a riesgos de mercado.

Una enseñanza fundamental de la pandemia es la importancia de fortalecer el sector salud en tiempos de tranquilidad. Ello tiene implicaciones para un mayor fortalecimiento fiscal y para mejorar la relación macro-financiera sin poner a prueba la capacidad de crecimiento. Este es un trabajo indispensable para lograr un mayor grado de resiliencia macroeconómica, ya que implica perfeccionar la capacidad recaudatoria para atender los servicios básicos de salud, controlar los niveles de endeudamiento y cuidar las políticas macroprudenciales sobre las instituciones financieras para no caer en riesgos exagerados. Pero como apunta Tooze: “Ni las mejor fondeadas infraestructuras globales de salud pública pueden ofrecer garantías, pero al inicio de 2020 la desproporción entre el riesgo pandémico y la inversión en salud pública global era poco menos que grotesca” (2021: 34). Ello a pesar de que entre los países más ricos algunos se preparaban para el caso de una catástrofe biomédica.

Debemos reconocer que la pandemia obligó a experimentar con reformas básicas, tales como nuevas formas de sistemas de seguridad social, tanto en países industriales como en países en desarrollo. La pandemia obligó a reconocer vulnerabilidades y necesidades de acción por parte de las economías nacionales, incluida la urgencia de mayor cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y de éstos con sus comunidades locales, que son las que en última instancia deben resolver las necesidades de sus habitantes.

La necesidad de atención de aspectos centrales en términos de bienestar, y hasta de sobrevivencia, está presente en algunos planteamientos recientes, como la corriente de economía política del *Green New Deal*, que reivindica la importancia de impulsar desde el Estado la inversión, no sólo como una forma de apoyo a la actividad económica, sino además de atención de la problemática ambiental y climática contemporánea (Tooze, 2021: 12). En el contexto de la pandemia se planteó la necesidad de una “recuperación verde”, en la que

se empalmen las medidas de reactivación y estabilización de la economía con aspectos sanitarios y ambientales que ya no pueden hacerse a un lado. Pero es más difícil pasar del discurso a la implementación de tales medidas.

Existe también la necesidad de reconocer la vulnerabilidad en la que se encuentran las pequeñas y medianas empresas, que son las que más empleo generan en cualquier economía y que con su fragilidad propagan vulnerabilidad en las regiones en las que realizan sus actividades. Como contrapartida podría considerarse la importancia que ha tomado la existencia de la infraestructura digital como un requerimiento básico para el funcionamiento de la economía y de la sociedad en general. No cabe duda que la pandemia resaltó la importancia y la necesidad de invertir en sistemas innovadores para la construcción de una economía capaz de responder a situaciones diferentes: una economía pospandémica.

La experiencia pandémica del coronavirus es una prueba de lo que Ulrich Beck (1992) llamó “la sociedad del riesgo”, para describir la posibilidad latente de una desgracia que enfrentan las sociedades contemporáneas permanentemente y ante lo cual los gobiernos, principalmente pero también los ciudadanos, responden negando su existencia. Esto es lo que hoy pasa con los riesgos medioambientales en buena parte del mundo y que en algunos países ocurrió con la pandemia del coronavirus. Este es el caso con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en México, que al igual que Jair Bolsonaro en Brasil y Donald Trump en Estados Unidos, se negó a reconocer la gravedad del reto y a responder drásticamente y contundentemente desde su inicio. Tooze señala que “países como México y la India, donde la pandemia se expandió rápidamente pero los gobiernos fallaron en responder con respuestas amplias de política económica, se vieron fuertemente fuera del ritmo de los tiempos” (2021: 13).

Más traumático es tener que reconocer las carencias de preparación logística y de infraestructura que existían en prácticamente todos los países para enfrentar la crisis de salud que significó la aparición del coronavirus. Ello pese a las advertencias que hacían organismos como el Global Preparedness Monitoring Board en su reporte de 2019, que ninguna autoridad nacional o internacional atendió adecuadamente. Este precedente debe ser tomado muy en cuenta para el mundo pospandémico, en particular para considerar la orientación de las políticas económicas y sociales que contribuyan a evitar la repetición de una crisis como en la que aún permanecemos. Es evidente que la lógica de la austeridad fiscal que funcionó previamente a la pandemia,

lo que generó fue “desempleo y destrucción del producto interno bruto”, como señaló Blyth (2013: 7).

Esta pandemia debe entonces obligar a los gobernantes a mirar en una dirección diferente para proponer políticas sociales y económicas que preparen al mundo con capacidades de enfrentar posibles situaciones críticas, como las que impuso el coronavirus, en condiciones más apropiadas para reducir los costos humanos y financieros. Ello implica introducir en el quehacer público una lógica que se aparte de la austeridad fiscal para abrazar una racionalidad del desarrollo enmarcada en una lógica de prevención a largo plazo, capaz de generar las condiciones materiales y humanas que minimicen los riesgos de posibles futuras contingencias colectivas, especialmente en lo que se refiere a crear y mantener condiciones laborales y de salud adecuadas. Ello obliga a moverse hacia una lógica de políticas públicas de prevención sistemática de riesgos en los ámbitos local y mundial; una lógica de prevención oportuna y eficaz, en lugar de tener un carácter reactivo cuando la crisis se agudiza. Se impone, entonces, la necesidad de cooperación a escala global desde el entendimiento de que la coordinación es crítica en un sistema de políticas y estrategias de prevención de riesgos colectivos.

En este contexto global de confrontación geopolítica, crisis económica y pandemia, y con la propuesta común de orientar la discusión de políticas públicas pertinentes para el mundo pospandémico, basadas en una lógica de prevención y cooperación global, es que se presentan los ensayos que se incluyen en este volumen sobre algunos de los dilemas que la dinámica de la globalización impuso sobre la economía mexicana en las últimas décadas, mismos que dificultan la solución de deficiencias del desarrollo local debido a la extrema interdependencia impuesta por la dinámica de las cadenas de valor y ahora presionada por los cambios que experimentará la dinámica de globalización provocados por la pandemia del coronavirus.

El propósito de los ensayos de este volumen es apuntar a los resultados paradójicos del modelo económico abierto y globalizado que ha convertido a México en un gran exportador y en un receptor privilegiado de inversión extranjera directa en contraste con el mediocre desempeño en sus niveles de crecimiento económico, generación de empleo y altos niveles de informalidad y pobreza. La apertura ha inducido deficiencias estructurales “cuando se reduce el valor agregado producido por el capital local y se establece un suministro inelástico de insumos importados” (Rozo y Pereyra, 2020: 670). Se impide así consolidar un mercado interno fuerte y dinámico como resultado

de haber hecho de las fuerzas externas el motor del crecimiento, es decir, de convertir la lógica exportadora en un fin en sí mismo y no en el medio para lograr un desarrollo interno acelerado e incluyente.

El pronóstico del desarrollo de la economía mexicana en este contexto no es positivo si se considera que en 2021 el PIB creció a una tasa de 5.2%, en 2022 hacia el 1.2% y para el 2023 se acercará al 2%, luego de las tasas negativas de crecimiento de 0.1% en 2019 y 8.2% en 2000. Estos resultados implican que en los años de la administración de López Obrador el PIB mexicano apenas habrá crecido alrededor de 2%, lo cual dista mucho de la promesa de terminar su sexenio con tasas anuales cercanas al 6%. La desaceleración de la economía mexicana desde el último trimestre de 2021 contribuye a un panorama menos optimista del que se perfilaba para el resto de la actual administración. El rebrote del coronavirus y los cuellos persistentes en las cadenas de suministro a escala mundial impulsaron a que las estimaciones del crecimiento global se reconsideren con una tendencia a la baja. El Banco Mundial, en su *Informe de Perspectivas Económicas* de enero de 2022, redujo de 4.3% a 4.1% el pronóstico de crecimiento de la economía global para 2022, en parte por la desaceleración del crecimiento en Estados Unidos, que sin duda impactará sobre la economía mexicana.

Algunos de los efectos de la crisis de la covid-19 se manifiestan en el informe de agosto de 2021 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que hizo patente el retroceso experimentado por la economía mexicana con un resultado muy negativo en la lucha contra la pobreza y en la repetida promesa del gobierno de López Obrador de que “los pobres primero”. El crecimiento de la desigualdad en México parece ser la tónica de este sexenio, a pesar de las promesas de transformaciones económico-sociales. En los tres primeros años de gobierno, 3.8 millones de personas engrosaron las filas de la pobreza, lo que implica tener un ingreso monetario que no alcanza para adquirir la canasta alimentaria mínima y además experimentar alguna carencia básica como educación, servicios de salud, vivienda, alimentación o algún servicio esencial o de seguridad social; en tanto que 2.1 millones de mexicanos se encuentran en condiciones de extrema pobreza, al tener un nivel de ingresos que no les permite adquirir la canasta alimentaria básica, además de experimentar alguna o varias carencias sociales, lo cual coloca la cifra de pobres en 55.7 millones de mexicanos con 43.9% de la población en pobreza y 8.3% en pobreza extrema. Resalta el hecho que la carencia social que más afecta a los mexicanos es la falta de atención a la salud, que

tuvo una caída de 12 puntos porcentuales en esos tres años, con 12 millones de personas que perdieron este servicio entre 2019 y 2020.

Podrían haber sido dos millones más de pobres de no ser por las transferencias que recibieron de apoyos familiares, donativos no gubernamentales, remesas o por medio de programas sociales y adelantos de jubilación. Esta situación contrasta con la que se registró entre 2014 y 2018, cuando el total de mexicanos en condición de pobreza disminuyó. También son observables diferencias regionales entre estados de la república que fueron muy afectados, como Chiapas, Guerrero, Puebla, Tlaxcala y Oaxaca, frente a otros que muestran reducciones en la cantidad de pobres como Baja California, Nuevo León, Chihuahua, Coahuila y Colima.

La gran pregunta en este contexto de deterioro económico y social es si este *statu quo* social y económico, real o imaginado, es consecuencia de la pandemia del coronavirus que azotó al mundo entero en estos años recientes o se debe a una gobernanza equivocada que desprecia la importancia de la inversión, tanto pública como privada. No hay duda de que la atención dada a la lucha contra la pandemia para minimizar el costo en vidas humana tiene un alto grado de responsabilidad en la crisis económica, pero no se puede minimizar tampoco la falta de respuesta para contrarrestar los efectos sobre las empresas y los trabajadores. Es gravísimo el hecho que el monto de la inversión realizada en 2021 fue 13% por debajo del que se tuvo al término de 2018 y que en ese momento ya había sufrido una tendencia a la baja por varios años. Incluso la inversión extranjera ha experimentado una reducción significativa respecto de 2018. Esta carencia de inversión se debe a la política de no apoyo al sector productivo, que minó la confianza de invertir en México. Es evidente que la política social de repartir dinero a los más necesitados, como se hace desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, no es sustituto de una adecuada política de inversión pública y privada aunque logre el propósito de comprar conciencias y votos. La evidencia apunta a que las políticas asistencialistas no son suficientes para resolver el problema de la pobreza y menos aún el de la desigualdad (Tello, 2010). Si bien México se ha convertido en un país receptor de empresas extranjeras que lo transforman en un bastión de procesos de mayor valor agregado y en uno de los países más exportadores del mundo, ello no ha contribuido a resolver los dilemas de desigualdad y de pobreza ni le prepararon para combatir el azote del coronavirus.

Con más de 422 mil casos oficialmente documentados a fines de junio de 2022 y que podrían ser muchos más si se considera el exceso de mortalidad

estadísticamente registrada,¹ México se encuentra entre los cinco países con mayor número de decesos por covid-19, pero en letalidad es el primero en todo el mundo con una tasa de 7.6 muertos por cada 100 contagiados, ello a pesar de que la vacunación contribuyó a un más leve impacto de contagios. Las oleadas de contagio incidieron sobre la recuperación económica, según lo que muestra el comportamiento del Indicador Global de Actividad Económica (IGAE).

A diferencia de los países ricos, y de algunos otros países emergentes en condiciones similares a las de México, aquí no se experimentó con políticas macroeconómicas y fiscales excepcionales ante el reto que implicaba la pandemia. En cambio se minimizó la gravedad de ésta, lo que al final llevó a la desaparición de casi millón y medio de pequeñas y medianas empresas.

Además, se restó importancia a la fuerza que tomó la inflación y el presupuesto público para el ejercicio fiscal de 2022 no reflejó preocupación por las verdaderas necesidades de la población. Efectivamente, el Presupuesto de Egresos de la Federación del año que corre tiene un incremento en inversión pública de 18.1% respecto del año anterior, pero 85.9% de este incremento, equivalente a 87 412 millones de pesos, se destinará a la empresa pública Petróleos Mexicanos (Pemex), el proyecto del Tren Maya y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Tan sólo a Pemex se dedican 76 903 millones de pesos, mientras la inversión en salud apenas alcanza los 995 millones de pesos. Esta lógica de asignación del gasto público no parece reflejar el tan repetido lema del presidente López Obrador de que “los pobres primero”; más aún, levanta interrogantes sobre cómo se podrá enfrentar el futuro económico del país que parece experimentará grandes y significativas transformaciones en la dinámica de la globalización como consecuencia de las tendencias de cambio que se avizoran en la pospandemia, tal como lo postula Roza en su aportación a este volumen. En los ensayos de este libro nos preguntamos ¿será posible lograr la transformación de una lógica de austeridad que ha agravado los desequilibrios estructurales ocasionados por la globalización neoliberal a

¹ El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) reportó un exceso de mortalidad de entre 678 091 y 758 826 personas, dependiendo el método de estimación, en el periodo comprendido de enero de 2020 a marzo de 2022; este exceso en buena medida podría haber sido, directa o indirectamente, causado por la pandemia de covid-19 (Inegi, 2022: 8).

otra lógica de prevención y solución de los nuevos riesgos que implicará una nueva normalidad pospandémica?

Este volumen que recoge aportaciones de los miembros del Área de Investigación Política Económica y Desarrollo, del Departamento de Producción Económica, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, se orienta a la presentación de trabajos de diagnóstico que apuntan a examinar las distorsiones y desequilibrios estructurales inducidas por el modelo sustentado en una lógica exportadora, que ha llevado a una sociedad profundamente desigual y ahora hundida en un estancamiento económico interno agravado por el manejo gubernamental de la pandemia del coronavirus.

Se hace necesario, en consecuencia, un giro de política económica hacia un proyecto alternativo de economía para lograr un desarrollo económico incluyente y sostenible (Rozo y Pereyra, 2020). Las propuestas para mover la dinámica del desarrollo mexicano en esa dirección serán el objetivo de un futuro volumen que preparan los miembros de este grupo de investigación.

El examen de la lógica actual del desarrollo mexicano en este volumen inicia con los ensayos de Carlos Rozo y de Federico Novelo, que ubican el momento actual en una lógica poscovid-19. Carlos Rozo argumenta que esta pandemia tendrá un impacto sin precedente en las características de la globalización. Establece también que la economía mundial se encontraba ya en un estado de descomposición alimentado por la creciente desigualdad de ingresos, el crítico deterioro del medio ambiente, los niveles de deuda pública y privada y la tensa relación geopolítica entre Estados Unidos y China, si bien reconoce que esta no es una recesión tradicional, sino el resultado de decisiones necesarias de carácter público para preservar el orden social y minimizar la pérdida de vidas humanas por el contagio de pandemia. El hecho central es que la interdependencia global contribuyó a una caída en la actividad económica al afectar el consumo y la inversión cuando las cadenas globales de producción y de oferta se cerraron, lo cual impone la necesidad de repensar la interdependencia de las economías nacionales y las formas de organización de las cadenas globales de valor agregado.

Rozo apunta a que la recuperación será lenta y que el producto mundial permanecerá por debajo de la tendencia prepandemia por un periodo más amplio, mientras se reorganizan las estructuras productivas y de comercio internacional afectadas por la pandemia. Argumenta que parecería que la globalización se atascó y que la covid-19 inducirá una transformación estructural de la globalización, imponiendo una prueba mayor para la sostenibilidad de la

dinámica global. Al preguntarse si la globalización ha fracasado o simplemente la dinámica de la globalización es frágil como consecuencia de su alto grado de interconectividad, reflexiona acerca de las posibles consecuencias de la pandemia sobre la dinámica de la globalización a partir de tendencias que ya se manifestaban desde antes de la pandemia y que serán determinantes para la dinámica y el rumbo que puedan tomar las economías nacionales, particularmente las economías emergentes como México, para enfocarse en la prevención de los nuevos riesgos económicos y sociales por venir.

La aportación de Federico Novelo contribuye a entender esta nueva normalidad, ya que propone que las transformaciones que experimentó el sistema capitalista mundial sembraron las semillas para una desaceleración del crecimiento por las restricciones que implican para mantener la fortaleza de la demanda agregada requerida por una dinámica de crecimiento que se sustenta en el potencial del consumo. Novelo plantea que la desregulación económica y financiera, la desigualdad de ingresos, el crecimiento de la pobreza, la anemia gubernamental y la densa incertidumbre con la que se dificulta cualquier predicción sobre el mañana, son los elementos con los que la globalización neoliberal ha comenzado a escuchar su propia cuenta regresiva.

En la comprensión y crítica del sistema económico, Novelo argumenta que el dinero está en el origen y en el fin. Si la creación de dinero en una economía monetaria de la producción es función del crédito, la habilitación para el consumo de lo que se va a producir, que existe como ingreso factorial para quienes comandan y realizan las tareas de dicho proceso (ganancias, salarios, rentas e intereses) tiende a la insuficiencia y a tener que sufrir los efectos de la diferenciada propensión a consumir de los asalariados en relación con el resto de los agentes económicos.

En este contexto, plantea Novelo, el éxito del neoliberalismo por la derrota del trabajo frente al capital comienza a convertirse en pírrico a la hora de monetizar la ganancia, debido a la jibarización del salario, la ampliación del endeudamiento privado para el consumo y la desaparición de la solvencia de los consumidores. El ingreso indirecto del gasto público más la eficacia del estabilizador automático que representa el seguro del desempleo, se fueron convirtiendo en historia y el recurso disponible se apoyó en el endeudamiento, que ha alcanzado niveles de imposibilidad de pago, a escala global.

La mecánica apuntalada por la reducción de impuestos y del gasto público en Estados Unidos se convirtió en un *dumping* fiscal que se ha vuelto paradigmático, por lo que ninguna nación desarrollada pretendió mantener un

costoso Estado de bienestar, cuando la más poderosa potencia del planeta lo convirtió en redundante. El asunto que el autor pone de relieve es que este esquema de acumulación no es sostenible, porque el PIB mundial depende del consumo y con arreglo a la gestión de la demanda. La pandemia no ha sido la excepción. Concluye Novelo que en estas condiciones y cuando la deuda es mayor al ingreso, la solvencia desaparece y la mesa está servida para una cercana y grave crisis de subconsumo.

Un tema de mayúscula relevancia para una lógica de la transformación e inclusión es el de la resiliencia de la economía, que en este volumen abordan Javier Palacios Neri y Roberto Constantino Toto. Para el primero de ellos, el mismo concepto de resiliencia ha pasado de verse como el conjunto de procesos y estrategias diseñadas y aplicadas para lograr hacer de una situación insostenible algo más llevadero, hasta definirse como el proceso de enfrentarse a un acontecimiento vital disociador, estresante o amenazador que proporciona al individuo destrezas protectoras y defensivas frente al hecho amenazador. Una vez padecidas diversas series de catástrofes, los miembros de una colectividad pueden recuperar su emancipación y construir una existencia más satisfactoria. En este proceso se interrelacionan fuerzas biológicas, históricas, afectivas y sociales articuladas que actúan para transmutar impactos negativos en algo soportable. En las ciencias sociales se incluye también la concepción de un contexto social e histórico con dominio sobre los individuos.

Los mecanismos de resiliencia pueden extenderse desde las instituciones hasta el conjunto de la sociedad, por lo que el concepto se ha ampliado hasta aplicarse en el contexto macroeconómico. El objetivo general del análisis que presenta Palacios Neri parte de los conceptos arriba expresados para ejemplificar la posibilidad de obtener conclusiones válidas para situaciones como las enfrentadas por la economía mexicana en el pasado reciente con condiciones derivadas en general de la pandemia y, de manera particular, de las decisiones de política económica tomadas frente a ésta por la administración en turno.

La aplicación de esta lógica al campo de la economía ha inducido argumentos sobre su capacidad para el análisis económico. El criterio de resiliencia con frecuencia se centra en los desastres naturales y no es nuevo, tampoco específico de la pandemia provocada por covid-19, pero las perturbaciones naturales y las causadas por decisiones humanas obligan a preguntarse también cuál es el umbral máximo de resiliencia soportado por las economías ante las conmociones que las afecten. Aunque hasta ahora se carece de una definición y percepción comunes sobre el concepto de *resiliencia económica* y su aplicación

para el estudio y análisis de las condiciones económicas, esta forma de abordaje puede arrojar resultados positivos, en particular si se enfoca en una lógica de prevención de los riesgos que diferentes políticas públicas pueden generar, sobre todo frente al hecho de que en las economías emergentes con ingresos medios se adolece de rasgos profundos sobre la cultura del riesgo.

De aquí la sugerencia que plantea el autor de lograr que tanto el financiamiento como la inversión sean elementos resilientes; de no hacerlo se enfrentarán no sólo riesgos financieros, sino también riesgos sistémicos y por ello las taxonomías de inversión debieran procurar incorporar los conceptos sustentable y no sustentable en un razonamiento de prevención de riesgos que ofrezca a los formuladores de políticas la oportunidad de fortalecer sus recomendaciones y preparar a la economía mexicana para un futuro pospandémico más prometedor.

Se hace obligatorio aprovechar el momento para diseñar e instrumentar políticas de estímulo fiscal y monetario sin precedentes; respaldar con medidas ágiles y originales procesos de reformas orientados a apuntalar la economía con recursos frescos; construir una economía más fuerte, dinámica y con opciones comerciales diversificadas; crear políticas laborales perfeccionadas con marcos de competencia adecuados para un desarrollo económico más sólido y mejores condiciones para todos los niveles de vida. El hecho fundamental es que las crisis sanitaria y económica crearon condiciones para adoptar una serie de medidas de política económica que permitan responder con resiliencia y bajo una lógica de prevención hacia una sociedad sustentable y con menor desigualdad.

En su aportación a este volumen, Roberto Constantino considera que la pandemia por SARS-CoV-2 es uno de los episodios emergentes más impactantes en el funcionamiento de las sociedades contemporáneas, debido tanto a los efectos demográficos asociados con la letalidad del virus que provoca la covid-19, como a la vulnerabilidad de los sistemas económicos. Esto último, como resultado de las medidas institucionales para restringir la propagación del virus mediante el aislamiento social, de las dificultades de los sectores de la ciencia y la tecnología para ofrecer respuestas de contención o de solución frente a la expansión de la enfermedad y de la profundización de las desigualdades que exponen más a algunos segmentos de las sociedades y que hacen menos seguro el entorno para todos.

Sin embargo –argumenta el autor– el coronavirus no es la primera pandemia que enfrenta el mundo y tampoco la más letal. De la experiencia

acumulada sabemos que ningún virus es igual a otro, a pesar de lo cual son comunes a todos éstos dos hechos: en primer lugar, que una vez que un virus logra las adaptaciones biológicas para hospedarse entre algún conjunto de poblaciones, adquiriendo con ello una forma endémica, la letalidad se reduce y esto permite procesos demográficos de recuperación y de una nueva normalidad paulatina. En segundo lugar, que todo proceso de enfermedad infeccioso como el que caracteriza a los virus, provoca secuelas entre los sobrevivientes de la enfermedad. Constantino apunta que estas cuestiones ponen en perspectiva a su vez un asunto de la mayor relevancia: ¿cómo será el mundo que enfrentaremos al final de esta pandemia?

Al definir a los procesos pandémicos como fenómenos complejos, dinámicos y multinivel, se enfatiza una característica inherente a tales procesos: la incertidumbre en relación con el conjunto de cambios y efectos futuros que su emergencia provocará en los sistemas sociales y económicos, lo que afectará a su vez el proceso de interpretación del bienestar colectivo, la adaptación institucional requerida para reducir la vulnerabilidad ante nuevos brotes y un riesgo latente en la dirección del cambio de las conductas humanas en el proceso de apropiación, aprovechamiento y transformación de los servicios ecosistémicos y en especial los relativos a la salud pública.

Ante lo incierto de las características del cambio que provocará la covid-19 en las estructuras socioeconómicas y de sus vínculos con el sistema natural y, por lo tanto, nuestra incapacidad para efectuar pronósticos acerca de la temporalidad y duración de la pandemia, de las secuelas sobre la salud y de las características del proceso de cambio institucional requerido para fortalecer la resiliencia social, parece que lo adecuado es voltear a las lecciones del pasado para volver a mirar el futuro y así diseñar nuevas estrategias de contención. Es un hecho que el mundo pospandémico será diferente del que conocimos antes de la detección y seguimiento del SARS-CoV-2 y justo aquí es donde se encuentra el meollo de las principales diferencias en la opinión pública: las características del cambio subsecuente, su profundidad, su dirección y sus principales precursores, como de alguna manera lo hace Roza en su aportación.

Frente a la actual pandemia, la búsqueda de respuestas acerca de cómo podría ser el mundo después de la covid-19 requiere voltear a buscar rastros e indicios de los trechos que tendrán que ser recorridos posteriormente. En tal sentido, vale la pena plantearse: ¿la actual pandemia por coronavirus modificará la forma en la que socialmente se interpreta el bienestar?, ¿la organización de la actividad productiva y de distribución de los beneficios económicos se

transformará y podrá ser durable a lo largo del tiempo?, ¿se pueden adaptar tan rápidamente las estructuras productivas para compensar el efecto del riesgo zoonótico? Ante estas interrogantes, este estudio está dirigido al análisis de las características del desarrollo económico que podría emerger posteriormente a la pandemia de la covid-19 en sociedades que, como la mexicana, exhiben condiciones de desigualdad importantes, con una capacidad de intervención gubernamental limitada, debido a una debilidad fiscal significativa, y con insuficiencia de capital para estimular tasas de crecimiento que reduzcan las condiciones de vulnerabilidad asociadas con la pobreza.

Se plantea que aunque el México de principios del siglo XX y el del siglo XXI son diferentes, comparten circunstancias como las correspondientes a procesos de agudización de la desigualdad en seguimiento a la aparición de la pandemia, así como la ya referida insuficiencia de capital para promover un proceso de crecimiento económico capaz de compensar la pérdida de empleos previos, lo que implica un bajo nivel de resiliencia de la economía. Tales elementos configuran un escenario en el que, al menos en el corto plazo pospandémico, el proceso de desarrollo económico se podría financiar con base en un incremento de la presión sobre los bienes de la naturaleza y los correspondientes a las funciones ecosistémicas. La idea previa se complementa con el hecho de que, debido a la reasignación presupuestaria que conduce el actual gobierno federal, algunas funciones esenciales de la política ambiental y ecológica han reducido su capacidad de intervención, como en el tema del desarrollo hídrico, y en el sistema de vigilancia de la salud animal y vegetal, la cual resulta esencial en una estrategia de fortalecimiento de la resiliencia del sistema económico bajo una lógica de prevención de riesgos. Constantino plantea que no existe evidencia suficiente que indique que la velocidad y el tipo de recuperación de la economía mexicana contemporánea ocurrirán de manera sostenible y en cambio las tendencias históricas indican que dicha recuperación podría agudizar el desbalance del sistema natural.

En la tercera parte de este volumen se examinan sectores de alta importancia para la economía mexicana, relevantes para considerar la necesidad de instrumentar políticas públicas en la lógica de prevención orientada hacia un modelo de desarrollo que contribuya a un mejor desempeño de la economía nacional. Así, Armando Valle y Jaime Muñoz examinan el fenómeno de la subcontratación (*outsourcing*) como estrategia para la reducción de costes específicos en el proceso productivo de las industrias y sus empresas, puntualizando que la deslocalización de los factores de producción vinculada con la

externalización laboral no se limita a la fabricación o ensamblaje de productos y que, por el contrario, la prestación de servicios tanto especializados como no especializados se convirtió durante las dos pasadas décadas en uno de los campos más fértiles para las prácticas de subcontratación en el país.

La reubicación de plantas ensambladoras o la apertura de oficinas transfronterizas de atención al cliente pretenden justificarse, establecen los autores, por la búsqueda de una mejor relación entre los beneficios generados localmente por productos y servicios importados a bajo costo, en la lógica de aprovechar aspectos como la conservación de las ventajas comparativas dentro de las naciones y la movilidad externa de factores productivos abundantes en otros países, pero escasos en el contexto de las matrices locales. Esta deslocalización de los factores de producción se concentra en la demanda de capital humano cualificado y poco cualificado. De esta manera, la reubicación de plantas ensambladoras o la apertura de oficinas de atención al cliente fuera del país donde se comercializan los productos de valor final (bienes y servicios terminados) para el consumo nacional/doméstico son justificadas por el balance entre los beneficios de importar a menor costo que conseguirlo dentro del país a un mayor valor.

En el trabajo de Valle y Muñoz se analizan aspectos característicos de la subcontratación capaces de generar cambios en las cadenas productivas nacionales en México y en otros países latinoamericanos y se revisan estudios centrados en los países industrializados que trasladan esta práctica de contratación a algunas de las fases o secuencias de producción para reducir costos. También se analizan los efectos del comercio internacional en bienes intermedios, y si tales efectos guardan relación con el volumen de demanda del mercado de trabajo en los países de origen, sea éste cualificado o no cualificado.

En el caso específico de México se examina el impacto de la pandemia en la economía nacional, así como el comportamiento de los principales sectores productivos frente a la parcialmente autoinfligida parálisis de actividades económicas en el país. Transversalmente, se analizan las implicaciones de la presencia estructural de la subcontratación en tiempos de crisis económica y el papel que desempeña la reforma legal del *outsourcing*, diseñada previamente a la pandemia pero implementada en medio de ésta, en un marco de restricciones a múltiples actividades económicas.

Los autores señalan que la deslocalización del empleo hacia América Latina se presenta de manera diferenciada dentro de la región en función de las olas de apertura económica de cada país. Sin embargo, la práctica de la

subcontratación laboral no parece dar indicios de ser un detonante crucial en la disminución de la desigual distribución de los ingresos per cápita.

A pesar de la tendencia global hacia la apertura de las economías (intra y transnacionales) desde el último tercio del siglo XX, el mercado laboral en la región se ha visto fuertemente modificado por la emergencia de la economía informal frente al progresivo detrimento de las condiciones del empleo formal. Entre las consecuencias de lo anterior se pueden observar una desestimación de las relaciones laborales, la segmentación de contratos para no generar prestaciones, la imposibilidad de la libre organización de los trabajadores y la precarización de sueldos y salarios.

En el trabajo se expone que la situación laboral en México no ha sido ajena a la transformación antes descrita. “Pese al bajo dinamismo económico [en los últimos 27 años], el mercado de trabajo mexicano se ha caracterizado por la vigencia de una baja tasa de desempleo abierto. Sin embargo, éste ha coexistido con un alto y persistente empleo informal” (OIT, 2014: 4).

Estas cuestiones son esenciales para distinguir los atributos y magnitud del empleo informal y las maneras en que convive con el fenómeno del *outsourcing* laboral instalado en el sector formal. El hecho relevante en estos tiempos de la pandemia por SARS-CoV-2 que paralizó la economía mundial desde 2020, exponen los autores, es que parece no sólo extenderse sino también profundizarse aún más la vulnerabilidad laboral y de ingresos tan característica de la economía informal.

La pugna legal por la preponderancia de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en el mercado eléctrico es la temática que trata Jaime Muñoz en su colaboración a este volumen. Argumenta que esta pugna ha transcurrido cercada por un falso debate ideológico. Independientemente de su orientación política, ningún gobierno puede poner en riesgo la confiabilidad del sistema eléctrico. En México, la reforma energética de 2013 responsabilizó a la CFE de garantizar dicha confiabilidad ante la entrada masiva de empresas de suministro eléctrico solar y eólico. Este tipo de suministro, intermitente por naturaleza, debió nacer acompañado de infraestructura para respaldo y estabilización de la red de transmisión. Sin embargo, la reforma no obligó a los nuevos productores a considerar dicha infraestructura.

La CFE se declara extenuada financieramente por los costos que no cubren sus competidores. Se aduce que el esquema de distribución de costos de producción establecido por la reforma energética no es sostenible. Se acusa una reducción forzada de la generación hidroeléctrica con daños tanto económicos

como ambientales. Como soluciones, se plantea que se adjudique a la CFE la primera prioridad en el despacho eléctrico abarcando una participación mínima de 54%, y que los generadores de electricidad intermitente asuman una fracción mayor de sus costos reales.

La expansión de las energías renovables requiere, indefectiblemente, una modernización de la red de transmisión. Entre los impedimentos financieros para que dicha renovación se lleve a cabo, algunos parecen atribuibles a la forma en la que ha sido administrada la propia CFE. Otros se relacionan con la cuantía de los subsidios directos e indirectos a las energías renovables, pues además de gravosos parecen haber perdido justificación ante el desplome de los costos de producción. A fin de aportar elementos al debate sobre la industria eléctrica en México, en el trabajo se configuran dos conjuntos esenciales para el análisis: el primero, con información fundamental acerca de la sostenibilidad del sistema nacional de suministro eléctrico; el segundo, con los argumentos que las diversas posturas sostienen en torno a las políticas que se deben aplicar. Se plantea que la vaguedad de los elementos de ambos conjuntos y la borrosidad de sus fronteras apuntan hacia la lógica difusa como un marco teórico adecuado para la construcción de un paradigma clasificatorio.

Para Abigail Rodríguez, la preocupación central en la dinámica de esta pandemia es cómo la evolución y perspectivas del ahorro y del crédito en México se vinculan con la política monetaria, lo que puede afectar la evolución y la dinámica futura del propio ahorro y del crédito hacia los consumidores y las empresas por parte de la banca múltiple y de los intermediarios financieros no bancarios en el otorgamiento de créditos y en la oferta de servicios de depósito, como ha ocurrido con las políticas seguidas por la banca central en otras regiones. El hecho a considerar es que en diversos estudios que examinan los flujos de fondos financieros en términos de rentabilidad, volatilidad y dinamismo de distintos mercados financieros —en su mayoría con inversiones de alto volumen de recursos en el sector bursátil— y en los mercados de deuda no se observan impactos negativos de disminución de la actividad económica por la pandemia de covid-19; por el contrario, argumenta la autora, persiste su auge y expansión. Sin embargo, la percepción es que hay deterioro en las operaciones de ahorro y crédito cuando los clientes son los particulares, personas y pequeñas empresas, lo cual puede afectar la recuperación económica y contribuir a una mayor concentración de la riqueza.

Bibliografía

- Beck, Ulrich (1992). *Risk Society: Towards a new modernity*. SAGE publications.
- Blyth, Mark (2013). *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*. España: Crítica.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2021). *Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Coneval (2021). Medición de la pobreza <Coneval.org.mx/Medición/Paginas/ITLP-IS-pobreza-laboral.ASPX>.
- Fondo Monetario Internacional (2021). *World Economic Outlook*, abril.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2022). Comunicado de prensa número 482/22, 29 de agosto de 2022, p. 8.
- OIT (2014). “El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos”, Forlac <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf>.
- Pickett, R. (2021). “U.S. Households net worth surge in closing months of 2020”, Bloomberg, 11 de marzo.
- Rozo, Carlos y Adrián Pereyra (2020). “El laberinto de la inversión en la apertura comercial y financiera mexicana”, *El Trimestre Económico*, julio-septiembre, Fondo de Cultura Económica, pp. 669-702.
- Tello, Carlos (2010). *La desigualdad en México*. México: UNAM.
- Tooze, Adam (2021). *Shutdown, How Covid Shook the World's Economy*, Nueva York: Viking, Penguin Random House.

PRIMERA PARTE
Las expectativas a futuro

La pandemia de la covid-19 y el futuro de la globalización

Carlos A. Rozo Bernal

LA COVID-19 NO ES UN *cisne negro* sino un *rinoceronte gris* (Wucker, 2016), un riesgo que se toma con tanta ligereza que se subestiman sus consecuencias, pero que tendrá un impacto sin precedente en el futuro de la economía global como consecuencia de que ninguna autoridad atendió el llamado que hizo el Global Preparedness Monitoring Board en su reporte de 2019.

Debemos partir de reconocer que la economía mundial se encontraba en un deplorable estado de descomposición alimentado por la creciente desigualdad de ingresos, el desastre del medio ambiente y los elevados niveles de deuda pública y privada. Más grave aún es que los gobiernos no dieron respuestas comunes y coordinadas sino respuestas nacionales descoordinadas que demostraron ser totalmente limitadas para enfrentar una emergencia global (Bowen y Broz, 2020). Partamos de reconocer que esta no es una recesión cualquiera, como las que ocurren por una sobreinversión de capital, por la explosión de burbujas especulativas o por sobreendeudamiento de empresas y hogares. Por el contrario, esta crisis es el resultado de decisiones de carácter público para preservar el orden social y minimizar la pérdida de vidas humanas aun a costa de la penuria, la sobrevivencia de empresas y la eliminación de puestos de trabajo con consecuencias aún difíciles de calcular por las tensiones productivas y financieras para trabajadores y propietarios (Bauer, 2020; Bitler, Hoynes y Schanzenbach, 2020). Ello hace más difícil estimar el periodo de recuperación de esta recesión aunque la historia muestre que las crisis desde la mitad del siglo XIX tuvieron una duración promedio de ocho años para que se regresara al nivel del producto interno bruto (PIB) per cápita que se tenía previo a la crisis (Reinhart y Rogoff, 2009).

El hecho central es que la globalización contribuyó a una caída en la actividad económica al afectar el consumo y, consecuentemente, la inversión

cuando las cadenas globales de producción y de oferta se cerraron. El producto global, según el Banco Mundial (BM), retrocedió 4.3% en 2020 aunque originalmente la caída estimada era de 5.2%. Este dato es impreciso ya que se calcula desde donde estábamos y no cuánto se hubiera crecido sin pandemia. La estimación prepandemia es que se crecería 2.5%, lo cual implicaría una pérdida de 6.8 puntos porcentuales. El Fondo Monetario Internacional (FMI) pronostica una recuperación muy lenta para 2021 con una proyección de pérdida acumulada de 12 billones de dólares para el periodo 2020-2021 y que el producto mundial posiblemente permanecerá por debajo de la tendencia prepandemia por un periodo más amplio. Ello puede implicar que una sexta parte de todos los jóvenes de esta época pierdan sus empleos, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y que 150 millones de personas adicionales engrosen las filas de la pobreza extrema. Recordemos que en 2008 la caída del crecimiento mundial fue apenas de 0.1% y se llegó a considerar tan grave como la crisis de 1929.

El FMI calculó que la relación de deuda a PIB de los países industriales crecería de 105% a 132% entre 2019 y 2021, también calculó que en los países industriales el déficit en relación con el PIB podría crecer de 3.3% de 2019 a 16.6% en 2020 y en las economías emergentes de 4.9% a 10.6%. Resolver estos desequilibrios requerirá de un esfuerzo mayor de estabilización por medio de políticas fiscales dada la nulidad de los bancos centrales cuando la tasa de interés aún ronda cero. Ello constituye un nuevo reto a la teoría económica y al desempeño de las instituciones multilaterales y del sector privado pero puede no haber voluntad política para resolver estos desequilibrios cuando se mira hacia lo local y no globalmente.

La amplitud y la gravedad de esta crisis no tienen precedente con efectos en el comercio, la tecnología, las finanzas, los mercados de trabajo y las políticas públicas, lo que conlleva a un colapso en la demanda agregada mundial. Parecería que la globalización se atascó. ¿Cuál es, entonces, el beneficio de la globalización en tiempos de crisis global? La pregunta más relevante en este contexto es si ¿el covid-19 llevará a una transformación estructural de la globalización? o ¿simplemente implica el fin de la globalización? El hecho innegable es que esta pandemia se perfila como una prueba mayor para la sostenibilidad de la dinámica de globalización que se experimenta desde la década de 1980. El rompimiento de las cadenas de suministro y las limitaciones a los movimientos de personas y de bienes imponen una profunda evaluación de una economía globalmente interconectada. Significa ello que ¿la globalización ha

fracasado o simplemente que la dinámica de la globalización es frágil como consecuencia de su alto grado de interconectividad? (*The Economist*, 2019).

El propósito de este trabajo es reflexionar acerca de las posibles consecuencias de la pandemia sobre la dinámica de la globalización a partir de tendencias que se manifestaban previas a la pandemia, lo que lleva a proponer la hipótesis de que la pandemia no aceleró el proceso de desglobalización que estaba en marcha sino que alteró su desarrollo futuro.

Tendencias recientes de la globalización

La apertura e interconectividad de los mercados nacionales, elemento central de la globalización, se postula como una opción determinante para alcanzar mayores niveles de crecimiento y desarrollo económico. El comercio exterior es un factor categórico por los múltiples efectos que puede tener sobre la estructura de producción derivados de mayores niveles de inversión y de empleo, lo cual termina por expandir las fronteras de posibilidades de producción nacionales por mejoras en productividad. La globalización financiera, particularmente en las economías emergentes, es crucial para facilitar el funcionamiento de los bancos locales en la asignación crediticia y para la determinación de precios de las acciones en bolsa y de los bonos gubernamentales locales. En esta lógica de interdependencias la mayor integración de las economías locales a la global se ha definido como un factor decisivo para mejorar la eficiencia económica y, en consecuencia, el bienestar social.

Sin embargo, un componente determinante de la dinámica global después de la Gran Recesión (GR) de 2008 es el desplome del comercio exterior. Es, según el Banco Mundial (2020), la mayor contracción comercial desde el inicio del multilateralismo que se instauró al término de la Segunda Guerra Mundial. La expansión del volumen comercial entre 1990 y 2007 ocurrió a una tasa media anual de 6.2% mientras que entre 2012 y 2019 sólo lo hizo al 2.3 por ciento.

No todos los países fueron igualmente afectados. El nivel de exportaciones de Estados Unidos, Japón y de los que conforman la Unión Europea experimentaron una fuerte contracción desde el inicio de la pandemia, mientras que para China la contracción fue menor al promedio mundial. En mayo de 2020 el comercio mundial experimentó una caída de 17.7% respecto de mayo de 2019, con una caída total de 18.3% para los primeros cinco meses

de 2020. Los países más desarrollados fueron los más afectados, como se puede apreciar en el Cuadro 1, con Estados Unidos a la cabeza, en tanto que los menos afectados fueron los países en desarrollo. Entre las regiones, América Latina fue la más afectada.

Cuadro 1
Tasas de crecimiento del comercio mundial
(diciembre de 2019 a mayo de 2020)

	Exportaciones	Importaciones
Mundo	-18.3	-15.8
Economías avanzadas	-22.7	-15.8
Estados Unidos	-30.8	-15.8
Japón	-22.1	-16.6
Zona Euro	-22	-16.6
Economías emergentes	-12.8	-15.8
China	-7.7	-13.8
Asia (sin China)	-13.1	-17.2
Europa Oriental y CEI	-4.4	-13.4
América Latina y el Caribe	-26.9	-27.4
África y Oriente Medio	-13.9	-2.5

Fuente: CEPAL (2020a).

Las cadenas globales de valor (CGV), que aparecieron en la década de 1980, indujeron a un acelerado crecimiento del intercambio comercial, una hiperglobalización comercial, al igual que a un cambio en su naturaleza. El comercio creció más que la producción y se impuso el comercio con Asia. China creció en exportaciones de partes y bienes de capital del 10 al 30% del total exportado. Los países se especializaron en partes de bienes: Taiwán, Corea del Sur y Japón en semiconductores para artículos electrónicos de consumo, al tiempo que China aportó partes de auto para Alemania. El avance en las tecnologías de la información y comunicación (TIC) hizo esto posible y la globalización bajó costos de producción para los países ricos, con lo cual se creó lo que Bernanke (2005) llamo el “Global Saving Glut”, en tanto millones de estadounidense perdían empleos que se creaban en Asia. Este dinamismo se estancó en 2008 por la Gran Recesión a que llevó la crisis de las hipotecas de alto riesgo.

Un indicio determinante de la salud de la globalización fue el cambio ocurrido en el dinamismo del comercio exterior desde la GR. El patrón de comercio exterior se modificó sustancialmente. Como se aprecia en la Gráfica 1, el acelerado crecimiento de las exportaciones se truncó dando lugar a un estancamiento que entre 2014 y 2016 se agudizó para finalmente desplomarse en el cuarto trimestre de 2019. Las exportaciones como porcentaje del PIB pasaron de 10.1% en 1945 a 61.1% en 2008, pero para 2017 se habían reducido a 53.5%. Si el dinamismo que se aprecia hasta 2008 se hubiera mantenido, otra sería la historia. Un comportamiento similar tuvieron las importaciones (Gráfica 2), cuyo principal responsable de esta desaceleración es el sector industrial. Así, la actividad emblemática de la globalización, como lo es el intercambio comercial, da plena evidencia de que la dinámica de la globalización perdía fortaleza desde la GR de 2008.

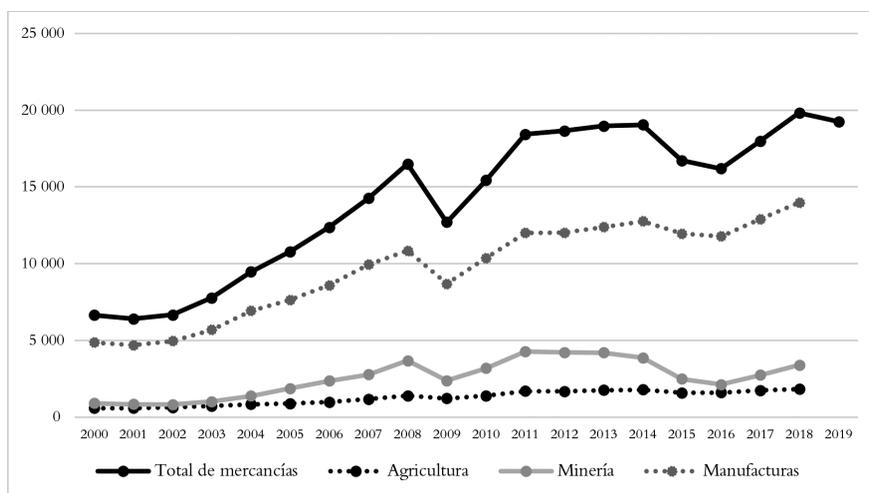
Gráfica 1
Exportación total de mercancías
y su tendencia de largo plazo 2005-2020 (segundo trimestre)



Simultáneamente, los chinos dieron prioridad a consumir su propia producción, lo que llevó a que sus exportaciones disminuyeran aunque sus importaciones continuaron al alza. Las corporaciones globales se vieron obligadas a repensar que la producción se realizara lejos de los consumidores, lo cual llevó a un comercio más cercano a casa, especialmente cuando las condiciones

de cooperación que se dieron luego de la GR, que permitieron la creación del Grupo de los veinte (G-20), se transformaron en una gran rivalidad comercial que revivió el proteccionismo de antaño. La mayor automatización de la producción indujo a que la localización de la producción en lugares de bajos salarios cayera y a que se dificultara cumplir con la estrategia productiva de Justo a Tiempo.

Gráfica 2
 Importación de mercancías por grupo de productos, 2000-2019
 (miles de millones de dólares)



China, principal exportador mundial de partes y componentes con 15% del total de envíos en 2018, fue el primer país en cerrar la exportación de insumos de los sectores automotriz, electrónica, farmacéutica y suministros médicos, lo que paralizó la marcha de estas actividades en América, Europa y Asia. Este choque de oferta llevó a otro de demanda que resultó en una contracción del comercio mundial de 18.5% en el segundo trimestre de 2020 en comparación con el mismo trimestre de 2019. Simultáneamente, el comercio de servicios se contrajo 10.4% en el primer trimestre respecto del mismo periodo del año anterior en los 37 países que en 2019 representaron dos terceras partes del intercambio de servicios. El turismo que constituyó 24% de las exportación de servicios en 2019, en enero-abril de 2020 cayó 44% y para el año completo el desplome del sector se calcula entre 58 y 78% (OMT, 2020).

Otro factor determinante del desplome comercial fue la caída del precio del petróleo que inicio por el enfrentamiento entre Arabia Saudita y Rusia. Sus efectos fueron graves cuando países como Ecuador aceptan un estado de virtual quiebra como lo admitió su gobierno en abril de 2020. En la exportación de servicios el gran perdedor es el sector turístico. El resultado central de la caída de las exportaciones fue la interrupción de las actividades productivas, primero en Asia luego en Europa, finalmente en América del Norte y el resto del mundo con el consecuente cierre de fronteras a que llevó la expansión de la pandemia.

No es difícil reconocer que la reducción de la demanda por insumos y servicios dentro de las CGV se convirtió en el principal canal de transmisión del desplome del comercio internacional. A su vez, este desplome fue un factor determinante para la caída del empleo a lo largo y ancho del planeta. Debemos reconocer que la mayor interdependencia entre las empresas y las economías nacionales que impone la globalización implica una alta vulnerabilidad a choques inesperados. La caída en la demanda indujo a reducir la oferta como consecuencia de un desplome de la inversión y un deseo de mayor ahorro, lo cual finalmente impactó el empleo y la productividad.

Estas condiciones avivaron los proteccionismos nacionales cuyo mayor ejemplo lo proporcionó la administración Trump en su guerra comercial con China, que poco a poco —y en sectores específicos— se extendió a otros países. La pandemia del covid-19 constituyó la excusa perfecta para alimentar mayores grados de proteccionismo y rescatar empresas en la lógica de defender empleos. Se aprecia un enfrentamiento que se balancea entre los intereses comerciales y los geopolíticos que, sin duda, puso en jaque la dinámica de la globalización e hizo evidente la fragilidad de una economía globalizada.

El rol de las cadenas globales de valor

El comercio creció desde la década de 1980 como consecuencia de la conformación de las CGV que resultó de una más fina especialización a la que indujo la fragmentación geográfica de la producción. La aparición de esta forma global de organizar la producción llevó a una mayor integración económica regional y globalmente pero la mayor extensión geográfica hizo a las CGV vulnerables a la pandemia, lo cual lleva a preguntar ¿si el covid-19 transformará a las CGV? La GR, al imponer el uso de robots, fortaleció la reindustrialización

en los países del norte y colocó a la globalización en entredicho. Se dio lo que *The Economist* llamó “la economía al 90%” (2020a).

Se debe reconocer, sin embargo, que la caída del comercio hasta en 32%, como se estimó, no ocurrió, lo cual muestra que las CGV no fueron eliminadas pero también debemos considerar que ello se debe en mucho a la pandemia, debido a: 1) los requerimientos de material médico que en buena parte provinieron de China y Corea; y 2) a que la demanda por bienes y servicios empezó a recobrase en julio de 2020 como consecuencia de los billones de dólares que los gobiernos repartieron a fin de mantener un ritmo aceptable de consumo. La producción manufacturera global se repuso de la baja inicial aunque los servicios enfrentaron más dificultad para recuperarse por el miedo de contagio como lo ejemplifica el transporte aéreo.

Lo más relevante de la pandemia es que obstruyó el funcionamiento de las cadenas de oferta y limitó las intenciones de invertir, simultáneamente a que la población se vio obligada a consumir menos. Más relevante es que la tendencia hacia la robotización en la manufactura que incentivó la GR condujo a un mayor grado de producción local en las economías centrales (Kallik y Marin, 2020). Esta combinación de factores llevó a que las CGV dejaran de ser robustas (habilidad de mantenerse funcionando en la crisis) para optar por ser resilientes (habilidad de rebotar de una crisis). Ello puede implicar una dramática transformación de las CGV en la búsqueda de una mayor resiliencia de la oferta, cuya ausencia las hizo altamente vulnerables en los años de la globalización (Razin, 2021). A ello contribuye la tendencia de que la globalización dependerá más de proveer servicios que de producir bienes. Pero este es un cambio previo a la pandemia ya que antes de su aparición los servicios crecían a tasas superiores a las que lo hacía el comercio de bienes llegando a constituir cerca del 30% del comercio total. El comercio de servicios ha caído por el colapso del turismo, pero este sector puede ser el que más rápido se levante a sus niveles prepandemia. Igualmente relevante es que el trabajo remoto impulsará al alza el comercio en servicios, especialmente en servicios de reparación que pueden realizarse incluso a larga distancia. Este comercio en servicios digitales puede ser ampliamente aprovechado por países en desarrollo, ganando una mayor participación en el comercio internacional. No obstante, debemos reconocer que es más difícil liberalizar los servicios que los bienes ya que requieren de un proceso de armonización regulatoria en varios sectores como educación, salud, contabilidad o finanzas. La pandemia podrá impulsar el comercio de servicios pero ello depende de los cambios

que pueden tener los mercados de trabajo consecuencia de la pandemia. En el fondo apunta a una transformación de la globalización.

De esta dinámica dos hechos son relevantes: uno es que hoy las economías son consecuencia de la mayor intensidad del comercio y del tipo de bienes que se producen debido a la predominancia de las CGV y al abultado flujo transfronterizo de activos y pasivos financieros en relación con el PIB. Además, vale recordar que el intercambio comercial internacional ya no está compuesto de bienes finales sino que se encuentra dominado por insumos intermedios (WTO, 2019); el otro hecho igualmente relevante es que las modificaciones que experimentaron los canales de transmisión de los flujos internacionales de bienes y servicios es lo que intensificó la fortaleza y volatilidad de los choques externos, lo cual genera vulnerabilidad económica y desconfianza hacia la estabilidad futura. A ello contribuyen aquellos flujos que provienen del mayor peso que ha adquirido el dólar en las transacciones comerciales y en los portafolios financieros internacionales. Igualmente estos efectos se derivan de los multiplicadores que se reducen en la medida en que las importaciones crecen, simultáneamente a que los volúmenes de comercio se reducen.

La conjunción de estos efectos generó un movimiento hacia una mayor autosuficiencia y en contra de mercados totalmente abiertos. Cuando los gobiernos buscan resiliencia y autosuficiencia las CGV generan vulnerabilidad al orientarse sólo por maximizar la eficiencia económica, lo cual induce a la minimización o eliminación de inventarios a la vez que se concentra la producción y se elimina la acumulación de acervos. Además, está la tendencia hacia una condición oligopólica de productos e insumos en unos cuantos países. En el contexto político de confrontación en que se encuentra el mundo, esta dependencia aumenta el entorno de vulnerabilidad al cual contribuye la pérdida de alcance de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se manifiesta en las 140 restricciones comerciales que se impusieron durante la pandemia.

Esta vulnerabilidad de la interdependencia lleva a la disposición de los gobiernos a ser más autosuficientes. Joe Biden ordenó, apenas a un mes de ser presidente, una revisión de la seguridad de las cadenas de suministro fundamentales para la economía y la seguridad de Estados Unidos, con particular interés en las cadenas de insumos básicos vitales como minerales. Australia y Canadá anunciaron programas parecidos. La Unión Europea (UE) anunció en marzo que doblaría su producción de chips a 20% del total mundial en su proyecto de ser autosuficiente en baterías para 2025. Xi Jinping estableció su programa “Circulación Dual” para insular a China de presiones externas.

La tendencia hacia la autosuficiencia perjudica el balance entre los costos de la interdependencia y sus beneficios y que la pérdida de eficiencia y los gastos de duplicar las CGV sería ruinoso cuando existe tanto capital (cerca de 36 TrD) invertido en el extranjero. Además, la autosuficiencia penalizaría a los países pequeños y pobres a no tener industrias de primer nivel. Cuando se piensa en estos términos, la prioridad se impone en el beneficio que tienen las empresas por la reducción en costos de producción sin consideración a la lógica política que en el fondo rige la dinámica económica. En esta lógica no se pondera la dependencia en la que se incurre para realizar actividades prioritarias nacionales, como puede ser la limpieza del medio ambiente que requiere de insumos básicos ausentes en muchos países que, por lo tanto, quedan en desventaja para mejorar. Por ejemplo, la Comisión Europea advierte que requerirá 18 veces más litio y cinco veces más cobalto en 2030 del que dispone actualmente para lograr sus objetivos de energía limpia (*The Economist*, 2021b).

Estas tendencias opuestas apuntan a mostrar que la interdependencia económica a que llevaron las CGV genera un alto grado de vulnerabilidad política y económica que pudiera ser más grave que la pandemia y que “la lección impuesta por el coronavirus es que la globalización es frágil, a pesar o aun a costa de sus beneficios”, como argumentan Farrell y Newman (2020: 15).

El flagelo del desempleo

La preocupación mayor que impone la pandemia es el de la naturaleza y calidad del trabajo que se manifiestan en la desigualdad, precariedad, informalidad, dispersión geográfica y especialmente en las transformaciones que impone el acelerado paso del avance tecnológico. El efecto inmediato de la pandemia está en la pérdida de millones de empleos que tendrá efectos desastrosos en las comunidades y en diferentes grupos sociales y raciales. Ello ocurre a pesar de que en los principales países de la Unión Europea más de 40 millones de trabajadores recibieron apoyos gubernamentales mientras que en Estados Unidos los apoyos al desempleo llegaron a superar los salarios en dos tercios. Más grave es que una buena parte de los empleos perdidos será permanente, particularmente en los países en desarrollo.

Las consecuencias laborales y sus repercusiones sociales obligan a repensar las prioridades que impone la globalización sobre la economía mundial en

términos de equidad, adaptabilidad y sustentabilidad, lo que da lugar a considerar la resiliencia que muestra el tipo de globalización que impusieron las corporaciones globales y los cambios que deberán venir. Estos efectos de la crisis económica llevan a repensar las prioridades en la consolidación de una nueva economía global.

El dilema es que muchos trabajadores ya no pretenden regresar a trabajar dadas las bajas posibilidades de encontrar empleo, especialmente cuando se pronostica que el dinamismo de los mercados laborales nacionales prepan- demia, en particular en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), no se recuperarán hasta 2025 (Razin, 2020). Los efectos de la pandemia han sido muy dispares en países y en sectores con una alta concentración en zonas que requieren de menores niveles de capaci- tación. Los altos niveles de desempleo del inicio de la pandemia se redujeron significativamente, y a ello contribuyó que una proporción de trabajadores decidieran retirarse de la fuerza laboral o las circunstancias los incentivan a iniciar sus propios negocios. Esta es una contratendencia al hecho de que la participación del trabajo como proporción del ingreso nacional había creci- do en los países de mayor desarrollo previo a la pandemia.

La actividad productiva en bienes y servicios ha respondido relativamen- te rápido ya que las ventas globales al por menor empezaron a recobrase en julio de 2020 como consecuencia de los apoyos otorgados por los gobiernos, lo cual impidió una mayor caída del consumo con lo que la producción ma- nufacturera global se repuso del golpe inicial. Los servicios se recuperan más lentamente por el miedo de contagio que aqueja a los consumidores, como ocurre con el turismo y el transporte aéreo que tuvieron una caída mayor.¹

El desempleo debe ser considerado como la peor calamidad impuesta por esta crisis pandémica no obstante que sea consecuencia de una decisión po- líticamente correcta para evitar mayor expansión del virus. Reducir las acti- vidades económicas y sociales fue condición *sine qua non* para minimizar un mayor desastre en pérdida de vidas humanas. Múltiples son las causas de este desempleo. Algunos negocios cerraron en forma definitiva porque sus dueños perdieron su capital o porque en las nuevas condiciones prefieren invertir en actividades con mejores posibilidades de éxito. También están los trabajadores

que pierden sus capacidades y se hacen redundantes en las condiciones de cambio tecnológico. Los más jóvenes enfrentan dificultades por su falta de experiencia aunque tengan estudios como también los hay que sus capacidades de trabajo no están adecuadas a los niveles tecnológicos contemporáneos, como lo puede ser la falta o dificultad de conectividad a internet, lo que dificulta engancharse en trabajos en línea. De ahí la necesidad de reinventar el gasto público con políticas costeables para favorecer a gran parte de los trabajadores que enfrentan serias disrupciones tecnológicas.

El elemento más crítico de esta crisis es la tendencia regresiva en los ingresos de los trabajadores debido a que los desajustes económicos afectan más gravemente a las familias de bajos ingresos. En todos los países, en general, la mayoría de los puestos de trabajo se realizan en pequeñas empresas, principalmente en el sector servicios, cuyos salarios son en su mayoría bajos. También son empresas más propensas y vulnerables a la quiebra en condiciones como las actuales por la extensión del confinamiento que imponen las condiciones de la pandemia. Se hace necesario reconocer el efecto traumático de una debilidad mayor en la demanda agregada cuando existen menos empresas, mayor desempleo y cuando la desconfianza abunda sobre lo adecuado que pueden ser los indicadores existentes sobre desempleo (Edelberg y Shambaugh, 2020).

La precariedad del trabajo en el sector de servicios desde antes de la pandemia es una razón determinante del porqué tantos trabajadores en los países más ricos tienen ahorros muy bajos. Los trabajadores de bajos salarios y trabajo precario fueron los más afectados por la pandemia porque eran los menos preparados para absorber este choque. El trabajo a distancia que requiere de habilidades tecnológicas que pueden mejorar la productividad de los trabajadores no estaba disponible para todos.

Sin embargo, la tendencia tecnológica implica que habrá cambios significativos en la inversión probablemente hacia una mayor automatización con efectos inciertos sobre el empleo y los salarios aunque positivos sobre la productividad. La opción de las empresas para sustituir mano de obra por maquinaria, de hecho ya había comenzado cuando estalló la pandemia no necesariamente con efectos negativos, por ejemplo Corea del Sur, Singapur y Japón tienen tasas relativamente altas de robotización simultáneamente a tasas bajas de desempleo. En la pospandemia la naturaleza y calidad del trabajo tiene que ser materia de una revisión exhaustiva y de reformas para que se acelere la recuperación. La disponibilidad de más empleos y de mejor calidad derivados de una política de renovación tecnológica es así un requisito

indispensable para una más sólida y rápida recuperación, como también lo es un aumento significativo de salarios mínimos acompañados de mejores estándares de trabajo.

Esto conlleva reformas al sistema fiscal para incentivar trabajos de mayor calidad por modificaciones en los impuestos al trabajo que incentiven cambios de puestos y formas de contratación. Ello puede implicar mayor fiscalidad sobre el capital principalmente por un impuesto sobre el capital neto, el cual es más amigable hacia mejoras en la productividad. Un objetivo central de una nueva fiscalidad debería hacer que más lugares reciban trabajos de alto salario, lo cual demanda de mayores inversiones en transporte, conectividad a las TIC y más y mejor infraestructura local.

El trabajo a distancia parece ser uno de los cambios que impondrá la pandemia, no obstante que los empleadores no comparten dicho entusiasmo. El trabajador promedio preferiría un esquema híbrido que combine trabajo a distancia y trabajo presencial pero llevar a la práctica esta combinación de oficina y hogar tiene serias complicaciones. Crear un ambiente más agradable para todos en la oficina es una de estas complicaciones ya que requiere cambios en la ley laboral para ofrecer mayor protección a los trabajadores que no están en la oficina. No menos complicado será sobreponerse a las divisiones políticas y culturales entre quienes reciben este beneficio y quienes no, o entre quienes están más comprometidos con su trabajo y quienes no lo están. Otro factor básico es que se requiere de una mejor capacidad de comunicación entre las personas ya que la información no se puede adquirir por ósmosis como puede ocurrir en la oficina. Un dilema central de esta nueva relación laboral es que se puede perder la frontera de qué corresponde hacer al trabajador y qué corresponde hacer al empleador, dónde comienza o dónde terminan estas responsabilidades. En el trabajo presencial esta diferenciación no existe ya que todo ocurre en la oficina o en la fábrica, con lo cual se eliminan disputas sobre el número de horas extras o incluso sobre el pago de impuestos cuando la casa y la oficina se encuentran en diferentes localidades geográficas. También existe el beneficio de una mayor productividad cuando se trabaja en casa pero que legalmente no tiene reconocimiento. Este nuevo modelo de trabajo se mantendrá pero tendrá que estar orientado por incentivos fiscales o regulatorios para modificar el patrón de trabajo en grandes ciudades hacia localizaciones más remotas. Más complicado puede ser el descontento social y cultural entre los beneficiarios de este modelo de trabajo y los obligados a continuar en la rutina de ir y venir a sus lugares de trabajo.

Reformar el sistema financiero y las reglas de fiscalidad deberá ser un movimiento hacia un tipo de financiamiento más accionario que de endeudamiento que puede conducir más al crecimiento de la productividad y a un mayor balance de riesgo entre trabajadores e inversionistas. Además los gobiernos pueden recurrir a convertir los préstamos de rescate al covid a que se repaguen por medio de la emisión de algún tipo de activos financieros.

Igualmente necesario será atender la inquietud sobre la propuesta de un “ingreso básico universal”, o un pago recurrente incondicional para adultos mayores. No hay duda de que las redes de seguridad social en países desarrollados presentaban inconsistencias antes de la pandemia y en los países en desarrollo son prácticamente inconsistentes. Sus condiciones no serán mejor cuando pase la pandemia pero será necesario un mayor gasto social para enfrentar las carencias que exhibió la pandemia. Esta no es una necesidad empujada por la crisis sino una forma de encontrar mecanismos que apoyen a la población en forma efectiva cuando se enfrentan a caídas en el ingreso o situaciones de desempleo.

Desigualdad y pobreza

Una preocupación mayor que no generó la pandemia pero que la agravó proviene de la quiebra de empresas que agudiza la concentración de mercado en productos y empleos en los cuales ya existe un alto grado de poder monopolístico (*The Economist*, 2020a). En el fondo de estos desequilibrios estructurales están los efectos que tienen sobre la inequitativa distribución del ingreso que se ha agravado con esta pandemia. Existe un gran reto sobre cuál debe ser la política económica para resolver estos desequilibrios que restringen el funcionamiento de la demanda agregada global (Moss, Nunn y Shambaugh, 2020; Author y Reynolds, 2020).

Esta pandemia hizo más evidente la realidad aterradora y altamente preocupante de la extrema desigualdad a la que lleva la concentración del ingreso: los que más tienen son quienes más se han beneficiado de la pandemia. Entre enero y abril de 2020 los 170 más ricos de Estados Unidos incrementaron su riqueza en decenas de millones de dólares y ocho de los más acaudalados aumentaron su valor neto en más de mil millones de dólares. La fortuna de Jeff Bezos aumentó en 25 mil millones de dólares desde el 1 de enero de 2020. A estas ganancias se debe sumar el hecho que desde el final de la GR

hasta el inicio de la pandemia del coronavirus la riqueza de los billonarios en Estados Unidos había crecido en 80.6%, esto es más de cinco veces el incremento medio de los hogares en ese país.

En contraste con estas ganancias de los multimillonarios, más de 22 millones de personas en Estados Unidos perdieron su empleo entre el 18 de marzo y el 10 abril de 2020, lo que hizo subir la tasa de desempleo hasta 15% (Collins *et al.*, 2020). A escala mundial, más de 125 millones de personas carecen de acceso a servicios de salud y el mayor impacto de la crisis recae en los hogares más vulnerables y más pobres. El hecho irrefutable es que las recesiones afectan más a los pobres y sin habilidades, como lo reconoce el FMI (Shibata, 2020). Más grave es que los hogares con valor neto negativo crecen y que continuamente más y más trabajadores viven de un día de pago al siguiente.

La compleja red de interdependencia productiva y comercial es lo que ha permitido que la covid-19 haya desatado tan profunda contracción económica que eventualmente derivará en una crisis financiera global que afectará a todos los países, pero tendrá mayores alcances negativos en los países más pobres. Estimaciones del Banco Mundial (2020) apuntaron a un aumento de la pobreza extrema en 60 millones de personas globalmente, pero luego, en octubre de 2020, se corrigió con una estimación que pondría a 150 millones en pobreza extrema para 2021. Más grave es que se calcula que ocho de cada diez nuevos pobres estarán en los países de ingreso medio. En consecuencia, la pobreza extrema, entendida como aquella situación en que las personas sobreviven con apenas 1.90 dólares al día, afectaba al 9.4% de la población mundial en 2020 según el *Poverty and Shared Prosperity Report*. De no padecer la pandemia se esperaba que esta tasa de pobreza bajara a 7.9% en 2020. El aumento de la pobreza extrema es el primero que ocurre en los últimos 20 años con un proceso escalonado que aumentará los pobres extremos en 150 millones para finales de 2021 en tanto que entre 2015 y 2017 se estimó que 52 millones habían dejado la pobreza extrema.

Por supuesto la situación será más grave en países que ya experimentan altos grado de pobreza extrema, lo cual ocurre en gran parte de los países de ingreso medio. No debemos olvidar, sin embargo, que cerca de una cuarta parte de la población mundial vive con menos de 3.20 dólares diarios y que cerca del 40% del total mundial apenas alcanza 5.5 dólares diarios. Sin duda esta mitad de la población mundial se verá fuertemente afectada en su estándar de vida, lo que impactará los estándares de bienestar en los años venideros.

La magnitud de este desequilibrio puede aumentar dependiendo de la actitud que tomen los países para intensificar o contraer su participación en la dinámica de recuperación de la economía global. Moverse en una de estas dos direcciones tiene que ver con la confianza que los gobiernos muestren sobre las condiciones externas. En consecuencia, el cierre de fronteras y las disputas geopolíticas harán poco probable una profundización de la globalización en los términos hasta ahora experimentados.

La desigualdad será mayor a menos que los gobiernos hagan algo cuando los robots, en algunos sectores, reemplacen a los humanos; cuando el “Zoom” reemplace al trabajo presencial y a los viajes de negocios; cuando la automatización reemplace los trabajos de baja calificación y los servicios de persona a persona, como puede ocurrir en la educación y en la salud, y cuando se acelere el mejoramiento de habilidades necesarias y el entrenamiento en tándem para un mercado laboral en constante movimiento. Moverse en tales direcciones requiere reconocer que el modelo económico de libre competencia en el cual los productores maximizan las ganancias, los consumidores maximizan la utilidad y los precios son determinados en mercados competitivos regidos por las fuerzas de la oferta y la demanda, no constituye el marco de referencia apropiado para enfrentar el crecimiento de la desigualdad o el crecimiento de una economía dominada por la innovación tecnológica.

Se hace necesario enfatizar que las reglas del juego determinan el resultado. Si contribuyen a debilitar las restricciones sobre el poder corporativo, minimizar la capacidad de negociación de los trabajadores y erosionar las reglas que gobiernan la explotación de los consumidores nada habrá cambiado. Hoy se necesitan reglas alternativas que guíen la economía: una política monetaria que no busca sólo la estabilidad monetaria sino que contribuye al pleno empleo de la economía, reglas de bancarrota más balanceadas que no sólo favorezcan a los acreedores y que exijan menos responsabilidad de los banqueros y permiten un endeudamiento predatorio o reglas de responsabilidad corporativa que sólo se preocupan de los accionistas. Esto significa que las reglas de organización y funcionamiento de la globalización no deben estar orientadas sólo al interés corporativo sino que deben igualmente proteger a los trabajadores y al medioambiente.

La legislación laboral debe orientarse a proteger al trabajador y proporcionar más espacio para la acción colectiva. El hecho es que la pandemia ha acelerado cambios que ya estaban en movimiento como los que requiere la legislación laboral y los que se requieren para que los gobiernos entiendan

mejor los beneficios de un mercado laboral saludable. Ello implicará una mayor función del gobierno para reducir la desigualdad por medio de propuestas para mejorar los derechos laborales y el fortalecimiento del aparato de bienestar social. Moverse en esa dirección puede implicar moverse al uso de tecnologías para hacer a la burocracia más eficiente en las formas de hacer llegar los ingresos a los necesitados. Por ejemplo, Estonia y Singapur crearon sistemas de identificación digital que acabaron con el uso de formatos. También se requiere de un acceso universal a la banca y al internet que facilite la transferencia de recursos.

El avance tecnológico

En la década anterior a la pandemia el crecimiento de la productividad fue casi nulo y las grandes invenciones como el teléfono inteligente y las redes sociales de poco sirvieron por sus efectos negativos sobre la concentración del capital y del conocimiento en poderosas corporaciones globales. La pandemia proporcionó una nueva luz y un nuevo optimismo en la ciencia y la tecnología. La producción de vacunas en tiempo récord es un ejemplo que puede ser relevante y optimista para el desarrollo y adopción de tecnologías digitales (*The Economist*, 2021a).

Hay al menos cuatro razones para el optimismo: 1) descubrimientos recientes con potencial de transformación como el éxito de la técnica “RNA mensajero” de las vacunas de Pfizer-BioTech y Moderna y del Bespoke Antibody Treatments apuntan a un empoderamiento de la medicina; 2) moldear la biología a voluntad para tratar enfermedades, editar genes y hacer crecer carne en un laboratorio genera nuevas expectativas; 3) la inteligencia artificial también muestra avances como Deep Mind, que sirve para predecir la forma de las proteínas y de los taxis autónomos; 4) reducciones en los precios de las energías renovables apuntan a que las inversiones gubernamentales en éstas dan buenos resultados.

Este optimismo científico ha llevado a incrementos en inversión en tecnología cuando en los trimestres dos y tres de 2020 las empresas gastaron más en computadoras, software e I&D que en edificios y equipo industrial, como lo habían hecho en la última década. Los gobiernos de los países de la OCDE aumentaron su financiamiento principalmente en diagnóstico médico, logística, biotecnología y semiconductores. También está la adopción rápida de

nuevas tecnologías como ocurrió en el área de pagos digitales, telemedicina y automatización industrial.

Estos cambios pueden llevar a nuevas innovaciones que permitan revertir la caída del dinamismo en la productividad, lo que mejoraría el estándar de vida. Pero para impulsar estas tendencias será necesaria una respuesta robusta antimonopólica y regímenes de propiedad intelectual más ligeros, ya que se acepta que el monopolio frena el crecimiento de la productividad y la inversión y puede inducir desigualdad y exceso de capacidad productiva. Ello puede llevar a un crecimiento más amplio y a retroalimentar la dinámica de la productividad. El problema es que la tesis de la monopolización de la producción es difícil de demostrar y lleva a un intenso debate que no encuentra acuerdo entre los participantes.

La tendencia más sobresaliente de la economía capitalista contemporánea bajo el manto del cambio tecnológico está, sin embargo, en el empoderamiento de las gigantes plataformas del internet: Amazon, Apple, Facebook, Google y Twitter desde mucho antes de la pandemia, pero que con ésta adquirieron más poder. No es sólo poder económico sino poder político con el control sobre la comunicación política y por lo tanto sobre el funcionamiento de la democracia. Existe una elemental preocupación por este dominio tecnológico pero no hay consenso sobre cómo responder, se argumenta respecto de la necesidad de fragmentar Facebook y Google al tiempo que se advoca por reglas más exigentes para la explotación de la información. También es necesario considerar que las implicaciones económicas pueden ser mayores que las políticas.

La concentración de poder se encuentra a lo largo del espectro corporativo: aerolíneas, farmacéuticas, hospitales, medios de comunicación, además de las compañías tecnológicas. Pero los mercados digitales exhiben características diferentes al operar en el mundo de los datos y de la información y no competir por participación del mercado. En realidad compiten por el mercado, quien llega primero se lleva todo y se devora a los competidores, como lo ejemplifica Facebook cuando se apropió de Instagram y WhatsApp.

La carrera tecnológica desatada por la globalización en la última década tiene diversas manifestaciones que contrastan con el lento crecimiento de la productividad de las décadas anteriores. Esta carrera redujo la competencia entre las empresas a la vez que incrementó sustancialmente las ganancias empresariales haciendo que corporaciones globales ganaran posiciones oligopólicas simultáneamente a la reducción de la participación del ingreso a los trabajadores y se generó una nueva división entre la mano de obra altamente

calificada y la que carece de calificaciones. El resultado lleva a un declive en la proporción de participación de los salarios de los trabajadores en el PIB, efecto que resalta en la economía de Estados Unidos (*The Economist*, 2020a).

El trabajo remoto impulsado por los adelantos computacionales desde la década de 1990 y el desarrollo de la nube y la inteligencia artificial han llevado al predominio de corporaciones globales que acumulan no sólo ganancias también conocimiento, data y propiedad intelectual difícil de replicar. Para los gigantes tecnológicos 2020 fue un año superior al empujar los mercados de valores en una tendencia hacia la concentración. Las crisis eliminan a las pequeñas empresas que no pueden tener entrada a los beneficios que proporcionan la liquidez que el gobierno facilita a los mercados financieros. Han sido, sin embargo, las corporaciones más grandes las que han tenido más quiebras, lo cual se puede deber a su alto grado de apalancamiento.

El avance tecnológico es el factor determinante de estas transformaciones. Su acelerado desarrollo llega a ser clave para el futuro de la globalización. Las empresas grandes se adaptan más rápido ya que gastan más en I&D y cada vez es más difícil para muchas mantener el ritmo del cambio tecnológico, lo que desacelera el dinamismo de las empresas y genera menos presión competitiva. John Van Reenen (2018) resalta la importancia del cambio tecnológico para que los ganadores se lleven todo, pero que hace casi imposible que las pequeñas empresas puedan mantenerse actualizadas al ritmo del cambio tecnológico, en particular en los mercados más digitalizados que se prestan más a que exista un alto grado de concentración.

Esta aceleración del cambio tecnológico también está relacionada con cambios en la política y la geopolítica. La mayor competencia por el control político de las relaciones mundiales es factor determinante de la lucha competitiva global, en particular entre China y Estados Unidos, con disputas comerciales por el control de mercados y la necesidad de reducir los déficits comerciales. En esta lógica la administración Trump se opuso a la difusión de la tecnología 5G china al imponer restricciones de acceso a la tecnología de semiconductores e impedir la inversión china en Estados Unidos. Pero como advierte la OMC: “Aunque una carrera mundial para lograr el liderazgo tecnológico puede alimentar el progreso –ya que la competencia es a menudo un poderoso elemento impulsor de la innovación–, también puede alimentar los conflictos y retrasar el progreso si se convierte en una lucha mundial por el dominio tecnológico” (2020b: 11).

El avance tecnológico en el uso de la big data, la robótica autónoma, la impresión 3D y el uso de la nube en la expansión de las CGV impone restricciones sobre el avance de la globalización al reducir la intensidad del comercio y modificar los patrones de intercambio comercial (Baldwin, 2016). Nuevas tecnologías que reducen el costo de la mano de obra tienen efectos sobre la utilidad y necesidad del *offshoring* al igual que la digitalización y los flujos de data impulsan el auge del comercio de servicios. Baker y Flaik (2017), sin embargo, argumentan que la digitalización es la fuerza con mayor potencial para contener el auge de las CGV al reducir el coeficiente de comercio mundial a PIB, como ocurre desde la crisis financiera de 2008.

La tendencia hacia la concentración económica puede ser empujada por la pandemia cuando la actividad económica se estanca por el cierre de negocios, el alto nivel de desempleo y condiciones generalizadas de bancarrotas. Por supuesto, esta concentración de los mercados repercutirá directamente sobre los consumidores y los trabajadores, ya que cambiará el mercado laboral en términos de cómo y dónde trabajar. La aceleración de la automatización, a la que condujo la pandemia, será un factor que amenaza los mercados laborales ante la posibilidad de menor participación de las personas de mayor o menor edad en la fuerza laboral.

El auge de la tecnología debe ser encausado por el ejercicio gubernamental ya que son relativamente pocas y concentradas las empresas que innovan, y porque el Estado puede ser una fuerza importante para orientar el tipo de innovación que se requiere por medio de su financiamiento y por la difusión de las innovaciones en la economía, lo cual implica una adecuada regulación y un cabildeo que no impida la disrupción que puede traer la innovación. También se requiere de legislación antimonopólica robusta y de regímenes de propiedad intelectual adecuados.

Un sector particularmente relevante para el desarrollo tecnológico es el de la producción de chips que actualmente alcanza 450 biD en ventas anuales. Ninguna otra industria tiene tal mixtura de ciencia dura, intensidad de capital y complejidad. China importa más de 300 biD porque no tiene la capacidad de producción que demanda su economía, por ello busca autosuficiencia aunque pasarán años para lograrlo. La innovación en el sector tecnológico crea problemas geopolíticos cuando Estados Unidos se retrasa en su manufactura y la producción se concentra en pocos parques industriales de Corea y Taiwán. Mientras Estados Unidos se retrasa, China crece en este campo. Una quinta parte de la producción de chips y cerca de la mitad de la capacidad en el más

alto nivel tecnológico están en Taiwán y no se debe echar en saco roto el que China argumenta que Taiwán le pertenece.

A la tendencia tecnológica de largo plazo hacia mayor automatización y digitalización de la estructura productiva se debe añadir la tendencia hacia el trabajo a distancia y la mayor preocupación por la salud y los niveles de seguridad, pero para que su consolidación sea parte de la recuperación de la pandemia será necesario mejorar las condiciones de productividad de la mano de obra y moverse hacia una mayor inclusión social. Ello impondrá la necesidad de mayor resiliencia de las economías locales por medio de la diversificación productiva para enfrentar la mayor volatilidad a la que se verán expuestas.

¿Quién controla la economía global?

El hecho indiscutible es que la globalización constituye un esquema muy sofisticado de interdependencias en redes de producción que encadena a las economías nacionales cuando los insumos para producir un bien se fabrican en un sinnúmero de países con altos grados de especialización que dificulta la sustitución de proveedores. Las economías nacionales se hacen vulnerables cuando se encuentran inmersas en una red global de proveedores que en razón de la pandemia no pueden cumplir con las obligaciones de Justo a Tiempo. Por ejemplo, la producción de computadoras portátiles por empresas manufactureras de Asia cayó 50% en febrero de 2020 y la de celulares se redujo 12%. Lo más grave fue que conforme la pandemia creció, la necesidad urgente de insumos médicos no pudo rápidamente ser satisfecha. Cuando la globalización demanda niveles superiores de especialización se enfrenta a extraordinarias vulnerabilidades, no obstante la eficiencia alcanzada. Además, las actividades que más han sufrido son poco globalizadas como restaurantes, cines, gimnasios y, en general, servicios. Proveedores únicos o regiones altamente especializadas son focos de fragilidad cuando la interconectividad se perturba por rompimientos en las cadenas de producción y los gobiernos dan prioridad a la salud de sus ciudadanos al bloquear exportaciones o restringir materiales médicos críticos aun si ello daña a sus vecinos o aliados. Estos hechos apuntan a que el covid-19 transforma la geopolítica de la globalización sin que los países tengan tiempo para adaptarse, lo que especialmente ocurrió en Estados Unidos durante la administración Trump, que renunció a su liderazgo global y que China está más presto a promover.

Esta es una crisis que impone una profunda evaluación de la interconectividad impuesta por la globalización. ¿Cuál es la validez de una economía global cuando la solución pasa por recurrir a soluciones nacionales por medio de la interrupción del movimiento de las personas y de romper las cadenas comerciales de proveeduría debido a la vulnerabilidad de las economías locales frente a choques que provienen del exterior? Debemos preguntar, entonces, ¿quién controla la economía mundial: los gobiernos o los mercados? Esta pregunta se hace nuevamente relevante ya que cuando aún la economía mundial no lograba recuperarse plenamente de la GR sobreviene la crisis causada por el covid-19 con efectos aún más devastadores que la anterior y posiblemente de más larga duración. Sin duda, esta crisis pandémica fue directamente causada por factores exógenos a la actividad económica, pero no puede asegurarse que su magnitud y gravedad no están directamente relacionadas con la dinámica de la globalización.

La esencia de la globalización es la mayor interdependencia de las economías nacionales para conformar una economía global sustentada en corporaciones globales que por el aprovechamiento de las TIC buscan maximizar sus ventajas comparativas. Nos encontramos así en un nuevo paradigma tecnoeconómico y organizativo de redes descentralizadas que reemplazan la estructura piramidal cerrada, rígidamente controlada. Las TIC facilitan niveles de complejidad nunca antes posibles al igual que facilitan la hiperfragmentación de la producción. Se fortaleció así el entretejido del comercio externo y la producción global sustentado en la expansión de las CGV hacia los países en desarrollo, mayormente hacia China y el sureste asiático, pero igualmente hacia México y Europa oriental (Amador y Cabral, 2016; Baldwin, 2016). Se creó una reconfiguración de la geopolítica económica en la que países fuera de la OCDE llegaron a responder por dos quintas partes del comercio global cuando realizaban menos de una tercera parte a inicios del siglo (Rozo, 2015).

No obstante lo positivo que puede ser esta narrativa respecto de la organización de la producción, el dilema es que sus beneficios están condicionados por la forma en que se integran las empresas y los países en la cadena de valor. Ocurre una mayor y más compleja interdependencia entre economías nacionales, lo cual constituye un reto para las políticas locales en función de los ajustes a que son sometidas por los choques que provienen del exterior, especialmente de los países más poderosos, pero particularmente de la concentración del poder económico en unas cuantas megacorporaciones globales.

Un efecto determinante de la hiperconectividad productiva es el de la mayor dependencia de las economías locales en la demanda transfronteriza que lleva a que la producción local de las economías emergentes responda más a las necesidades de demanda de los países más desarrollados que de los requerimientos locales. La principal fuerza de esta dependencia se encuentra en las posibilidades que tienen las CGV de amplificar la tendencia del ciclo a la baja. Esta incertidumbre sobre las condiciones de demanda futura puede llevar a reducir la producción y los inventarios con serias repercusiones para sus proveedores. Este es un resultado previsible debido a que:

[...] las empresas que dependen de bienes importados usualmente mantienen inventarios de insumos intermedios más altos que las empresas que dependen de proveedores locales y ordenan menos frecuentemente [Igualmente la OCDE reconoce que] La integración económica global profunda implica impactos de los encadenamientos comerciales y financieros en la propagación de los choques económicos sobre los canales de transmisión y sobre la efectividad de las políticas macroeconómicas, los cuales son más fuertes y complejos que en la década de 1990 pero que se expanden más lentamente que antes de la gran recesión (OCDE, 2018: 73).

Estas son experiencias que no deben caer en saco roto sino que, por el contrario, deben convertirse en posibilidades de una nueva participación del Estado en la economía que sopesa más su injerencia en el desarrollo económico de bienestar que en el crecimiento de la producción, lo cual contribuiría más directamente a definir quién controla la economía. Vale la pena recordar el planteamiento de Samuelson de que los mercados funcionan bien en el corto plazo para establecer precios pero no son buenos para definir el desarrollo que es una actividad de largo plazo.

A este objetivo del control de los mercados igualmente puede contribuir un cambio en algunos de los indicadores económicos más utilizados. Por ejemplo, la tasa de desempleo parece no ser un buen indicador para medir el bienestar debido a que en tiempos anormales mucha gente opta por dejar la fuerza laboral. El Banco UBS analizó las horas de trabajo de toda la economía para estimar una tasa sombra de desempleo que mostró que esta carga creció de 7 a 20% de finales de 2019 al segundo trimestre de 2020 y se redujo a 10% para el tercer trimestre de 2020. Estos movimientos tan fuertes, se argumentó,

tuvieron que ver con la naturaleza de la pandemia ya que los trabajadores en “lay off” regresaron a su mismo trabajo pero por la pandemia se requirieron nuevos puestos y se demandó más mano de obra en las bodegas.

Una visión macroeconómica de futuro

Las políticas económicas para combatir la pandemia tendieron a mitigar más que a resolver las dificultades que la economía arrastra. Estados Unidos es el país que contribuyó con la mayor aportación del total de gasto realizado por los países miembros del G20 para apoyar a empresas y trabajadores en la forma de préstamos, acciones y garantías. Los estímulos en la Unión Europea estuvieron más orientados a las hojas de balance de las grandes empresas que a gastos para el consumo de la población, por lo que fue necesario un cambio en el enfoque hacia una mutualidad de las deudas públicas para que los gobiernos den más atención a las necesidades de los ciudadanos por medio del fondo denominado “Next Generation EU” por 750 MME equivalente a cerca de 5% del PIB de la Unión Europea (*The Economist*, 2020c; Alcidi y Gros, 2020).

A diferencia de situaciones anteriores en que los bancos centrales aumentaron tasas de interés para proteger sus monedas por posibles salidas de capitales y para contener avances inflacionarios, en esta ocasión pandémica respondieron facilitando flujos de dinero en muchas economías como lo hizo el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos al igual que el Banco Central Europeo y algunos de los bancos centrales de economías emergentes como las de Indonesia, India, África del Sur, Turquía, Colombia, Brasil, Chile y Pakistán. Los bancos centrales se orientaron a mantener un funcionamiento adecuado de la estructura financiera al facilitar la acumulación de reservas de los bancos comerciales. El ejemplo lo puso el Banco Central de Estados Unidos al duplicar la cantidad de circulante en la economía a la vez que permitió que los bancos comerciales redujeran los requerimientos de reservas para facilitar el cumplimiento de pago de los deudores. También este banco facilitó a otros bancos centrales liquidez en dólares cumpliendo así con su responsabilidad como proveedor de liquidez internacional. La evidencia parece mostrar que los bancos centrales respondieron responsablemente para aligerar las cargas de endeudamiento de empresas y trabajadores.

Este comportamiento no ocurrió en la GR de 2008, por el contrario, las autoridades monetarias crearon condiciones para encarecer el funcionamiento

del sistema bancario regulado, especialmente para los bancos comerciales más grandes, lo cual terminó por dar mayor proyección a la banca en la sombra, altamente desregulada, que sacó del juego a la banca comercial, la que había apoyado con liquidez a gobiernos y a empresas.

Estos cambios de comportamiento bancario, sin embargo, no son suficientes para lograr mejores condiciones de igualdad, confianza y solidaridad como los que se requieren para enfrentar la pospandemia. La desigualdad crecerá si los gobiernos no intervienen y habrá que aceptar que algunas actividades, ciertos bienes, servicios y procesos productivos pueden ser riesgosos y costosos como cuando los robots reemplacen a los humanos y el Zoom a los viajes de negocios. La automatización crecerá y desplazará a los trabajadores de baja calificación. La demanda por mano de obra calificada se acelerará, lo que impactará gravemente en la ya existente tendencia de desigualdad de ingresos. Tal tendencia obligará a una actualización de capacidades y habilidades para el trabajo, lo que implica que cualquier política debe tener como objetivo central mejorar las condiciones del trabajo. El éxito de una estrategia de desarrollo debe ser medido por el tipo de trabajo que se genere.

La pandemia ha dado la oportunidad de revolucionar la política macroeconómica al mostrar el poder redistributivo de políticas orientadas a mantener niveles de trabajo y la capacidad adquisitiva de los salarios cuando los trabajadores de bajos salarios y los hogares de bajos ingresos son relativamente más sensibles al ciclo económico. Esta es una enseñanza que fue tomando presencia cuando en 2015 el entusiasmo por la austeridad fiscal fue perdiendo adeptos, especialmente cuando el costo de endeudarse era muy bajo. Un cambio más orientado hacia incentivos para encontrar empleo puede contribuir a controlar la desigualdad y un banco central más pro empleo puede rebasar el límite inflacionario y maximizar el empleo en pro de los más pobres, como lo ha hecho el Sistema de la Reserva Federal (FED) y otros bancos centrales. La lección de esta experiencia pandémica es que cuando los hacedores de política económica están más orientados en las necesidades de los trabajadores, pueden sostener mayores déficits fiscales para apoyar una política de mayor gasto para proteger a los hogares de menores ingresos. Ello incluye mejorar la tecnología del sistema de bienestar para asegurar que las personas reciben los pagos cuando más los necesitan. Lograr el éxito implica modificar otros factores que impactan en la desigualdad de ingresos y que son congénitos al modelo económico vigente de maximización del utilitarismo que se sostiene en las condiciones de poder de mercado y de explotación.

El cambio necesario requiere de nuevas orientaciones económicas:

1. La globalización no debe simplemente favorecer los intereses corporativos, debe igualmente beneficiar a los trabajadores y mejorar el medioambiente con un mayor dinamismo hacia una economía más verde y basada en mayor conocimiento e innovación tecnológica al alcance de todos.
2. La política monetaria no sólo debe atender la estabilidad de precios sino igualmente ayudar a un crecimiento balanceado que incentive empleos bien remunerados y un sistema bancario no predatorio.
3. Moverse hacia una economía dinámica sustentada en una alta demanda que incentive la inversión y genere empleos, lo cual implica mover la economía hacia la eliminación de malos empleos, que generan bajo valor agregado.
4. Mejorar la productividad por medio de una mayor sofisticación tecnológica, trabajo seguro, agradable y bien remunerado.
5. Enfatizar una educación de calidad que incluya a las minorías.
6. Reducir los costos de cambiar de un trabajo de baja calificación a uno de mayor calificación con políticas laborales activas y de seguridad social.
7. Implementar reformas fiscales que favorezcan la creación de empleo:
 - a) Reducir impuestos al trabajo para promover mayor contratación e incentivar cambios de trabajo.
 - b) Incrementar impuestos al capital por medio de “Impuesto neto a la riqueza”, el cual favorece mejoras de productividad.
 - c) Imponer impuestos al carbón para incentivar una economía verde.
8. Introducir una reforma financiera que favorezca un financiamiento basado en activos financieros más que en endeudamiento a fin de apoyar la productividad y mejorar el balance de riesgos entre trabajadores e inversionistas.
9. Incentivar la dispersión geográfica de buenos puestos de trabajo, lo cual puede contribuir a generar:
 - a) Inversiones en transporte.
 - b) Mayor conectividad digital.
 - c) Generación de infraestructura.

Conclusiones

La gran interrogante que debemos enfrentar es: ¿la pandemia cambiará estructuralmente la globalización excluyente e inestable existente hasta ahora? (Rozo, 2016). O la globalización y desglobalización son fases recurrentes del sistema económico que imponen una dinámica cíclica cuando los costos son mayores que los beneficios.

La actividad económica se encogió por caída en el consumo, en la inversión y en la demanda de exportaciones, pero también porque las respuestas gubernamentales fueron muy diferentes aunque hubo un enfoque común de minimizar las pérdidas. El estilo europeo dio prioridad a mantener las empresas a flote y los trabajadores laborando, mientras que Estados Unidos subsidió a las personas pero permitió mayores niveles de desempleo. La consecuencia fue que en los primeros meses de la pandemia el gasto de los ricos cayó más que el de los pobres, por lo cual no se puede decir que hubo una falta de poder adquisitivo, aunque el comercio exterior cae como consecuencia de la desaceleración del e-comercio y de los servicios digitales.

Sin duda la pandemia abatió los más sofisticados instrumentos del capitalismo, como son los mercados, y su recomposición no será fácil, particularmente en lo que concierne al mercado laboral que ha sido el más afectado. Esto significa que la globalización requerirá de nuevas instituciones y nuevas políticas que contribuyan a recomponer el funcionamiento del más importante insumo con que cuenta el capitalismo, la fuerza laboral. Lograr este objetivo implica que los movimientos de mercancías que resultan de los encadenamientos productivos transfronterizos que posibilitan que la economía local se haga más vulnerable a condiciones externas y a choques económicos internacionales, es un canal medular de transmisión de choques económicos transfronterizos que debe ser neutralizado para una mayor diversificación de riesgos. Ello significa que las políticas económicas locales deben tener mayor capacidad de orientar los mercados locales frente a la fuerza de los mercados globales (Arregi *et al.*, 2018; Barrot y Serven, 2018). Se hace necesario limitar la vulnerabilidad de las economías locales a choques externos aunque los efectos son ambiguos sobre el ciclo económico debido a:

1. Que los encadenamientos comerciales pueden fortalecer la estructura productiva si los bienes intercambiados son complementarios pero pueden tener efectos negativos si son bienes sustitutos.

2. Que la aversión al riesgo de los inversionistas, que varía con el tiempo, es en realidad un factor global que puede responder por una parte sustantiva de la varianza de los precios de los activos y del flujo de capitales transfronterizo (Rey, 2015).
3. Que contribuye a fluctuaciones en los precios de las acciones y de los rendimientos de los bonos gubernamentales de largo plazo como resultado de choques comunes relacionados con aversión al riesgo y el rol de inversionistas extranjeros y de fondos de inversión.
4. Efectos sobre la inflación, que se han agravado desde 2007 como consecuencia de las fluctuaciones en los precios de los energéticos y por la laxitud en la recuperación económica global.

A mayor interdependencia entre las economía emergentes y los países altamente industrializados en el aprovisionamiento de CGV, mayor será el riesgo de disrupciones transfronterizas, por “la mayor complejidad de largas e interdependientes cadenas de oferta”, que se miden en VA que se acumula en diferentes países generando mayor vulnerabilidad en cada eslabón de la cadena. Dependier de bienes intermedios importados hace que los precios locales sean influenciados por una inflación importada y acumulada de otros países, lo cual no ocurriría cuando los insumos se producían en el mismo país. La mayor participación en CGV incrementa el riesgo de disrupciones en el aprovisionamiento transfronterizo.

La participación en las CGV también está asociada con un menor crecimiento de los deflatores de VA y del costo por unidad de trabajo al nivel sectorial, lo cual es particularmente relevante para las CGV en economías emergentes. El mayor inconveniente de las cadenas es que inducen a que los flujos de comercio sean menos reactivos a cambios en el TC, debido a que incrementos de costo por apreciaciones del tipo de cambio tienden a ser compensados por el mayor costo de las importaciones. Adicionalmente, Morin y Schwellnus (2014) demuestran que existe una tendencia a la baja en el largo plazo relativo a la elasticidad precio de los volúmenes de importación y, en menor proporción, a los volúmenes de exportación de la mayoría de los países de la OCDE. Movimientos en el tipo de cambio afectan a las empresas mediante el impacto sobre los niveles de ganancia, a la vez que los precios de mercado tienden a prevalecer.

Las nuevas tecnologías como la robótica, la inteligencia artificial, el big data, las redes móviles 5G, los estándares de internet y la computación cuántica que revolucionan los procesos productivos en los países industriales pueden tener efectos negativos sobre las economías emergentes con consecuencias significativas para los niveles de empleo y para la distribución del ingreso. Resolver esta divergencia implica una mejora significativa en los niveles de productividad de los países en desarrollo, lo cual no es una tarea fácil en las condiciones de desorden en que quedarán estas economías luego de la pandemia y en un mundo fuertemente dominado por empresas de gran alcance global y en el cual “el poder está en la tecnología y en la capacidad de imponer estándares” (Razin, 2020: 20). Así, la pandemia implica que los retos de las economías emergentes pospandemia serán mayores en los países más avanzados.

Bibliografía

- Alcidi, Cinzia y Daniel Gross (2020). “Next Generation EU: A Large Common Response to the Covid-19 Crisis”, *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, julio/agosto, pp. 202-203.
- Amador, Joao y Sonia Cabral (2016). “Global Value Chains: A Survey of Drivers and Measures”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 30(2), abril, pp. 278-301.
- Antràs, Pol (2020). “De-globalization? Global value Chains in the Post-Covid-19 Age”, Working Paper 28115 <<http://www.nber.org/papers/w28115>>, NBER, noviembre 20.
- Arregui, Nicola, Salim Elekdag, Gaston Gelos, Romain Lafarguette, Dulani Seneviratne (2018). “Can Countries Manage their Financial Conditions amid Globalization”, IMF, WP/18/15 Monetary and Capital Markets Department.
- Author, David y Elizabeth Reynolds (2020). “The labor market after the Covid crisis. Too few low wage jobs”, Essay 2020-14. Washington, D.C.: The Hamilton Project, Brookings Institution,
- Backer, D. y D. Flaik (2017). “The future of global value chains. Business as usual or ‘a new normal’?”, OECD Science, Technology and Industrial Policy Papers, núm. 27. París: OECD Publishing, .
- Baldwin, Richard (2016). *The great convergence. Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press.
- Banco Mundial (2020). *Global Economic Prospects*, junio. Washington, D.C.: Banco Mundial <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>>.

- Barrot, Luis y Luis Serven (2018). “Openness, specialization and the external vulnerability of developing economies”, *Journal of Developing Economics*, vol. 134(c), pp. 310–328.
- Bauer, Lauren (2020). “The covid-19 crisis has already left too many children hungry in America”, Blog The Hamilton Project, Washington D.C., 6 de mayo.
- Bernanke, Ben (2005). “The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit”, Remarks by Governor Ben S. Bernanke at the Sandridge Lecture, Virginia Association of Economists, Richmond, Virginia, 10 de marzo.
- Bitler, Marianne, Hilary W. Hoynes y Diane Whirmore Schanzenbach (2020). “The social safety net in the wake of Covid-19”, Conference Draft, *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Bowen, R. y J.L. Broz (2020). “Designing an International Economic Order: A research Agenda”, *Nber Working Paper Series*, WP 27914.
- CEPAL (2020a), *Los efectos del covid-19 en el comercio internacional y la logística*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2020c). “Las restricciones a las exportación de productos médicos dificultan los esfuerzos por contener la enfermedad por coronavirus (covid-19) en América Latina y el Caribe”, Informes covid-19, Santiago, mayo.
- Collins, Chuck, Omar Ocampo y Sophia Paslaski (2020). *Billionaire Bonanza 2020. Wealth Windfalls, Tumbling Taxes and Pandemic Profiteers*. Washington, D.C.: Institute for Policy Studies, abril <<https://ips-dc.org/wp-content/uploads/2020/04/Billionaire-Bonanza-2020.pdf>>.
- Coscia M., Frank M.H. Neffke y Ricardo Hausmann (2020). “Knowledge diffusion in the network of international business travel”, *Nature Human Behaviour*, 4(10), octubre, pp. 1011–1020 doi: <10.1038/s41562-020-0922-x>, e-pub 10 de agosto de 2020. PMID: 32778802.
- De Crescenzo, Anna-Maria, Annamarie Kokenyne, Dennis Reinhart y Julia Schmidt (2020). “Global Policy Responses to Capital Flow Volatility”, 23 de diciembre <https://blogs.imf.org/2020/12/23/global-policy-responses-to-capital-flow-volatility/?utm_medium=email&utm_source=govdeliveryGet>, IMF Blog Email Updates.
- Edelberg, Wendy y Jay Shambaugh (2020). “How the pandemic is changing the economy”, The Hamilton Project, Framing Essay, Brookings Institution, julio.
- Farrell, Henry y Abraham Newman (2020). “Will the Coronavirus End Globalization as We Know It? The Pandemic Is Exposing Market Vulnerabilities No One Knew Existed”, *Foreign Affairs*, 15 de marzo <<https://www.foreignaffairs.com/world/will-coronavirus-end-globalization-we-know-it>>.
- (2021). “Coronavirus ‘Vaccine Wars’ Could Herald a Broader Retreat from the free Market”, *Foreign Affairs*, 5 de abril.

- Global Preparedness Monitor Board (2019). *Un mundo en peligro. Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias*. Organización Mundial de la Salud/Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación, septiembre.
- Kilic, K. y D. Marin (2020). “How Covid-19 is transforming the World economy”, VoxEU & CERP, mayo <<https://voxeu.org/article/how-covid-19-transforming-world-economy>>.
- Morin, M. y C. Schwellnus (2014). “An Update of the OECD International Trade Equations”, *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1129. París: OECD Publishing <<https://doi.org/10.1787/5jz2bxbkrxmv-en>>.
- Moss, Emily, Ryan Nunn y Jay Shambaugh (2020). *The slowdown in productivity, growth and policies that can restore it*. Washington, D.C.: The Hamilton Project, Brookings Institution.
- Organización Mundial de Comercio (2020a). “El comercio se contrae de forma acusada en la primer mitad de 2020”, Comunicado de Prensa núm. 858, 22 de junio <https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr858_s.htm>.
- (2020b). *Informe sobre el comercio mundial 2020. Políticas gubernamentales para promover la innovación en la era digital*. Ginebra, Suiza <https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr20_s.htm>.
- Organización Mundial de Turismo (2020). “New data shows impact of Covid-19 on tourism as UNWTO calls for responsible restart of the sector”, 22 de junio <<https://www.unwto.org/news/new-data-shows-impact-of-covid-19-on-tourism>>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018), “Policy challenges from closer international trade and financial integration: dealing with economic shocks and spillovers”, *OECD Economic Outlook*, vol. 2018, Issue 1, Chapter 2, pp. 49-92.
- Razin, Assaf (2020). “De-globalization driven by global crisis?”, NBER Working Paper 27929, octubre.
- (2021). “Globalization and global crisis: Rest of the World and Israel”, NBER Working Paper 28339, enero.
- Reenen, John Van (2018). “Increasing Differences between Firms: Market Power and the Macro-Economy”, Centre for Economic Performance, Discussion Paper núm. 1576, septiembre.
- Reinhart, Carmen M. y Kenneth Rogoff (2009). *Esta vez es distinto. Ocho siglos de necesidad financiera*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reinhart, Carmen y Vincent Reinhart (2020). “The Pandemic Depression. The Global Economy Will Never Be the Same”, *Foreign Affairs*, septiembre/octubre <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-06/coronavirus-depression-global-economy?utm_medium=newsletters&utm_source=summer_reads&utm_

- campaign=summer_reads_2020_newsletter&utm_content=20200809&utm_term=fa-summer-newsletter-20200702>.
- Rey, Hélène (2015). “Dilemma not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence”, NBER Working Paper 21162, Cambridge, Mass.
- Rozo, Carlos A. (2015). “Las economías emergentes y el cambio de gravedad de la economía mundial”, en Gregorio Vidal (coord.), *La economía mundial y los procesos de integración y regionalización*, México: UAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 119-140.
- (2016). “Inequality, technological change and Worldwide economic recovery”, en Noemi Levy y Etelberto Ortiz (eds.), *The Financialization Response to Economic Disequilibria. European and Latin American Experiences*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 108-124.
- Shibata, Ippei (2020). “The Distributional Impact of Recessions: the Global Financial Crisis and the Pandemic Recession”, IMF WP/20/96, junio, Research Department.
- The Economist* (2019). “Slowbalisation: The steam has gone out of globalization”, pp. 43-34.
- (2020a). “The World Economy. The 90% economy revisited”, 19 de septiembre.
- (2021a). “Innovation. The roaring 20s”, 16 de enero.
- (2021b). “The scramble for Commodities. Mission Critica”, 3 de abril.
- (2020c). “Europe’s economy. A big fiscal deal”, 25 de julio.
- Special Report: The World Economy, 10 de octubre de 2020.
- World Bank Group (2020). “Reversals of Fortune”, Poverty and Shared Prosperity Report 2020.
- (2021). *Global Economic Prospects*. Washington, D.C.
- Wucker, M. (2016). *The Gray Rhino: How to Recognize and Act on the Obvious Dangers We Ignore*. Londres: Macmillan.

Salario, crédito y subconsumo

Crónica de la crisis por venir

Federico Novelo Urdanivia

The fundamental problem... is to find a social system which is efficient economically and morally.

JOHN MAYNARD KEYNES
(en Skidelsky, 2020: 161)

Introducción

LA PANDEMIA EN CURSO SE HA LEÍDO como la aceleración de tendencias que caracterizan al capitalismo desde el intento de recoger los pedazos del sistema que naufraga con la Gran Recesión (GR) (Niño, 2020: 497). El temprano abandono de los esfuerzos por la recuperación del crecimiento; la adopción y difusión de medidas cobijadas por la austeridad; la pretensión de *matar de hambre a la bestia* (El Estado), y la profundización de la desigualdad social que se alimenta de la redundancia y precarización del trabajo humano y de los notables incrementos en productividad que derivan de un alucinante cambio técnico, son las variables explicativas de la llamada *Nueva normalidad*, que nos informa que *nada será como antes*.

La presunción coloca en tensión a los supuestos con los que se construían las soluciones para ese *antes*. Desde junio de 2022, el Grupo de los siete (G7) comenzó a trazar un nuevo consenso en el sentido opuesto a lo que fue el de Washington y que tanta insatisfacción repartió globalmente. La desregulación económica y financiera, la reproducción ampliada de la desigualdad, el crecimiento de la pobreza, la anemia gubernamental, la práctica imposibilidad de alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) acordados desde 2015, la recurrencia y gravedad de los tropiezos del capitalismo y la densa incertidumbre con la que se dificulta cualquier predicción sobre el mañana, son los

elementos con los que la globalización neoliberal ha comenzado a escuchar su propia cuenta regresiva. Pese al descontento que la escolta, su sustitución, sin embargo, tampoco es segura (Mazzucato, 2021).

Los intereses que están en juego en un eventual cambio de paradigma, son muchos y muy fuertes, mientras las fuerzas del cambio están dispersas y no han establecido todos los potenciales factores comunes que les aglutinen; esta situación arroja mayores dosis de incertidumbre al panorama de confusión que domina el ambiente.

Dentro de las ciencias sociales, el retorno de la economía a su propósito original: *cómo construir un mundo mejor*, requiere de vínculos de mayor fortaleza y variedad con el resto de las ciencias humanas –la historia, la psicología, la sociología, la política– que la inútil sacralización del lenguaje matemático (Skidelsky, 2020).

En la comprensión y crítica del sistema económico, el dinero está en el origen y en el fin. No es sólo la referencia a la anormalidad que representa, en la historia de la especie humana, un sistema económico cuyo propósito, lejos de resolver las necesidades de la propia especie, es la ganancia. La monetización del valor producido, su realización, construyó una preocupante paradoja, claramente reñida con la resistente Ley de Say.

Si la creación de dinero, en una economía monetaria de la producción, es función del crédito, la habilitación para el consumo de lo que se va a producir, que existe como ingreso factorial para quienes comandan y realizan las tareas de dicho proceso (ganancias, salarios, rentas e intereses), tiende a la insuficiencia, a los efectos de la diferenciación entre las magnitudes de valor de lo necesario para producir y de lo producido, así como de sus expresiones dinerarias ($V < V'$ y $D < D'$), en la lógica marxiana y a los efectos de la diferenciada propensión a consumir de los asalariados en relación con el resto de agentes económicos, en el método keynesiano.

El éxito del neoliberalismo, la derrota del trabajo frente al capital, comienza a convertirse en pírrico, a la hora de monetizar la ganancia por la jibarización del salario, la ampliación del endeudamiento privado para el consumo, y la desaparición de la solvencia de los consumidores (la capacidad de amortizar el crédito y mantener el volumen de consumo). La reiterada búsqueda de flexibilización de los precios, el de la fuerza de trabajo en particular, en tanto recetario clásico y neoclásico para alcanzar el pleno empleo, se ha convertido en una realidad (por la subcontratación) que no alcanza su propósito declarado; mientras la pandemia estimula importantes avances en las ciencias

relacionados con la atención a la salud, la llamada *ciencia económica*, en su versión dominante, continúa despreciando todo cuanto ignora. Sobre esa dinámica trata este capítulo.

Este trabajo se desarrolla comenzando con un denso apartado sobre antecedentes de la vigencia plena de la trayectoria cíclica que recorre el sistema económico, en un ambiente de toma de decisiones cargado de una incertidumbre fundamental. El telón de fondo de este recorrido es la eficacia explicativa que ciertos paradigmas (por un lado, el ricardiano, el maltusiano, el marxiano, el luxemburguista, el hobsoniano, el keynesiano y poskeynesiano; y por otro, las variadas versiones del pensamiento neoclásico) muestran, o pierden, frente a imprevistos problemas económicos internacionales. La estanflación de la década de 1970 y la GR que arranca en el verano de 2007, ilustran esa eficacia alternativa.

La Guerra de Vietnam, el declive y final caída de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), el reformismo económico chino, el ascenso de Margareth Thatcher y Ronald Reagan al poder en las potencias anglosajonas, la *revolución en nombre de Dios*, en Irán, son eventos que modifican radicalmente el panorama global, sobre los que se pasa revista en estos antecedentes. El establecimiento del neoliberalismo y la economización de todos los aspectos de la sociabilidad humana, con su efecto sobre la vida democrática, cierran este primer apartado.

Un segundo apartado se destina a la disputa por lugares de trabajo, entre la innovación tecnológica y la especie humana, en un claro reconocimiento del proceso que castiga a la segunda y tiende a convertirla en redundante, a los efectos de la producción y, en menor medida, a los de realización.

El tercer apartado se ocupa del inquietante tema de la solvencia de los trabajadores, con la reducción sostenida de los salarios reales y el crecimiento complementario del crédito. Se aborda la cuestión desde la perspectiva de la imposibilidad de amortización de las deudas privadas, a escala global, y se arriba a la percepción de una cercana crisis de subconsumo.

Los antecedentes

En más de una forma se reconoce que la Gran Recesión fue un *cisne negro*, un suceso altamente improbable de gran impacto (Taleb, 2013: 93-97; Skidelsky, 2009: 196). Así, se le describe, con cierto humor, como la *crisis equivocada*

(Tooze, 2018: 37-42), por cuanto desde el 2006 se temía mucho más por el descontento con la globalización, que engrosaba bíblicamente las filas de perdedores, que por la emergencia de una crisis financiera; reciclar a quienes quedaron sin empleo, jubilación o atención médica, se entendió como tarea central del nuevo gobierno, mediante el énfasis en educación para el trabajo del Plan Hamilton. De manera contraria, la producción y venta de complejos derivados financieros, *embutidos envenenados*, alineó a calificadoras y a las más importantes empresas aseguradoras, en la supuesta reducción del riesgo de impago; la soberbia de las aficiones predictivas de la sabiduría económica convencional, que comienza con la metamorfosis de la incertidumbre en riesgo actuarialmente mensurable, naufragó irremediadamente. Para Skidelsky, la Gran Recesión es la combinación de tres fracasos: el primero, institucional, en el que los bancos se transformaron de empresas públicas en casinos; el segundo, intelectual, en el que la *ciencia económica* depositó una confianza desmedida en la idea de *mercado eficiente*; y el tercero, moral, el de un sistema construido sobre una deuda desorbitada. “Esta laguna moral explica la aceptación acrítica de la globalización y la innovación financiera, y la santificación de toda práctica que conduzca a la riqueza como prioridad sobre cualquier otra inquietud humana” (Skidelsky, 2009).

La errática gestión de la “peor crisis financiera de la historia” (Tooze, 2018: 159-182), tempranamente conducida de la recuperación a la austeridad, sirvió para prolongar y agravar su impacto; por otro lado, los pavorosos efectos de la pandemia cobijan la peregrina idea consistente en que, antes de su aparición, las cosas iban bien. La realidad es que, económica y socialmente, el retorno a las condiciones previas a la llegada del poderoso virus no es apetecible.

El inicial consenso del Grupo de los veinte (G-20), respecto al sentido de la urgencia con el que debiera encaminarse al sistema mundial a la recuperación, con proyectos tan ambiciosos como “refundar el capitalismo” o iniciativas tan insospechadas como la aportación monetaria de China para inyectar liquidez al sistema, en un plazo record se encaminó a ver en la deuda soberana, que se empleó en salvar a los bancos, el principal problema y a establecer a la austeridad como el único remedio plausible, especial aunque no únicamente, en Europa. En Estados Unidos la recuperación ha tomado el rumbo de la relajación monetaria (Q1, Q2... Qn) que, si no resuelve, al menos pospone los efectos de la inestabilidad financiera, hasta que esta inyección de liquidez, con efectos menguantes en crecimiento y empleo, incube a otra inestabilidad ampliada.

En los antecedentes de la exclusión entre el avance tecnológico y la creciente redundancia del trabajo humano, la incorporación que, en sus *Principios sobre economía política y tributación*, hace David Ricardo de la maquinaria y sus efectos sobre el desempleo, son abordados con notable pusilanimidad: en la primera edición que incluye el tema, esos efectos serán de corto plazo y compensados con la ocupación que originará la expansión del sistema; en las posteriores ediciones, incluida la definitiva, los efectos en desempleo de la inclusión de la maquinaria serán irreparables (1821 [1984: 389-400]).

Para Malthus, considerablemente alejado de la Ley de Say (“De todas las opiniones expuestas por hombres capaces e inteligentes, me parece ser la más directamente opuesta a la teoría acertada y la más uniformemente contradicha por la experiencia”), no existían razones para suponer que la demanda invariablemente aparecería para realizar la oferta y de ahí se originó la gran intuición de la *demanda efectiva*, como aportación relativa a la de bienes de consumo y posteriormente sobreestimada por J.M. Keynes que, en referencia a la de bienes de consumo, intermedios y de producción, la convirtió en la columna vertebral de su teoría de la ocupación. “La riqueza general, lo mismo que determinadas partes de ella, vendrá en todos los casos tras una *demanda efectiva*” (Malthus, 1820 [1998: 305]).

Para Marx, el uso preferente de la inversión en capital constante sobre el variable, es el resultado lógico de las cualidades técnicas de la producción: durante el papel central de la herramienta, será la diferenciada destreza de los trabajadores la variable explicativa del horizonte tecnológico de lo producido; con la emergencia y dominio pleno de la maquinaria, dicho horizonte escapa a la determinación del trabajo y se incorpora a los instrumentos con los que se trabaja: “Lo importante no es lo que el hombre produce, sino *cómo* lo produce”, diría el barbudo terror de los sacristanes.

Al plantear el requerimiento de la monetización de la ganancia, Rosa Luxemburgo (1913 [1987: 365-380]) critica la afirmación marxiana, secundada por Lenin, del crecimiento sostenido de la composición orgánica del capital ($C / C + V$), en un escenario social compuesto por dos clases: burguesía y proletariado. Si la primera debe acumular capital y el segundo consumir lo producido, con el gasto preferente en capital constante (C) se presentará una crisis de realización, en modo de subconsumo, y la lucha imperialista por mercados externos producirá la guerra.

El razonamiento de Rosa Luxemburgo pone al capitalismo en una tendencia que se acabará convirtiendo en un callejón sin salida. Los *mercados externos*,

por los que lucharían los imperios, tendrían que ser no capitalistas –en el sentido de carecer de trabajo asalariado y de capital– aunque estuvieran en el capitalismo crecientemente internacionalizado. *Ser* y *estar* no son sinónimos en español, y la convergencia de los términos y de los procesos históricos que los acercarían, cerraría la puerta a la realización de la producción, cuando todas las naciones *están* en el capitalismo y *son* capitalistas.

En opinión de John A. Hobson, que enfatiza la producción capitalista de muchos pobres, muy pobres y de pocos ricos, muy ricos, esa desigualdad ampliada habrá de traducirse en un problema de subconsumo, ya que la metamorfosis de los fondos ahorrados en inversión, comandada por los ricos, habrá de imprimir mucha mayor velocidad al crecimiento de la oferta frente al que experimenta la demanda, con lo que la llegada de una crisis de realización se hará inevitable o se pospondrá mediante la lucha imperialista por mercados externos, hasta que impere una desigualdad planetaria que la vuelva a invocar. Rosa Luxemburgo y John Hobson son, ambos, estudiosos del subconsumo y del imperialismo.

Al tiempo que Keynes está de acuerdo en la conveniencia de reducir la desigualdad socioeconómica, como el mejor remedio para este y otros problemas del capitalismo, discrepa de Hobson en que los fondos invertidos sean mayor problema que los ahorrados:

No creo que pueda suscribir la doctrina del subconsumo de Hobson. Pero estoy de acuerdo con la noción, que quizá es similar a la suya, de que la prosperidad es acumulativa. Si en las circunstancias existentes podemos hacer algo, ortodoxo o no ortodoxo, para estimular la demanda, desde cualquier parte, esta demanda requerirá un aumento en la oferta, que a su vez mantendría e intensificaría la demanda, y así en adelante. Pero todo esto no es lo que Hobson tiene en mente, creo [escribió a Brailsford, el 27 de octubre de 1926] (citado en Skidelsky, 2013: 528-529).

Desde aquí se prefigura la pertinencia que tendrá para Keynes una trascendente reforma del pensamiento económico: el enunciado de la Ley de Say, pero al revés.

Como tránsfuga de la teoría cuantitativa de la moneda, Keynes explica el ciclo económico y, en su fase B, el desempleo, por la debilidad de la demanda efectiva que, además de corresponder en parte a la desigual distribución del ingreso, deriva de la psicología colectiva en momentos de inestabilidad que

reiteradamente conduce a conservar el dinero en líquido, castigando al consumo y a la inversión; en último término, al empleo.

La trayectoria cíclica del sistema económico y la toma de decisiones en un ambiente de incertidumbre, son los ingredientes del método keynesiano para favorecer la comprensión del capitalismo como un sistema que regularmente ocupa distintos niveles de equilibrio pero sólo excepcionalmente en condiciones de pleno empleo.

Los antecedentes del desorden reinante, no sólo económico, arrancan —paradójicamente— con el inicio de la era dorada del capitalismo.

La Segunda Guerra Mundial tuvo en sus verdaderos vencedores, Estados Unidos y la URSS, a los actores nominalmente menos interesados en la preservación del orden colonial, salvo que esa preservación sirviera a algún propósito de la Guerra Fría. En abstracto, los estadounidenses traicionarían a su propia descolonización al tolerar que prevaleciera dicho orden tras el triunfo aliado y, especialmente, en el mundo aliado. Por su parte, la URSS pretendía —de tiempo atrás— que su mariscal fuese el *Padre de Todos los pueblos*, mediante la liberación socialista y revolucionaria de la porción tercermundista del planeta.

Con enorme velocidad, quedó claro que descolonización y liberación no eran, no podían ser, sinónimos, por la emergencia de dos acontecimientos, de los que derivaron otros tres: la muerte del presidente Roosevelt; su sustitución por Harry Truman; los despidos de Henry Morgenthau II y de Harry Dexter White de los espacios de definición del nuevo orden internacional y la animadversión presidencial a “los rojos”. Con José Stalin enfrente, la Guerra Fría estaba servida¹ y su consolidación como política de Estado derivó de los constantes desencuentros entre las potencias que derrotaron a Hitler.

Con esfuerzos muy relevantes de parte del Reino Unido para pactar la independencia pacífica de la India y la aparente tolerancia ante el ascenso al poder de Mohammed Mossadegh, en Irán, hasta antes de apoyar su derrocamiento, el campeón histórico de la colonización se adaptó a los nuevos tiempos. El aliado menos dispuesto a ejercer una política descolonizadora fue Francia, con argumentos diversos: En Argelia, por muchos años, se habían establecido ciudadanos franceses que *coordinaban las actividades económicas más dinámicas* y

¹ El *Plan Morgenthau para Alemania* (Morgenthau, 1991: 350-356) y la relación epistolar entre Roosevelt y Stalin (Butler, 2007: 429), muestran la tendencia de las relaciones internacionales establecida por Estados Unidos que se rompió con la muerte de Roosevelt.

habían establecido importantes centros de población; en distintos grados, la situación se replicaba en el resto de espacios que colonizó Francia.

El sureste asiático tuvo sus particularidades: ya se había diferenciado por experiencia militar duradera contra la colonización, la ocupación japonesa y los intentos de recuperación por parte de las naciones europeas en declive, ahora coludidas con la principal potencia militar del mundo, Estados Unidos; la militancia comunista de importantes dirigentes regionales y la derrota de los invasores de oriente, le otorgaron enorme singularidad a los propósitos independentistas. El apetito anticolonialista de los pueblos subordinados se ventiló en el marco de la anomalía histórica del conflicto ideológico que fue la Guerra Fría y que ocupó la totalidad del planeta; los casos de Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong, por lo menos, resultan emblemáticos del desarrollo llegado del exterior, desde Estados Unidos y Reino Unido, para garantizar el alineamiento político de los espacios así beneficiados.

El problema moral, que destaca Bárbara Tuchman, *Estados Unidos se traiciona en Vietnam*, no es sólo la paradoja por la que el gobierno de una gran sociedad olvida su origen anticolonialista; es el argumento *libertario* anticomunista con el que se pretendió justificar esa intervención, el costo en vidas desproporcionadamente adverso para los vietnamitas, el costo político y económico de la aventura bélica y, al final, su total redundancia. El hegemon del mundo, la mayor potencia militar de la historia, el total dominador cultural que internacionalizó el *modo de vida norteamericano*, participa en una guerra tan costosa y duradera como inútil, y no la puede ganar. El desenlace se mostró engañoso.

La lectura soviética de ese resultado pecó de optimista; en una parte del mundo no desarrollado el desmantelamiento del colonialismo marchaba con éxito y, de paso, sumaba adeptos a la URSS; el encuentro de Portugal con la democracia, mediante la *revolución de los claveles*, favoreció la causa independentista de sus colonias, nuevos espacios de confrontación (con la Guerra Fría como telón de fondo). Los límites de la expansión soviética no serían fijados por un adversario en aparente decadencia; los verdaderos problemas provenían del interior de un sistema económico dramáticamente ineficiente, corrupto y, con excepción de la industria del armamento, sumido en el atraso tecnológico más inquietante (Olson, 2002). Invadir a Afganistán, en diciembre de 1979, significó la creación de otra fuente de grandes problemas.

El conflicto soviético con China produjo algunos frutos hasta entonces inimaginables: la *diplomacia del ping-pong*, el exitoso acercamiento con el

gobierno estadounidense (Kissinger, 2012), por citar un ejemplo, convirtió al Estado chino en el segundo en reconocer al gobierno golpista de Augusto Pinochet. Con la muerte de Mao y la ruina de sus partidarios, la flexibilización económica ocupó el sitio que se había dispensado a la crítica del revisionismo soviético, con resultados que transformaron radicalmente a la economía internacional. Si la *revolución cultural* no alcanzó a satisfacer los propósitos de sus animadores, sí limpió el tablero político al reformismo radical de Deng Xiaoping (Spence, 2011: 791-968).

El retorno del poderoso Islam a un escenario internacional sometido a fuertes perturbaciones, se hizo visible mediante una revolución de carácter religioso, en el semicrepúsculo del siglo XX. Asombró al mundo el estallido del vigoroso movimiento, además antiestadounidense, en un espacio dominado por los intereses de las grandes empresas petroleras anglosajonas, y puesto bajo el control del Sha Mohammad Reza Pahlavi —miembro de una dinastía que, según su propio dicho, provenía de la grandeza persa—, colocado al mando desde 1953 por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) durante el gobierno de Eisenhower en respuesta a la nacionalización de la industria petrolera que promovió el primer ministro M. Mossadegh (McWilliams y Piotrowski, 2001: 417-420).

La llegada al poder del Ayatollah Ruhollah Khomeini, en enero de 1979, tuvo el peculiar efecto de llevar la fe a la cima, incluso constitucional, del Estado iraní; el lamento de John Stuart Mill, en la década de 1850, cobró enorme actualidad: “Si la creencia religiosa fuera tan necesaria para la humanidad como se nos dice, hay buenas razones para lamentar que su base intelectual tenga que ser sostenida por un soborno moral del entendimiento” (Mill, 1874 [1986: 48]).

El 4 de mayo de 1979, el Partido Conservador del Reino Unido ganó la mayoría de escaños y, de paso, la obligación de formar gobierno. En la persona de Margaret Thatcher, el neoliberalismo obtenía en las urnas el triunfo que sólo había logrado por las malas en América del Sur; el mundo contempló otra revolución conservadora que recorrería sus confines, sepultando al Estado de bienestar, donde había existido, y a las esperanzas de alcanzarlo en el subdesarrollo. Un viraje de 180 grados puesto al servicio del mercado (Thatcher, 1993: 123-171).

“Si es una definición lo que quiere, yo le daré una. Una recesión es cuando tu vecino pierde su trabajo. Una depresión es cuando pierdes el tuyo. ¡Y

la recuperación viene cuando Jimmy Carter pierde el suyo!”.² El éxito, abrumador, que alcanzó la candidatura presidencial de Ronald Reagan significó la legitimación de la *magia del mercado* y la redundancia del Estado; thatcherismo y reaganomics echaron a andar el *dumping* fiscal, el descrédito de los sindicatos, la apertura económica mundial, las externalidades que, junto con las *internalidades*, acabarían por liquidar a la Unión Soviética, las desregulaciones (entre las que la joya de la corona fue la privatización indiscriminada) y el crecimiento alucinante de la desigualdad. El neoliberalismo ha significado, también, la derrota extensa y profunda de la clase trabajadora en todo el planeta.

En el ámbito intelectual no abundaron los esfuerzos por imaginar el porvenir de Occidente y del mundo. La excepción notable (en ese orden: occidente y mundo), provino del Collège de France y fue personificada por Michel Foucault: *Nacimiento de la biopolítica*, es el curso que impartió durante 1979, en 12 clases, que recorre las características fundamentales del liberalismo europeo y describe el surgimiento y desarrollo del neoliberalismo, desde el Coloquio Lippmann, destacando el protagonismo del *homo economicus* y la generalización de la forma “empresa” en el campo social (Foucault, 2007: 401). Pese a sus inocultables limitaciones, es un estudio visionario del cambio de época que significa la normatividad neoliberal (Brown, 2015: 57-152).

El paso siguiente, tras el discreto derrumbe de la URSS y el éxito mundial de la fobia al Estado, es el de la globalización economicista neoliberal, el *hipercapitalismo*, en los términos de un brillante y joven economista (Piketty, 2020: 753-831). La cascada de reformismo conservador que se globalizó durante la década de 1990 produjo la autonomía de las bancas centrales, la financiarización, la gerencialización de la administración pública, la gobernanza, la edificación de una sociedad de mercado, el capital humano como destino vital, la promoción de los Acuerdos Regionales de Integración (ARI) especialmente entre naciones con notables asimetrías económicas (*integración estratégica*, la nombró el Banco Mundial), la densidad creciente de la incertidumbre y la mayor recurrencia y profundización de las crisis (no sólo económicas) en las que la irresponsable *cigarra* del mercado entrega la batuta a la anémica *hormiga* estatal.

² Discurso de campaña de Ronald Reagan durante 1980 (citado en Greenspan, 2008: 103).

El desempleo tecnológico y su impacto político

“En un estudio realizado en 1993 por el Departamento de Trabajo [de Estados Unidos], se demostró que tan sólo una cifra inferior al 20% de los que seguían programas de reeducación federales eran capaces de encontrar nuevos empleos en los que recibirían, como mucho, un 80% de sus antiguos salarios” (Rifkin, 1996: 218).

El extraordinario texto de J. Rifkin es un análisis detallado y profundo de la disputa entre las nuevas tecnologías y los trabajadores por puestos de trabajo, a lo largo de la historia reciente. Tiene un carácter pionero en investigaciones que serán continuadas por Diamond (2007) y Harari (2017), ambos libros comparten el subtítulo de *Breve historia de la humanidad* y, especialmente el segundo, percibe —en la combinación de inteligencia artificial (AI) y biotecnología— amenazas de alto peligro para la misma especie.

La variable explicativa de la reducción de la demanda de trabajo humano es el cambio tecnológico. La innovación constante de productos y de procesos productivos se ha convertido en la paradójica condición de una competencia cada vez más imperfecta, por alcanzar poder de mercado; competencia para convertirse en monopolio, tal como lo previó M. Kalecki y tal como opera un puñado de empresas trasnacionales en el mundo globalizado que han construido, con el telón de fondo del neoliberalismo economicista: “Vermos que la mayor falla de la globalización es el intento de integrar mercados en una escala global, sin Estado. Ello ha producido una vida en el mercado más insegura, más criminal y menos legítima. *Mercados sin Estados son mafias*” (Skidelsky, 2018: 350) (las cursivas me pertenecen). La consecuencia de esa búsqueda de incrementos en la productividad trasciende al escenario estrictamente económico y afecta poderosamente al ámbito político.

La economización de la totalidad de la existencia humana es la reconstrucción neoliberal del Estado y del sujeto, en la calificada opinión de Wendy Brown (2015: 13-57). No es la interacción de dos esferas claramente diferenciadas sino la penetración de la economía de mercado en todos y cada uno de los ámbitos de la sociabilidad, pervirtiendo la vida política, social y personal, que se ve sometida a la búsqueda de rentabilidad en su cotidianidad, en todas sus acciones.

Este nuevo determinismo economicista, al fundarse en la teoría neoclásica convertida en ideología, se despoja de las más importantes advertencias keynesianas sobre las taras de la economía de mercado: las tormentas económicas

forman parte del funcionamiento habitual del sistema de mercado; las economías azotadas por las crisis no pueden resolver su situación por sí mismas, y la búsqueda de eficiencia no es tolerable a cualquier costo (Skidelsky, 2009). La contraparte de las rigideces frecuentemente toma la forma de crítica devastadora y ocupa su sitio en la alternativa política.

En su discurso sobre el centenario de la muerte de Malthus, Keynes hace referencia a la manera en que Shelley (el poeta de la revolución espiritual) y Coleridge (el poeta del conservadurismo espiritual), coincidían en percibir a Malthus como el símbolo de los sofismas de los economistas. Esto dijo:

Así dos poetas distintos, pero poseyendo ambos la más alta calidad de penetración intelectual, interpretaban lo que se les iba diciendo. Ni una sola de las acusaciones de este tipo dirigida a los economistas del siglo XIX carece del todo de base, ni nosotros, economistas de hoy, podemos rehuirla enteramente. En realidad, la obra iniciada por Malthus y completada por Ricardo proporcionó una base intelectual muy sólida para justificar el *statu quo*, para detener experimentos, para sofocar entusiasmos, para mantenernos a todos dentro de un orden; y fue una justa recompensa que alumbraran, como progenie ilegítima, a Karl Marx.

Al hacer la analogía con la rigidez que encierra el poderoso mensaje neoliberal, en labios de Margaret Thatcher, *There Is Not Alternative* (TINA), la justa recompensa toma la forma de populismos, en el sentido de radicalismo democrático, como lo analiza P. Rosanvallon (2021: 290). La percepción del populismo, no sólo ni fundamentalmente, como descontento con la globalización y sus efectos, sino, más bien, como una ideología vigorosa que tiene fundamentos históricos y teóricos, coloca el nivel de la discusión en el elevado sitio que merece; para el autor de referencia, y de ahí el título del texto, el populismo es la ideología ascendente del siglo XXI. En una época crepuscular para casi todas las ideologías, no es poca cosa; tampoco es suficiente:

La visión populista registra el hecho de que las clases ya no cumplen el papel estructurador que las caracterizaba, pero lo hace en términos que se exigen del problema de analizar el nuevo mundo social naciente, contentándose con un pueblo del 99%, de contornos forzosamente difusos, protagonista de la emancipación y nueva figura del amo democrático. Al mismo tiempo que el conflicto con el 1% que lo constituye en negativo no muestra más que una comprensión empobrecida de las tensiones, divisiones y solidaridades que se

deben atender para constituir una comunidad política efectiva y una sociedad de iguales (Rosanvallon, 2021: 226).

Mientras la profecía marxista sobre la concentración del capital se cumplió a cabalidad, aquella que anunciaba la proletarización creciente, no alcanzó su alumbramiento.

El consumo como función del ingreso o ¿del crédito?

La consolidación del neoliberalismo en el mundo anglosajón mostró, entre sus primeros efectos, el estancamiento y posterior reducción de los salarios reales, en un ambiente de progresiva desprotección del empleo. El ingreso indirecto del gasto público más la eficacia del estabilizador automático que representa el seguro del desempleo, se convirtieron en historia y el recurso disponible fue el endeudamiento que alcanza niveles de imposibilidad de pago, a escala global.

La mecánica seguida es que la reducción de impuestos y gasto público en Estados Unidos, le proporcionó un *dumping* fiscal que se volvió paradigmático y, así, se globalizó. Ninguna nación desarrollada pretendió mantener un costoso Estado de bienestar, cuando la más poderosa potencia del planeta lo convirtió en redundante.

El asunto principal es que ese esquema no es sostenible, entre otras razones, porque el producto interno bruto (PIB) mundial en alrededor de 70% depende del consumo y las recuperaciones de las crisis, desde la Gran Depresión, se desarrollan con arreglo a la gestión de la demanda. La pandemia no ha sido la excepción. En estas condiciones y cuando la deuda es mayor al ingreso, la solvencia desaparece; esa capacidad de amortizar deuda y mantener el volumen de consumo ha hecho mutis del escenario y la mesa está servida para una cercana y grave crisis de subconsumo.

Conclusiones

La torpeza humana y el universo, son infinitos. Del universo, no estoy seguro.

ALBERT EINSTEIN

El recorrido histórico que pretendió este capítulo arroja numerosas lecciones, a los efectos de las pretensiones científicas de la disciplina y, también, de la incrementada vulnerabilidad de la especie.

En el primer caso, aparece la reiterada metamorfosis de la incertidumbre en riesgo. La inveterada afición de la sabiduría económica convencional por predecir el futuro con los datos del presente, se vuelve a hacer visible con apoyo en la mentirosa *transformación*.

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* (Keynes, 1937: 265).

Cuando se coloca en el sitio de la incertidumbre al riesgo, actuarialmente mensurable y totalmente predecible, se decreta la desaparición de la incertidumbre en el único sentido, radical, en que Keynes la planteó; debemos recordar el papel protagónico que este engaño adquirió durante la Gran Recesión, como parte de los *animal spirits* que animaron la crisis.

La especie, por su parte, enfrenta la “extinción de los rinocerontes grises”, los acontecimientos sobre los que estamos advertidos —como el cambio climático o la pandemia— y frente a los que reaccionamos tardíamente, con considerable indiferencia (Tooze, 2021: 16). Los amagos del SARS, durante 2003 y 2009, fueron anuncios subestimados de lo que acontecería en 2020.

Si se voltea a revisar la historia, se establece la soberbia de una disciplina con pretensiones de ciencia, se reconoce el carácter radical de la incertidumbre y se asume la poca atención que dispensamos a advertencias mayores, es

posible, sólo posible, que adquiramos la humildad intelectual que nos permita construir previsiones frente a un porvenir que ignoramos.

Bibliografía

- Brown, Wendy (2015). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. México: Malpaso.
- (2019). *In the Ruins of Neoliberalism. The Rise of Antidemocratic Politics in the West*. Nueva York: Columbia University Press.
- Butler, Susan (comp.) (2007). *Querido Mr. Stalin. La correspondencia entre Franklin D. Roosevelt y Josef V. Stalin*. Barcelona: Paidós.
- Diamond, Jared (2007). *Armas, gérmenes y acero, 2*. Debate, Penguin Random House Group.
- Foucault, Michel (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Greenspan, Alan (2008). *La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo*. Barcelona: Ediciones B.
- Harari, Yavel (2017). *De animales a dioses*. Debate, Penguin Random House.
- Keynes, John Maynard (1937). “The General Theory of Employment”, en *The Essential Keynes*, Gran Bretaña: Penguin Classics, 2015.
- Kissinger, Henry (2012). *China*. España: Debate, Random House Mondadori.
- Luxemburgo, Rosa (1913 [1987]). *La acumulación de capital*. México: Juan Grijalbo Editor.
- Malthus, R. Thomas (1820 [1998]). *Principios de economía política*. México Fondo de Cultura Económica.
- Mazzucato, Mariana (2021). “A New Global Economic Consensus”, Project Syndicate, 17 de octubre.
- McWilliams, Wayne C. y Harry Piotrowski (2001). *The World Since 1945. A History of International Relations*. Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Mill, John Stuart (1874 [1968]). *La utilidad de la religión*. Madrid: Alianza Editorial.
- Morgenthau III, Henry (1991). *Mostly Morgenthau. A Family History*. Nueva York: Ticknor & Fields.
- Niño Becerra, Santiago (2020). *Capitalismo 1679-2065. Una aproximación al sistema económico que ha producido más prosperidad y desigualdad en el mundo*. España: Ariel.
- Olson, Mancur (2002). *Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Piketty, Thomas (2020). *Capital e ideología*. México: Grano de Sal.

- Ricardo, David (1821 [1984]). *Principios de economía política y tributación*. Madrid: Editorial Ayuzo.
- Rifkin, Jeremy (1996). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: El nacimiento de una nueva era*. México: Paidós.
- Rosanvallon, Pierre (2021). *El siglo del populismo. Historia, teoría, crítica*. Buenos Aires: Manantial.
- Skidelsky, Robert (2009). *El regreso de Keynes*. Barcelona: Crítica.
- (2013). *Keynes*. Barcelona: RBA.
- (2018). *Money and Government. The Past and Future of Economics*. Londres: Yale University Press.
- (2020). *What's Wrong with Economics? A Primer for the Perplexed*. Londres: Yale University Press.
- Spence, Jonathan (2011). *En busca de la China moderna*. México: Tusquets Editores.
- Taleb, Nassim Nicholas (2013). *Cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*. México: Paidós.
- Thatcher, Margaret (1993). *Los años de Downing Street*. Madrid: El País/Aguilar.
- Tooze, Adam (2018). *Crash. Cómo una década de crisis financieras cambió al mundo*. Barcelona: Crítica.
- (2021). *El apagón. Cómo el coronavirus sacudió la economía mundial*. Barcelona: Crítica.
- Tuchman, Barbara (1989). *La marcha de la locura. La sinrazón desde Troya hasta Vietnam*. México: Fondo de Cultura Económica.

SEGUNDA PARTE
La resiliencia económica

¿Otra oscura noche de transformación?

Construcción de la resiliencia económica

Javier Palacios Neri

Usted puede saber lo que dijo,
pero nunca lo que el otro escuchó.

JAQUES LACAN (1901-1981)

Introducción

LA CONJUNCIÓN DE CRISIS PANDÉMICA Y ECONÓMICA ofrece la oportunidad a formuladores de políticas para fortalecer sus recomendaciones y preparar a la economía para un futuro pospandémico prometedor. Eso significa aprovechar el momento para diseñar, publicar e instrumentar una política de estímulo fiscal y monetario sin precedentes y respaldar con medidas ágiles y originales procesos de reformas orientados a apuntalar la economía con recursos frescos y aplicar mecanismos de reestructuración de la deuda, políticas laborales perfeccionadas y marcos de competencia adecuados para generar años de sólido desarrollo económico y progreso para todos los niveles de vida sin descuidar a la población más vulnerable. Por vez primera en la historia moderna de la economía mexicana, se presentaron al unísono dos de las crisis cuyos impactos son aún impredecibles. La primera incluyó el despliegue de uno de los virus más letales de los últimos tiempos. Frente a la amenaza, la administración en turno mostró su capacidad para manejarla. Derivado de la aplicación de medidas sugeridas por la autoridad mundial y las habilidades a nivel interno, inició el gran confinamiento de la población con efectos inmediatos en la planta productiva y la población nacional. Ambas crisis, sanitaria y económica, crearon y ofrecieron condiciones únicas para adoptar una serie de medidas de política económica con el propósito de construir bases para responder con resiliencia y surgir como una economía más fuerte, dinámica y con opciones comerciales diversificadas para avanzar hacia la sustentabilidad, de menos hacia una sociedad con menor desigualdad.

La resiliencia en la teoría económica

En su origen, la resiliencia se identifica con la disciplina de la física en virtud de la capacidad de resistencia de los materiales. Ahora se la entiende como el conjunto de procesos y estrategias empleadas y aplicadas por un individuo o grupo de individuos para lograr hacer de una situación insoportable, algo más llevadero. John Bowlby (1984) introdujo el concepto a la psicología para aceptar la creencia de que entre más difícil es la existencia de las personas más cercana se está de la depresión. En las ciencias sociales su concepción se construye en un contexto social histórico con dominio sobre los individuos. No se descarta el hecho de que, una vez padecidas diversas series de catástrofes, los miembros de una colectividad pueden recuperar su emancipación y construir una existencia plena. Estos individuos se aceptarán como *resilientes*. Además, el etólogo francés Boris Cyrulnik (2001) la considera como un proceso diacrónico y a la vez sincrónico. En éste operan fuerzas biológicas, históricas, afectivas y sociales articuladas que actúan para transmutar impactos negativos en algo soportable. En Richardson *et al.* (1990: 33-39) se la define como el proceso de enfrentarse al acontecimiento vital disociador, estresante o amenazador que proporcionan al individuo destrezas protectoras y defensivas adicionales previas a la disociación resultante del hecho amenazador.

Los mecanismos resilientes pueden extenderse hasta las instituciones, no sólo a las sociedades. Tal vez sea este el ambiente donde el concepto puede aplicarse en el contexto macroeconómico. Aunque el objetivo del análisis es diferente a ubicar el dominio del concepto en la economía, se partirá del mismo para ejemplificar la posibilidad de obtener conclusiones válidas para situaciones como las enfrentadas por la economía mexicana en el pasado reciente, caracterizado por diversas condiciones derivadas, sobre todo, por la pandemia en general y de manera particular, por las decisiones de política económica tomadas por la administración en turno.

Las discusiones sobre el concepto de resiliencia no son recientes. Su aplicación en la economía ha propiciado la publicación de diversos documentos con argumentos sobre su capacidad para el análisis económico. El criterio se centra en la frecuencia de los desastres naturales y no es nuevo, tampoco específico de la pandemia provocada por el covid-19. Por eso, las perturbaciones naturales y las causadas por humanos obligan a preguntarse cuál es el umbral máximo de resiliencia soportado por las economías ante los diferentes choques. Sin embargo, se carece de una definición y percepción comunes del

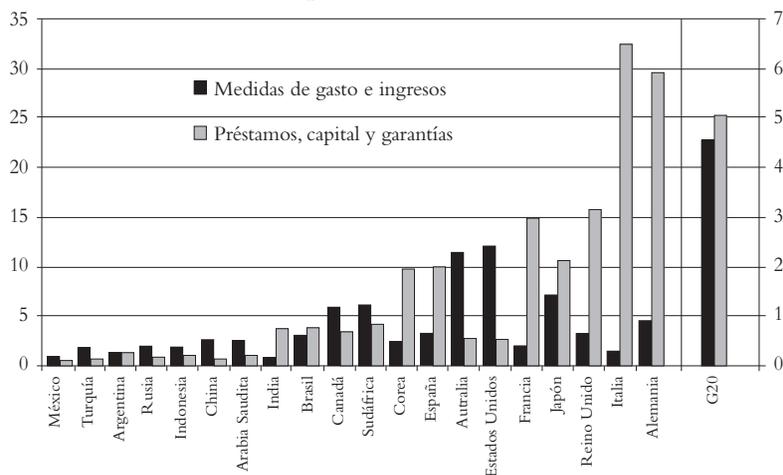
concepto de *resiliencia económica*, pero su aplicación para el estudio y análisis de las condiciones de una sociedad determinada puede arrojar resultados positivos.

Los sistemas económicos actuales, al menos en las economías en vías de desarrollo o aquellas con ingresos medios, adolecen de rasgos profundos sobre la cultura del riesgo de algún tipo. Ello se comprobó con la crisis financiera producida en el periodo 2007-2009, cuando la burbuja especulativa del sector financiero en Estados Unidos propició la ruptura de las relaciones en la esfera financiera y la quiebra de uno de los bancos con mayor tradición en el sector junto al cierre de otros intermediarios financieros. En la actualidad se invierte en una adaptación deficiente para enfrentar los riesgos derivados por los efectos asociados con perturbaciones de algún tipo. La resiliencia se considera como una parte integrante del llamado *contrato social* y de una transición razonable a otro estadio social, pero a la fecha se carece de un consenso político amplio para sustentarla. A su vez, se estima que los sectores público y privado debieran formular estrategias de largo plazo para el riesgo de desastres y, ahora es urgente, para la adaptación climática vinculada con estrategias de inversión para enfrentar, por ejemplo, situaciones adversas ante los cambios climáticos. De aquí la sugerencia de lograr que tanto el financiamiento como la inversión sean elementos resilientes, de no hacerlo se enfrentarán no sólo riesgos financieros, también riesgos sistémicos y en cascada; por ello, las taxonomías de inversión debieran procurar incorporar los conceptos sustentable y no sustentable.

Una pandemia inesperada

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró a la covid-19 como pandemia de consecuencias impredecibles. La actividad económica y los mercados financieros globales fueron golpeados de manera súbita y violenta. Diversos hacedores de política económica tomaron acciones para reordenar los mercados financieros, facilitar el acceso al financiamiento y limitar los ajustes a la baja en los renglones de empleo, actividad económica y los niveles de vida de las capas de población más vulnerable. Todos los gobiernos del mundo adoptaron medidas para enfrentar la pandemia. Por un lado, atendieron la emergencia sanitaria y, por otro, propiciaron asistencia emergente a hogares y empresas y prepararon sus economías para enfrentar el mundo pospandemia. La Gráfica 1 muestra una de las primeras acciones tomadas al interior de las economías del Grupo de los 20 (G20).

Gráfica 1
Medidas fiscales anunciadas por las economías del Grupo de los 20
(porcentaje del PIB)



Nota: los agregados del G-20 se calcularon con ponderaciones del producto interno bruto (PIB) ajustadas a la paridad de poder adquisitivo (PPA). Enfoque de estimaciones sobre las medidas discrecionales del gobierno complementadas por estabilizadores automáticos existentes y difieren entre países en su amplitud y alcance. Información a mayo 2020.

Fuente: Battersby, Ture y Lam (2020). Estimaciones del equipo de asesores del Fondo Monetario Internacional (FMI) e información de las autoridades de cada país.

Los organismos multilaterales internacionales enfrentaron la emergencia generada por la pandemia con recomendaciones urgentes para las economías del mundo entero. La gráfica anterior muestra la posición de México al interior del Grupo de los 20. Como se observa, México es el último país con la menor proporción de recursos del producto interno bruto (PIB) destinados al apoyo de la recuperación de los agentes económicos necesitados de apoyos inmediatos. Los argumentos para no hacerlo se escucharon a lo largo y ancho de la nación. El banco central en su comunicado de prensa del 21 de abril de 2020 y de conformidad con las disposiciones dispuestas por la Ley del Banco de México aprobó medidas para proveer liquidez y mejorar la operación de los mercados internos, fortalecer el otorgamiento de crédito en la economía, promover el ordenamiento de los mercados de deuda y de cambios. El objetivo no fue el rescate, por el contrario, el banco central tuvo como propósito la reducción del comportamiento procíclico de las instituciones financieras y

crear condiciones para que los intermediarios continuaran con financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas y a los hogares que en el transcurso de la pandemia vieron reducidos sus niveles de ingreso. En ningún momento se convirtió en un rescate. Fue una medida apremiante y logró, apenas, mitigar necesidades urgentes de las empresas que lo solicitaron. En conjunto, los recursos asignados para las acciones aprobadas de apoyo al sistema financiero ascendieron a 750 millones de pesos; los cuales, junto a otros recursos, representaron 3.3% del PIB. Por otro lado, y dada la participación de nuestro país en los organismos multilaterales internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI), al reconocer que la pandemia tuvo efectos económicos y sociales imprevisibles y la fuerte caída en los niveles de inversión mundial, y dado que las empresas y hogares aumentaron su necesidad por liquidez, en agosto de 2021 dispuso una asignación general de derechos especiales de giro (DEG) equivalente a 650 mil millones de dólares. A México correspondió recibir DEG por un monto equivalente a 12 117 millones de dólares (Cuadro 1).

Cuadro 1
Fondo Monetario Internacional: asignación de DEG al Banco de México
Millones de DEG (millones de dólares)^{1/}

Periodos básicos ^{2/}	Asignación	
	Individual	Acumulada
Primero (1970-1972)	124.2 (176.1)	124.2 (176.1)
Tercero (1978-1981)	165.9 (235.3)	290.0 (411.4)
Noveno (2007-2011)	2 337.2 (3 315.3)	2 627.2 (3 726.3)
Asignación especial septiembre 2009	224.0 (317.7)	2 851.2 (4 044.3)
Undécimo (2017-2021) ^{3/}	8 542.4 (12 117.2)	11 393.6 (16 161.5)

^{1/} Se convirtieron a dólares corrientes con la tasa de cambio de 0.704983 DEG por dólar vigente al 23 de agosto de 2021.

^{2/} Los periodos que no aparecen carecieron de asignación.

^{3/} Vigente a partir del 23 de agosto de 2021.

Fuente: Asignación General de Derechos Especiales de Giro (DEG) del Fondo Monetario Internacional. Informe trimestral, abril-junio, 2021; Banxico(2021).

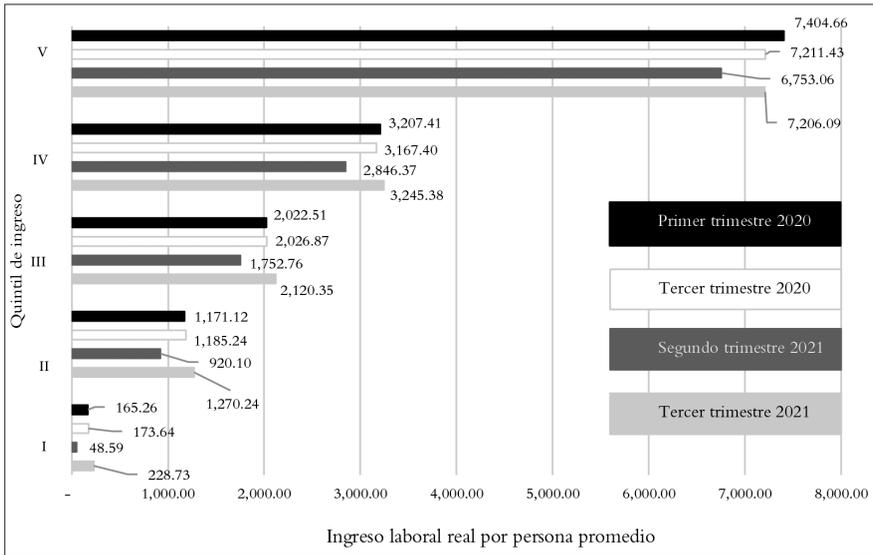
Conviene señalar el destino de los recursos asignados por el FMI: por mandato de su Ley el Banco de México no puede usarlos para operaciones de préstamos o donaciones a ningún fondo fiduciario o alguna institución financiera para el desarrollo. Forman parte de las reservas internacionales del Banco

de México (Banxico) y sólo se usan para objetivos específicos señalados en su propia Ley, excluyendo préstamos a fondos fiduciarios o donaciones de alguna naturaleza. Al crecer las reservas internacionales se asegura la estabilidad macroeconómica para favorecer las expectativas sobre la inversión en el país y, al mismo tiempo, se fortalece la confianza en la capacidad de respuesta por el instituto central ante eventuales desequilibrios a escala internacional con la salida y entrada de divisas. Nunca se orientarían para el pago de deuda externa como se pretendía desde su asignación. Gerardo Esquivel, subgobernador del Banco de México, explicó las razones legales por las cuales era imposible destinarlo a otros usos. Al final, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) participó en el mercado correspondiente, compró dólares para usarlos en la adquisición de deuda externa.

Las consecuencias impredecibles provocadas por la pandemia y la adopción de medidas extremas para reducir su impacto en las sociedades condujeron a la decisión por adoptar la estrategia denominada *The Great Lockdown*, o como fue llamada en nuestro país, *Quédate en casa*, con la recomendación de guardar la-así-llamada *Sana distancia*. Las economías enfrentaron una situación ralentizada y muchas de las actividades se desarrollaron desde los hogares de los trabajadores y surgió así el *Home office* en todo el planeta. Muchos trabajadores y empleados perdieron sus puestos de trabajo y ante el paro y el cierre inminente de empresas los gobiernos diseñaron y aplicaron medidas fiscales de emergencia. En nuestro país los apoyos no llegaron a significar una proporción importante del PIB. Los argumentos fueron de diversos tonos por parte de las autoridades: no se apoyaría a los empresarios porque todos enfrentarían el paro estacional sin problema. Como haya sido, los empresarios cerraron sus plantas y el desempleo se esparció por todo el territorio. Junto con ello inició otra consecuencia también no anticipada: la deficiente distribución del ingreso se acentuó y en la actualidad, y de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en su Informe sobre la Medición de la Pobreza, quienes han superado los efectos de la pandemia son los estratos con mayores niveles de ingreso. Esta situación fue reconocida por la agencia gubernamental dedicada a la evaluación de la política social, como se muestra en la Gráfica 2.

Este es un ejemplo sobre cómo las clases más desprotegidas ubicadas en el primero de los deciles de distribución de la población mantienen niveles de ingreso bajos. Por esta razón se argumenta que la concentración del ingreso se acentuó en los estratos de población con mayores ingresos.

Gráfica 2
 México: Ingreso laboral real per cápita según quintil de ingreso,
 primer trimestre 2020/tercer trimestre 2021
 (pesos del primer trimestre 2020)



Nota: de acuerdo con Inegi, a partir del primer trimestre de 2019 se consideran las estimaciones poblacionales trimestrales generadas por el Marco Muestreo de Vivienda de Inegi.

Fuente: elaborada por Coneval con base en la ENOE y la ENOE nueva edición. A precios del primer trimestre de 2020.

En un contexto como el descrito, la inversión pública es esencial, sobre todo en una economía como la mexicana. El gasto público es necesario para reactivar la actividad económica y avanzar hacia la creación de nuevos, mejores y bien retribuidos niveles de empleo en el corto plazo y varios millones de nuevos puestos de trabajo en el largo plazo. Las estimaciones de las agencias multilaterales señalan los beneficios a recibir si la inversión pública crece al menos 1% del PIB, pues se fortalecerá la confianza en la recuperación y crecerá en porcentaje cercano al 3%, la inversión privada en 10% y la creación de empleos en 2.5% si las inversiones son de alta calidad y las economías no enfrentan el problema de la deuda pública y privada (FMI, 2020).

La actual administración dedicó tiempo, recursos humanos y financieros para orientar a la economía mexicana. Con espacios fiscales limitados, los agentes económicos deben valorar los beneficios, costos y riesgos de las medidas

de apoyo. Por ejemplo, las políticas públicas de salud seguidas en otras latitudes ayudaron a detener el rápido avance de la pandemia, lo que permitió la reapertura a diversas actividades económicas, la restitución de la confianza y la reducción de costos sociales y fiscales. Las transferencias de recursos para estratos de población vulnerable son vitales pues reactivan el consumo de bienes de primera necesidad. Las medidas pueden reforzarse con subsidios a los salarios para conservar el empleo. Sin embargo, las decisiones de política salarial fueron insuficientes, las cuales se antojan cada día más alejadas de la realidad impuesta por la pandemia. Con otras medidas consideradas como urgentes antes de administrar de manera eficiente la estrategia de vacunación, se avanzó por un camino incierto e impuso más restricciones a las ya difíciles condiciones por las que atraviesa la economía mexicana. Existen diversos ejemplos al respecto, como el extravío de 19 millones de vacunas contra el virus. De conformidad con cifras de la Secretaría de Salud (SSa) al 18 de julio, México recibió 73 699 175 vacunas y al 17 de julio se habrían aplicado 54 282 399 dosis. La empresa encargada de la distribución de las vacunas anticovid fue incapaz de ofrecer una respuesta concreta y en un comunicado breve expuso que se limita a entregar los fármacos a los almacenes estatales en conjunto con la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y ahí termina su labor.¹

A lo anterior habrá necesidad de agregar un flagelo de la sociedad mexicana: la ausencia de seguridad para todos los mexicanos. Se viven tiempos de terror. La violencia se muestra en todos los estados de la Federación y las ciudades se encuentran bajo el dominio del crimen organizado. El aumento en el nivel de ejecuciones diarias y las frecuentes masacres a diversos sectores de población son consecuencias dolorosas de la estrategia de seguridad pública y la pérdida de confianza por parte de los inversionistas internacionales es latente.

Por eso la necesidad de un recuento de las medidas fiscales y de apoyo ofrecidas por la administración para la planta productiva y las medidas urgentes tomadas para la protección de los estratos de población más vulnerable. Entre éstas destacan las siguientes:

- a) La inversión pública como proporción del PIB, necesaria para reactivar la economía.

¹ Información tomada del tuit publicado por el Grupo Radio Fórmula el 18 de julio de 2021 [@Radio_Formula #Última hora @S_Salud_mx].

- b) El comportamiento adecuado del gasto presupuestal para establecer un presupuesto equilibrado como meta para ordenar las finanzas públicas.
- c) Reducir el endeudamiento externo para disminuir la dependencia del capital internacional y consolidar la soberanía nacional.
- d) Preparar el regreso de la economía mexicana al mundo pospandémico y mostrar la resiliencia ante esas desconocidas y novedosas condiciones.

Se trata de analizar una de las alternativas frente a las cuales la economía mexicana debe actuar con urgencia antes de prevenir otro tipo de amenazas, como un nuevo rebrote de la pandemia, de la cual se vive ya la tercera gran embestida y amenaza con oscurecer y minimizar los logros obtenidos, pues el número de contagios creció de manera exponencial aun con un esquema de vacunación en pleno ejercicio.

Inversión pública en México

Para contrarrestar los elevados costos humanos, económicos y fiscales de la pandemia, se llevaron a cabo inversiones por todo el planeta para asegurar el desarrollo y acceso universal a la vacuna y mejores tratamientos anticovid. La política de austeridad en México es una estrategia anunciada y seguida por la actual administración para disminuir el gasto público y mantener un presupuesto equilibrado. Sin embargo, los recortes al presupuesto en obra pública, las cancelaciones y el manejo laxo de la economía, generaron consecuencias negativas para el crecimiento económico y el desarrollo social del país. Desde 2015 el gasto público registró caídas significativas a partir de la disminución de los ingresos petroleros, seguida por la decisión de reducir el gasto de inversión. De acuerdo con las estadísticas oportunas ofrecidas por la SHCP, la inversión pública en carreteras, sistemas de transporte colectivo, autopistas, aeropuertos, hospitales, escuelas, deportivos y alcantarillado entre otros renglones, significaron 4.7% como proporción del PIB. Al cierre de 2020, este mismo renglón representó 2.8% del PIB (CIEP, 2020).

El gasto en inversión por el sector público opera como ancla para la inversión privada y potencia la actividad económica. En el primer semestre de 2021, con signos de escasa recuperación de los indicadores de reactivación, señalan que el PIB apenas creció 0.4% y la inversión física cayó en términos reales 3.5%. En este escenario es difícil lograr un crecimiento sustantivo. Es

probable un crecimiento de 4.5% como han estimado distintas organizaciones. Sin embargo, no se trata de un crecimiento dinámico porque la base de comparación es reducida y lo más que pudiera creerse de manera positiva, es hacerlo a lo sumo 2.2, cifra menor al 2.77% al cierre del ejercicio anterior, según la *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado*, publicada por el Banco de México. Las razones de esta estimación son derivadas de la ausencia de una estrategia de vacunación efectiva entre otras decisiones. A escala global, las economías avanzadas muestran la pauta a seguir para avanzar hacia el mundo pospandemia. Nuestro país debe comprender que pertenecemos a un concierto internacional donde la regla es la colaboración de cada uno de los agentes participantes para fortalecer el sistema en su conjunto. Sugieren para ello un escenario de tres posibles pautas a seguir:

1. La posibilidad de llevar a cabo un nuevo esquema de confinamiento ante brotes eventuales.
2. Reaperturas parciales de las actividades consideradas como prioritarias y con las medidas sanitarias más efectivas.
3. Elevados niveles de control médico sobre la pandemia.

La información existente en la economía mexicana sobre este tema es incompleta. Nuestra sociedad enfrenta una tercera ola de infecciones y durante los meses finales del año las infecciones continuaron por la temporada de frío.² Los contagios se suceden de manera dramática y el proceso de vacunación es incierto. Se abandonó la conferencia vespertina de información sobre los avances de la pandemia. Entre las mismas autoridades existe desacuerdo sobre las fechas y sitios autorizados de vacunación. Como ya es un hecho real, la información es diversa y surgen mecanismos informales para informar a la sociedad mexicana. La evidencia es clara en este sentido: los contagios nacionales crecieron 37% al 19 de julio de 2021 en relación con la semana anterior. Los hospitales están muy cerca de cubrir su capacidad. Esta información es sin considerar pacientes cuya decisión es atenderse en su casa, dada la falta de confianza en los hospitales oficiales y los particulares son inaccesibles para

² En los últimos días de noviembre se anunció el descubrimiento de una nueva mutación del virus; la llamada *Ómicron*, descubierta en países de África. Aún se desconocen sus niveles de contagio y letalidad.

la mayoría de la población, sobre todo cuando los niveles de pobreza alcanzaron rangos históricos.³

Para suplir deficiencias, la SSa presentó ante el Consejo Nacional de Salud (Conasa) un proyecto para los nuevos parámetros de medición del Semáforo de Riesgo Epidémico. Sin especificar de manera directa cuáles serán los cambios, la dependencia se concretó a afirmar sobre los nuevos criterios, la necesidad de responder a la actual dinámica de contagio, hospitalización y defunción y las diferentes edades afectadas por la epidemia. En otras palabras, las autoridades de la SSa no han evaluado con detalle los efectos de la pandemia y sólo buscan solucionar de manera acelerada los problemas derivados de la tercera ola de contagios. Debieran insistir en la aplicación de medidas sanitarias a seguir por la sociedad, el uso obligado del cubrebocas, entre otras medidas.

Conviene señalar distintos aspectos relacionados en esta situación coyuntural. Se menciona la imposibilidad de regresar a un confinamiento completo y generalizado para aislar a la nación y disminuir cualquier indicio de contagio. Tal vez se confía demasiado en la estrategia de vacunación. Sin embargo, el número de personas vacunadas es incierto. Las cifras oficiales publicadas por la SSa indican un total de 85 041 305 personas, de las cuales 93% cuentan con esquema completo de vacunación. Los cambios al *así-llamado-semáforo-sanitario* son de ayuda escasa para detener los contagios. Es posible, en cambio, modificar la estrategia de vacunación para hacerla más ágil y eficiente. De igual manera, es conveniente realizar una estrategia destinada a promover el uso del cubrebocas. Se ha probado su eficacia en otros países, pero en el nuestro se desdeña su uso. Mantener la manera actual para enfrentar la pandemia tiene consecuencias difíciles para reactivar la economía. La nueva ola expansiva de los contagios ofrece la oportunidad para retomar las riendas de la estrategia y operar para lograr el menor impacto posible en la sociedad mexicana.

³ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), organismo público creado para medir entre otras cosas, la pobreza en México, presentó el martes 9 de febrero de 2021 el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS) 2020*, cuyo escenario pesimista calcula 70.9 millones de pobres por nivel de ingreso y representa 56.7% de la población nacional.

Pasado reciente

Como resultado de la Gran Depresión (GD), la economía mexicana avanzó por el camino de un modelo novedoso para esos años: la industrialización mediante la sustitución de importaciones. Diversos especialistas han destacado los efectos sobre la estructura productiva y, sobre todo, en el comercio internacional de todos los países. Con la realización del conflicto mundial armado, la economía estadounidense se convirtió en mecanismo de protección implícito para la economía mexicana, sobre todo cuando Estados Unidos se orientó hacia la producción de bienes bélicos, situación aprovechada por nuestro país y se impulsó la producción de bienes de consumo y duraderos.

Para finales de la década de 1950 en la economía mexicana se retomó el modelo sustitutivo de importaciones como una de las formas industriales para el crecimiento y desarrollo económicos. La política fiscal instrumentada por esos años fue no deficitaria con tasas de inflación bajas y la existencia de una tasa de cambio fija, pero sin movilidad internacional total de capitales, el viejo supuesto de la teoría ortodoxa. Los hacedores de política económica sostuvieron sobre la sustitución de importaciones la conveniencia de aplicar una variedad de instrumentos entre los que destacaron las barreras al comercio internacional (los llamados aranceles y los permisos previos de importación), subsidios fiscales y financieros y, por entonces, una novedosa política de asignación selectiva del crédito bancario, utilizada por aquellos sectores vinculados con los mecanismos de comercio exterior. Por supuesto, como resultado y junto a un impulso incipiente de la industrialización, esa política propició el surgimiento de distorsiones en la estructura productiva. Entre sus resultados fue el encarecimiento de bienes para los consumidores domésticos, al mismo tiempo operó en la práctica como un impuesto implícito a las exportaciones y la economía estrechó su visión sobre las importaciones, aunque las exportaciones también resintieron el efecto impuesto. Otro de los efectos fue la expulsión de mano de obra barata para alimentar a una producción manufacturera y generar un desarrollo regional desigual notorio hasta hoy.

Para finales de la década de 1960 y los primeros años del siguiente decenio, la política de sustitución de importaciones llegó a su agotamiento y las autoridades del país optaron por un modelo de desarrollo hacia adentro, combinado con una política fiscal y monetaria expansiva incompatible con el régimen de tasa de cambio fija y que por último derivó en la crisis de balanza

de pagos de 1976, cuando la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez dio por concluida una paridad de 12.50 pesos por dólar.

La administración siguiente tuvo como característica principal un desajuste fiscal evidente. En un escenario de precios crecientes del petróleo propició el gasto de gobierno con un lema nada asertivo: “administración de la abundancia” y se desperdiciaron recursos fundamentales para el crecimiento y el desarrollo económicos. La ineficiencia del gobierno fue notoria. Por otra parte, destacó la propiedad de una serie de empresas con administradores con propósitos de todo orden, menos el de eficiencia de esas empresas. Las había en todos los sectores: propietario del petróleo y de la generación de energía eléctrica, también poseía empresas aéreas, los ferrocarriles, hoteles, fábricas textiles y de bicicletas hasta restaurantes, bares y aunque se dude, de centros nocturnos. Uno de los primeros efectos notorios en la economía mexicana fue el flujo de requerimientos financieros del sector público, el cual representó en 1981 el 15% del PIB, simultáneamente la deuda externa pública que en 1970 ascendió a 4 262 millones de dólares llegó a casi 40 mil millones (Vega, 1985: 15-22).

La abundancia no resistió tales niveles de gasto. Para 1981 el precio internacional del petróleo cayó y las autoridades decidieron enfrentarlo con dos opciones de política económica: por un lado, con un ajuste fiscal y, por otro, con una depreciación de la tasa de cambio nominal y real. Aunque el gobierno central decidió mantener la tasa de cambio y se decidió por sustituir la pérdida de ingresos petroleros con mayor deuda externa pública y para corroborar la decisión, el segundo semestre de ese año dio la bienvenida a un endeudamiento externo por 15 mil millones de dólares, de los cuales dos tercios tuvo una fecha de vencimiento menor a un año. El desorden fiscal también se hizo presente y en 1982 la tasa de cambio se devaluó en un porcentaje cercano al 500%, la inflación creció a más de tres dígitos y para paliar la crisis por venir, se expropió el sector bancario al son de no nos volverán a saquear...; para agosto de ese año, México anunció la suspensión de pagos de su deuda externa y, así, con errores de política económica y con una estructura productiva débil, concluyó la llamada Decena Trágica, misma que, parece, se reproduce sin duda.

La crisis de la deuda externa tuvo como resultado la expulsión de México de los mercados internacionales de capitales. El gobierno de esa etapa se enfrentó a un escenario adverso, urgido de un cambio de paradigma en el modelo de desarrollo económico y regresar al manejo ordenado de la estabilidad macroeconómica y de los arreglos institucionales para conducir al gobierno a

nuevas formas de operar y, sobre todo, a garantizar señales de expectativas halagüeñas sobre la asignación de los recursos económicos. El abandono seguro y definitivo del modelo sustitutivo de importaciones se realizó con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) en 1986. Esta decisión marcó el inicio de la liberalización de la economía mexicana y se trató de compatibilizarlo con un Estado regulador y con sus funciones tradicionales y no uno propietario de empresas a la par que conductor de la economía. Como resultado de esta estrategia, las señales a los agentes económicos fueron a partir de los precios relativos en la economía y en incentivos para la asignación sectorial y regional de los recursos productivos de capital y mano de obra. El crecimiento económico seguido se basó en la exportación de manufacturas y, en menor grado, bienes agropecuarios. Puede afirmarse que la apertura comercial disminuyó hasta la desaparición del sesgo antiexportador y contra el sector agrícola propiciado durante los años de dominio del modelo sustitutivo de importaciones.

A partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari se continuó el proceso de modernización institucional y durante su periodo se agotó la privatización de las empresas gubernamentales y se amplió la participación de la inversión privada en la economía y, de paso, se eliminó una de las fuentes del desequilibrio fiscal al racionalizar el conjunto de empresas propiedad del Estado. Para continuar con el proceso de fortalecimiento de las instituciones, se creó en 1992 la Comisión de Competencia Económica y, en la administración del presidente Ernesto Zedillo, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para actualizar a la economía mexicana con las diversas tendencias en la economía internacional y garantizar niveles de competitividad internacional del país. Para 2013, las dos instituciones fueron transformadas en organismos autónomos constitucionales. Si por alguna razón se decide su participación en el mercado internacional sin duda acabará con la escasa competitividad mostrada por la economía mexicana. Por eso, el proceso de actualización de las instituciones debe lograrse gracias a los beneficios recibidos por los consumidores y las economías de escala para los productores. Uno de los cambios institucionales más sobresalientes en la economía mexicana y en línea con la apertura comercial fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), un hecho que consolidó la apertura de la economía al comercio internacional y a la competencia con productores internacionales eficientes. La señal a los agentes económicos fue clara: la apertura comercial continuará y los consumidores nacionales e internacionales, así como los inversionistas

extranjeros mostraron su disposición a apoyar a las exportaciones manufactureras y agrícolas; nuestro país recibió mayor flujo de inversión extranjera, el mejoramiento de las cadenas de valor agregado entre los países participantes. La sustitución del TLCAN por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) permite la continuidad de los beneficios del comercio internacional y si se modifica su operación, como se argumenta con la aplicación de la llamada reforma energética, se estará ante una de las pifias más notorias de la política económica.

Una decisión institucional fue el otorgamiento de la autonomía al banco central, el Banco de México, para garantizar la conducción independiente de la política monetaria, tal como se decidió a partir del Consenso de Washington. El banco central operará como guardián del sistema de pagos de la economía y del mantenimiento de la meta de inflación. El Banxico mantiene su autonomía que le ha permitido alcanzar, en un entorno macroeconómico, la estabilidad, la designación de los miembros de la junta de gobierno y la prohibición constitucional de no asignar ningún tipo de financiamiento al gobierno federal, aunque desde el púlpito del poder se afirme que las reservas internacionales pertenecen al pueblo de México. Por eso, la vulneración de la autonomía del Banco de México puede resultar en condiciones indeseables.

En 1997 se promovió un cambio estructural con la reforma al sistema de pensiones. Se crearon las llamadas cuentas individuales y, para su manejo, se creó la figura de las llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores). La decisión fue un acierto, pues el envejecimiento paulatino pero seguro de la población hizo insostenible a nivel fiscal el sistema de pensiones y se lo sustituyó por uno de contribuciones definidas. Este cambio significó la definición de los derechos de propiedad de cada individuo sobre los fondos para su retiro. Junto a esta reforma institucional se encuentra además la de dos programas de la política social. Por un lado, el programa Progres-a-Oportunidades, mismo que cambió su nombre a Prospera y el Seguro Popular. Como se sabe, la presente administración ha cancelado el primero por uno de transferencias directas al ingreso de las familias más pobres del país, pero condicionado a la asistencia de hijos en la escuela y a los servicios de salud. El segundo de los programas también fue cancelado, pero brindaba servicios de salud a aquellos mexicanos sin acceso a los servicios institucionales de salud, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Conviene destacar la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Al inicio de la actual administración y dada la crítica a las decisiones desde el poder, el

Coneval tuvo que cambiar de autoridades como muestra para la obediencia y lealtad a prueba de todo por parte de sus directivos.

Los cambios y actualizaciones de las instituciones tienen un propósito: dotar a los agentes económicos con un marco institucional suficiente, con certeza jurídica y reglas transparentes para propiciar la asignación eficiente de los recursos y potenciar los beneficios del desarrollo y el crecimiento económicos. Aun con todas las adecuaciones hechas al marco legal, con la modificación de las instituciones y la aplicación de las reformas, la economía mexicana sólo dio muestras limitadas para responder a los movimientos desde los hacedores de política, es decir; la resiliencia económica no se presentó para asegurar en el tiempo la consecución de los beneficios del desarrollo y crecimiento económicos. Las hipótesis sobre esta incapacidad de la economía mexicana son diversas. Por un lado, se encuentran las condiciones económicas de la economía mexicana. Destacan las tres crisis con disminuciones significativas en el crecimiento del PIB durante el periodo 1986-2018. Por otro lado, se encuentra la coexistencia económica de sectores que adolecen de estructuras antiguas de organización productiva, donde interactúan agentes económicos formales y modernos que muestran tasas elevadas de crecimiento junto a sectores donde operan empresas informales con escalas de producción disminuidas y técnicas obsoletas, con mano de obra de escasa calidad y bajos niveles de capital humano, pero con una producción incipiente. Estos sectores caracterizan al agropecuario, el industrial o lo que aún queda del mismo y los servicios que parecen los más desarrollados en tiempos pandémicos y pospandémicos. Esos agentes económicos coexisten con esquemas legales burocráticos, barreras elevadas de entrada a los mercados, corrupción rampante y un sistema de seguridad social sin desarrollo donde las aportaciones patronales actúan como un impuesto implícito a la formalidad que explica el crecimiento de una economía informal que se convierte en lastre al desarrollo de la economía en su conjunto. Además de esos problemas persisten otros en diversas regiones del país, sobre todo aquellas integradas a la economía mundial por medio de los flujos de comercio y de la inversión extranjera y nacional. Destacan algunos estados del norte del país que comparten con otros un desarrollo económico casi nulo, entre ellos están Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Desde un punto de vista personal, se perdió la responsabilidad histórica para diseñar e instrumentar un conjunto de políticas públicas para eliminar todos los lastres que impiden a la economía mexicana lograr niveles de crecimiento y desarrollo regional con menores desigualdades. Lo que ha sucedido es lo

opuesto: las decisiones y acciones centralizadas han limitado de manera notoria el crecimiento económico y sólo se observa el ejercicio diario del proceso de desmoronamiento de las instituciones. Una visión corta de la transformación. Las decisiones unilaterales han vulnerado el estado de derecho. La certidumbre jurídica se estrecha y la inversión fija bruta ha disminuido su ritmo desde finales de 2018 y, para septiembre de 2021, su nivel es similar al registrado en 2011. Cuando se descuenta la depreciación física del capital, la inversión fija neta ha sido muy baja y se deduce que el capital productivo en la economía no ha crecido un ápice. La política económica debiera diseñarse para evitar consecuencias insostenibles. Aunque no ha sido así, de manera necesaria. Es urgente superar la etapa de las declaraciones y apreciar los beneficios del conocimiento científico y técnico para aplicarlo en todos los órdenes de la administración pública y ejecución de obras y programas públicos eficientes y con tasas de rentabilidad positivas. Las acciones de política económica tienen dos ejes notorios y principales: por un lado se encuentran las construcciones de cuatro obras: el aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, el Tren Maya, la refinería Dos Bocas y el corredor del Istmo de Tehuantepec. Por otro, el eje de los programas gubernamentales es una asignación de recursos mediante transferencias. En la historia moderna de las naciones hay un hecho evidente: sin desarrollo económico sustentable el crecimiento económico y el bienestar de la población son imposibles. En aras de la racionalización del gasto, se han revisado y actualizado diversos programas de apoyo entre los que destacan los siguientes:

Primero los pobres. Un programa sin duda atractivo para la gran masa de población en situación de pobreza extrema. De ofrecer cobertura total y verdadera servirá de estímulo para avanzar hacia el Estado de bienestar. Se esperan resultados más que positivos, eficaces.

Comedores comunitarios. Una opción atractiva y de bajo costo para una proporción importante de la población trabajadora y de gente en miseria extrema. Debiera impulsarse una opción similar cuyos recursos sean administrados de manera diferente.

Cierre de guarderías. Con el mismo motivo del ahorro del presupuesto este programa social es para beneficio de mujeres trabajadoras. Entre sus beneficios se encuentra la no discriminación y atención de todas las mujeres trabajadoras.

Crisis económica. Es uno de los temas de mayor trascendencia para todos los mexicanos. Manejarla de manera eficiente y óptima facilitará el tránsito a opciones distintas con esquemas de bienestar y satisfacción social únicos en la historia. Aprovechar las oportunidades para avanzar por la senda del crecimiento equilibrado permitirá niveles sociales sin precedentes en la historia de los mexicanos.

Sin embargo, el voto de la gente se inclinó por una alternativa cuya promesa de crecimiento y bienestar hablaron de un cambio esperado una vez cansados de tanta promesa autoritaria y con el uso de disfraces para ocultar personalidades. La transformación requiere de algo más que buenas intenciones requiere construir una nueva senda de avance para lograr los éxitos deseados, abandonar el autoritarismo para construir las instituciones necesarias que, de una manera u otra, servirán para conducir el rumbo de la economía. Debe, no obstante, considerar diversos aspectos entre los que destacan los siguientes:

- El mundo entero ha vuelto la vista hacia la generación y creación de energía por medio de fuentes renovables. México apuesta en sentido opuesto y promueve la producción energética con combustibles fósiles, pero su duración no es eterna.
- La construcción de un tren turístico para promover una arista del desarrollo regional con protección en lugar de la destrucción de zonas sobresalientes de selva sin dañar la herencia ancestral del pueblo maya y sabio.
- La construcción de una terminal de aviones que ha rebasado su presupuesto debe contener nuevas propuestas para racionalizar el gasto en infraestructura.

La reforma en el sector eléctrico debe motivar la resiliencia de la economía mexicana por parte de una de las ramas generadoras de progreso tecnológico y desarrollo económico. En principio, los productores privados racionalizarán sus contratos. Se encuentran los productores que firmaron arreglos con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) al amparo de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, sustituida por la Ley de la Industria Eléctrica de 2014. Ellos generan 14% de la energía consumida por el país con tecnología de ciclo combinado. De acuerdo con esas compraventas, la CFE está obligada a comprar por arriba del precio de mercado. Estos productores se convertirán en oferentes de energía de quienes la CFE comprará energía a precios competitivos y, por supuesto, será conveniente para ellos pues amortizarán parte de sus

inversiones. Otro segmento está formado por aquellos vendedores de energías limpias a la CFE a partir de subastas de largo plazo y obligan a la CFE a adquirir energías sólo por debajo de un margen de la generada por hidroeléctricas propiedades de la paraestatal. Un segmento más afectado lo forman aquellos cuya estructura empresarial se considera como una única empresa de autoabasto, cuando en realidad mantienen contrato de servicio eléctrico a otras empresas, las cuales desharán esos contratos entre sí y vender sus niveles de energía excedentes a la CFE, sólo que a precios de mercado. Como se puede apreciar, la reforma no afecta para nada a generadores privados de energía; en cambio, hay presencia del llamado *daño moral* o económico causado sobre el esquema de producción de un inversionista privado. Tendrán la prerrogativa de vender energía producida a precio de mercado, pero a favor de todos los usuarios de la energía eléctrica. La resiliencia de la economía mexicana esperará mejores oportunidades para responder.

Sin embargo, el proceso de resiliencia de la economía mexicana se deteriora y debe evitarse su no funcionamiento. Desde el inicio de la administración actual la forma de conducir la política económica ha dado muestras de capacidad, orientación, pero las señales para los agentes económicos han sido insuficientes en el mejor de los casos o erróneas al no existir una propuesta de política eficiente y con alcances para, por lo menos, la duración de la presente etapa. La figura presidencial debiera evitar el desgaste de su investidura, pues cada día es intolerante a las críticas. Las más recientes han minado su estado de ánimo. Debe superarlas en aras de conducir a la economía mexicana por la ruta del crecimiento equilibrado y con bienestar para todos. Es difícil, pero no imposible.

La resiliencia de la economía se fortalece cuando los actores políticos usan su capital para realizar las funciones para las cuales fueron elegidos. Sin embargo, la realidad muestra otra tendencia: el gobierno mantiene un capital político suficiente, hasta se da el lujo de dilapidarlo. Este proceso puede minar la resiliencia y responder al entorno negativo propiciado, por un lado, por la administración de la pandemia y, por otro, por la crisis económica agravada por la elevada tasa de contagios y la ausencia de apoyos fiscales para aquellos empresarios que tuvieron que cerrar sus plantas y despedir a sus obreros, estos hechos han perfilado una tendencia negativa para la economía mexicana.

Al voltear la vista hacia el desempeño económico, la resiliencia para la recuperación de la economía mexicana debe esperar mejores tiempos. La crisis surgida a raíz de la pandemia puso de manifiesto la importancia de la ciencia

y el conocimiento científico para diseñar y aplicar decisiones de política económica acertadas. Los científicos utilizan información, cifras, datos y conocimientos que pueden servir para apoyar la toma de decisiones por los líderes de las diversas áreas de oportunidad. Aceptar su apoyo es muestra de apertura por parte de los tomadores de decisiones y se transite hacia estilos de gobierno más cognoscentes y con más actitud positiva. La ausencia de solidez institucional impide a diversos tomadores de decisiones fundamentales responder de forma solvente a las necesidades urgentes provocadas por la pandemia. En nuestro país se ha deteriorado la imagen de liderazgo.

Economía resiliente ¿por una vida mejor?

De acuerdo con un estudio de 2020 publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la resiliencia se entiende como la capacidad para la recuperación y adaptación después de las perturbaciones sufridas en la estructura económica; y es requisito fundamental para los sistemas económicos, sociales, industriales y sanitarios, además de ser necesaria para prevenir cualquier situación o condición de colapso económico, social y financiero. En este proceso, el estudio sugiere el seguimiento de recomendaciones con el propósito de crear resiliencia que permita identificar la serie de amenazas sistémicas. Con el seguimiento de tales recomendaciones del documento de la organización multinacional, es destacable mencionar las siguientes:

- La creación de sistemas de infraestructura, cadenas de suministro, comportamiento de los sistemas económicos, financieros y de salud pública para convertirlos en procesos resilientes y, por ello, recuperables y adaptables.
- Con apoyo de la ciencia y la tecnología se recomienda el diseño de métodos y procedimientos que permitan la cuantificación de la resiliencia de tal modo que las compensaciones entre eficiencia y resiliencia de un sistema determinado se haga explícita y pueda reorientarse la inversión.
- Generar especialistas para controlar la complejidad del sistema y minimizar las fallas producidas por la ausencia de correlación entre procesos en la infraestructura.
- Realizar la gestión de la topología sistémica mediante el diseño de las comunicaciones entre la infraestructura involucrada.

- Establecer procesos y procedimientos para garantizar la operación de los componentes.
- Las decisiones a tomar deben ser en tiempo real con la automatización de la toma de decisiones sobre la base de compensaciones explícitas necesarias.

En una economía como la mexicana y dado el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se ha ensanchado el espectro de acceso a la información de todo tipo. Esta facilidad debiera permear hacia la verdadera participación de los agentes económicos y no sólo a una persona que desde el estrado del poder intenta controlar el flujo de información de todo tipo. La participación y el acceso a diversos procedimientos jurídicos son condición necesaria para el diseño y construcción de las estrategias para la resiliencia y para avanzar hacia la generación de procesos sociales en la conformación de sociedades inclusivas, así como para la participación de los grupos y comunidades vulnerables considerando sus necesidades particulares. De esta forma y siguiendo las recomendaciones de la OCDE, se establece la conveniencia de fomentar la resiliencia para garantizar la eficiencia de los sistemas y enfrentar los retos, la incertidumbre y las perturbaciones sociales y económicas que ataquen a la economía mexicana. Por supuesto, para lograr el objetivo es necesario el conocimiento profundo de los componentes del entorno y cada una de sus interrelaciones y, a partir de ello, construir métodos y procedimientos para la anticipación de choques y responder de manera eficaz en caso de presentarse.

Para autores como Briguglio *et al.* (2009), la economía resiliente se define como aquella con habilidad inducida por la política económica para recuperarse o mantenerse operando ante choques aleatorios. Los resultados preliminares después de un breve recorrido por la historia económica de México así lo postulan. De igual manera, el concepto de resiliencia es diferente a la robustez presente en un sistema económico. La primera se refiere a la habilidad del sistema económico para retornar a las condiciones normales después de un tiempo. Esta recuperación es posterior a las condiciones que propiciaron la disrupción. La robustez es la habilidad para mantener las operaciones sustantivas activas durante un proceso de crisis. Cuando se siguen estas definiciones y se pretende de alguna manera una señal que indique algo así, la realidad se enfrenta con las definiciones. Este es el caso, por ejemplo, de los resultados macroeconómicos. Al cierre del ejercicio anterior el nivel de deuda

pública interna y externa se redujo a 50.1% como proporción del PIB en el último trimestre de acuerdo con un informe sobre las finanzas públicas de la SHCP (2021). Es un dato aceptable si se considera que a finales de 2020 el porcentaje era de 51.7% como proporción del PIB. El efecto fue producto de la depreciación del peso frente al dólar y la aguda contracción de la economía mexicana durante el primer año de la pandemia. Sin embargo, esta variable influyó para que en 2021, a pesar del seguimiento estricto de los límites de endeudamiento consignados en la Ley de Ingresos, el peso relativo de la deuda se acentuara con la presencia de la crisis y ante la asignación de recursos de apoyo para los empresarios con plantas cerradas por la pandemia. Sin embargo y dada la estrategia conservadora fiscal del gobierno, el balance primario al cierre de 2021 fue de 0.3% como proporción del producto interno bruto.⁴

Se observa un cambio de tendencia no compatible con recomendaciones resilientes. El balance primario fue de 0.1 como proporción del PIB y se reconoce como el último de cuatro valores positivos de este indicador, será deficitario en 2022 y regresará a valores positivos a partir de 2023 y, se estima, así se mantendrá en los años después del cierre de la transformación.

El regreso a condiciones de números positivos se complicará, dada la ausencia de crecimiento de la economía nacional al cierre de 2021, cuando la economía se contrajo 0.1%, aunque se diga y se argumente que es un concepto no aplicable, pues la desigualdad ha quedado atrás y se desconoce el papel resiliente de las instituciones. La recuperación de la economía mexicana continúa frágil, incompleta y corrobora la diferenciación entre sectores, como lo demuestra el valor del crecimiento del PIB al cierre de 2021. De no mejorar las condiciones económicas y ante la ola de la nueva variante del covid-19 y la posible presencia de otras que pudiesen surgir, la persistencia de cuellos de botella en las cadenas de suministro impedirán el éxito de la estrategia de disciplina fiscal y la resiliencia sólo será un concepto lanzado al aire, inentendible para los tomadores de decisiones de política. Es urgente abandonar la creencia en el crecimiento *bajo los otros datos*.

La respuesta conceptual propuesta es el fortalecimiento de los sistemas de resiliencia dentro de la economía, por lo que nos referiremos a la capacidad de un sistema para anticipar, absorber, recuperarse y adaptarse a una amplia gama

⁴ El balance primario se define como la diferencia entre los ingresos presupuestales y los gastos menos los costos financieros de la deuda.

de amenazas sistémicas a las cuales podrían referirse en lo sucesivo como resiliencia sistémica. Los procesos de resiliencia sistémica proporcionan los medios para pretender múltiples objetivos asociados con la producción económica, así como con la salud humana y ambiental. Pero, ¿cómo se genera la resiliencia sistémica? De manera fundamental, los procesos se organizan de dos maneras distintas, aunque interrelacionadas. Primero, la capacidad de resiliencia sistémica puede estar impulsada por la necesidad de proteger el sistema frente a un *shock* exógeno. Los recursos pueden ser utilizados y transferidos entre entidades, mediante intervenciones como la acumulación de reservas, transferir recursos a las personas, rescatar empresas o construir infraestructura adecuada. Este enfoque ve una parte limitada del sistema protegiéndose contra problemas en otras partes del mismo.

Una alternativa es tener una visión mucho más amplia del sistema como un todo y reconocer que evolucionará y se modificará con el tiempo y la política apropiada sería guiar o influir en el proceso para lograr los objetivos deseados. Esto significa desarrollar políticas que, por su diseño, conduzca al sistema a autoorganizarse para alcanzar las metas requeridas de recuperación y enfrentar la *así llamada nueva normalidad*.

Conclusiones

Cuando la pandemia se disipe, si algún día lo hace, las cosas no volverán a la normalidad, dicen los que saben. Con todo lo que ha sucedido no se espera que todo vuelva a ser como antes. La normalidad implica un *statu quo*, pero todo está en constante cambio y si no se cambia, no se crece. No volveremos a ser los mismos. La pandemia es un suceso épico, más fuerte que todos nosotros y debemos ser lo suficientemente flexibles y resilientes para adaptarnos y sobrevivir. La sociedad mexicana sobrevivirá, claro, pero nunca volverá a ser la misma.

La resiliencia permite la adaptación al estrés y al mantenimiento del equilibrio ante la adversidad. Cuando las sociedades resilientes enfrentan situaciones que les arrebatan la capacidad para controlar su vida, buscan algo que sí pueden controlar para dar salida a la presión en su interior. Muchos recordarán al inicio de la pandemia cómo buscaron otras actividades dentro y fuera del hogar como mecanismo de supervivencia. Sin embargo, cuando las personas no logran adaptarse frente a un problema que no pueden resolver, recurren a

soluciones absolutas y disfuncionales y hacen declaraciones en ocasiones no muy agradecidas.

La resiliencia requiere adaptarse a las circunstancias cuando es imposible cambiar las condiciones existentes. Es posible por tanto, el cambio interior de las personas en función de las circunstancias. Una de las directrices a seguir es encontrar el significado de los sucesos. ¿Hacia dónde conducen las decisiones tomadas?, ¿es posible modificarlas? Cuando es imposible el cambio se hace necesaria la acción, como servir a una causa para reparar el daño hecho o manifestar la inconformidad. Para evitar el resentimiento por las decisiones incorrectas de política económica, es recomendable atenuar el impacto de los resultados para disminuir los altibajos. Cuando no existe claridad en cuál será la ruta a seguir para superar, por un lado, los efectos de la pandemia y, por otro, la distorsión de las decisiones tomadas es normal no saber cómo actuar, pues la duda puede conducir a la inacción y frenar el desarrollo de posibles soluciones. En otras palabras, es mejor hacer algo a nada. La resiliencia no es sólo construcción de conductas individuales, implica la reconstrucción del tejido social.

La generación de condiciones resilientes implica entender el sistema socioeconómico como parte integrante de otro más amplio en el que cada uno de sus diferentes componentes interactúan entre sí y generan procesos agregados imposible de predecirse a pesar del conocimiento total de cada una de sus partes individuales.

En los últimos dos años la pandemia expuso la fragilidad del sistema global y la de muchos sectores que sustentan los medios de subsistencia de la población. Para contrarrestar su potencial para abrumar la salud pública, se decidió la restricción y hasta la prohibición de distintas actividades socioeconómicas.

La recuperación económica ha sido y seguirá siendo influida por la política fiscal y la actividad del banco central. Las discusiones sobre si la economía puede volver a la *normalidad* o debe transformarse a nivel estructural para enfrentar mejor los desafíos existentes y futuros, incluyendo el cambio climático y la desigualdad estructural, son cruciales a los debates políticos subyacentes.

Sin embargo, a la fecha el debate sobre la recuperación económica se ha centrado en lograr la resiliencia a partir de la intervención, con considerables salidas de capital mediante estímulos gubernamentales, como los destinados a preservar la liquidez financiera y el respaldo a los sectores económicos. Tales intervenciones pueden ofrecer considerables beneficios duraderos a la salud económica internacional, pero adolecen de dos limitaciones: por un lado,

el costo de la intervención puede elevarse por encima y más allá de lo político o capacidad de mercado o voluntad de sostener las deudas contraídas; por otro, el éxito de las políticas intervencionistas depende de una sincronización impecable y una identificación precisa de cuándo y dónde intervenir. Esto último es preocupante, pues una intervención financiera fuera de lugar puede producir rendimientos de estímulo pobres o incluso inhibir la sostenibilidad a largo plazo en la creación de empleo, el crecimiento sectorial y el comercio internacional.

Uno de los principales problemas para actuar y mejorar un componente de un sistema complejo es que éste a menudo tendrá consecuencias inesperadas para el resto del sistema. Y tan importante como es, la economía mexicana es sólo una parte de todo el sistema globalizado en el que se sobrevive. Por lo tanto, se predica una recuperación pandémica efectiva no sólo en promover la resiliencia sistémica en las economías, sino también las vulnerabilidades en los sistemas transaccionales y de información. En finanzas se incluye el aprovechamiento de los beneficios de los flujos de capital, monitoreo mejorado y vigilancia de los riesgos transfronterizos, abordar el exceso de desequilibrios externos, y promover la cooperación internacional en políticas económicas. Las economías que facilitaron tales desarrollos capearon de mejor forma los choques que aquellos con estructuras más débiles. En particular, se argumenta que las rigideces en los mercados laborales, competencia limitada en los mercados de productos, condiciones del marco empresarial obsoletas y la calidad del gobierno representan los principales obstáculos para mitigar los *shocks*. Ello sugiere que todavía existía la creencia de que eliminar los impedimentos a la libertad de acción de los individuos y componentes del sistema mejoraría automáticamente su funcionamiento. Sin embargo, esto fue después de una importante crisis financiera que, en gran parte, resultó de movimientos para hacer que los mercados financieros fueran menos limitados y más flexibles. La reacción a un entorno de agitación causada por la eliminación de restricciones en una parte importante de la economía fue, en contra de la intuición, eliminar de forma progresiva más restricciones en otras partes de la economía y eliminar lo que se consideraba como fricciones o imperfecciones que conducían a mercado fallidos. Sin embargo, tanto la teoría como la evidencia del pasado reciente van en contra de este tipo de recomendación y sugieren que las medidas mencionadas por el G20 en realidad disminuyen la resiliencia.

Bibliografía

- Antràs, P., S.J. Redding y E. Rossi-Hansberg (2020). “Globalization and Pandemics”, *National Bureau Economic Research*, NBER. Working Paper 27840 <<http://www.nber.org/papers/w27840>>.
- Aysan, Ahmet Faruk, Dilek Demirbas, Mustafa Disli y Monica Shirley Chaparro Parra (2021). “Resilience and Path Dependency: Income Distribution Effects of GDP in Colombia”. *Hal-Open Science*, 03365148 2021.
- Baghdadi, Leila y Amal Medini (s/f). “Covid-19 shock on imports in Tunisia: drivers of vulnerability vs factors of resilience”, *Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales de Tunis*. World Trade Organization, Chairs Programme.
- Banco de México (2021). *Informe Trimestral abril-junio 2021*. Recuadro 2, pp. 27-29, agosto. Departamento de DEG. Fondo Monetario Internacional y Banco de México.
- Battersby, Bryn, Elif Ture y Raphael Lam (2020). “Tracking the \$9 trillion global support to fight covid-19”, *IMF Blog*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Bowlby, J. (1984). *Attachement et perte. La perte. Tristesse et dépression*. Col. Le Fil Rouge. París: Editorial PUF, vol. 3.
- Bruglino, L., G. Cordina, N. Farrugia y S.Vella (2009). “Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements”, *Oxford Development Studies*, 7:3, pp. 229-247.
- Cartelier, Jean (2021). *La teoría económica ¿Un monumento en peligro?* Serie Borradores del Departamento de Economía. Medellín, Colombia: Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Antioquía.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2020). *Infraestructura en México: prioridades y deficiencias del gasto público*. México: CIEP, junio.
- CEPAL (2021). *Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe. Aportes para la discusión*. XVIII Reunión del Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Reunión virtual, 19 a 21 de octubre de 2021.
- Chancel, L., T. Piketty, E. Saez, G. Zucman *et al.* (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab.
- Cyrulnik, B. (2001). *Les vilains petits canards*. París: Editorial Odile Jacob.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Juan Espinosa-Balbuena y Saumitra Jha (2021). *Pandemic Spikes and Broken Spears: Indigenous Resilience after the Conquest of Mexico*. Stanford University, agosto 9.
- Dormady, N., A. Rose, H. Rosoff y A. Roa Henríquez (2018). “Estimating the Cost-Effectiveness of Resilience to Disasters: Survey Instrument Design and Refinement

- of Primary Data”, en M. Ruth y S. Reiemann (eds.), *Handbook on Resilience of Socio-Technical Systems*. Cheltenham, UK: Elgar.
- Fondo Monetario Internacional (2020). “Inversión pública para la recuperación”, en *Perspectivas de la economía mundial*. Fondo Monetario Internacional, abril.
- González, William (2017). “La resiliencia como genealogía y facultad de juzgar”, *Praxis filosófica*, núm. 45, julio-diciembre, Cali, Colombia: Universidad del Valle, pp. 203-229.
- Le Moigne, M. y R. Ossa (2021). “Crumbling Economy, Booming Trade: The Surprising Resilience of World Trade in 2020”, *Kühne Center Impact Series*, pp. 1-21.
- Méjean, I., A. Martínez y E. Gerschel (2020). “How Global Value Chains Became Victims of Covid-19”, *European Financial Review*.
- Mirodout, S. (2020). “Resilience versus robustness in global value chains: Some policy implications”, en *Covid-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*, publicado por R. Baldwin y S.J. Evenett, CEPR Press VoxEU.org eBook.
- OCDE (2020). “Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus (covid-19). Reconstruir mejor: por una recuperación resiliente y sostenible después del covid-19”, *Afrontar el coronavirus (covid-19) unidos en un esfuerzo global*. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, 5 de junio.
- Richardson, G.E., Brad L. Neiger, Susan Jensen y Karol L. Kumpfer (1990). “The Resiliency Model”, *Health Education*, vol. 21, Issue 6, pp. 33-39.
- Rose, A. (2007). “Economic Resilience to Natural and Man-made disasters: Multidisciplinary Origins and Contextual Dimensions”, *Environmental Hazards*, 7(4), pp. 383-395.
- Rose, A. (2017). “Benefit-Cost Analysis of Economic Resilient Actions”, en S. Cutter (ed.), *Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science*. Nueva York: Oxford.
- Rose, A. y D. Wei (2013). “Estimating the Economic Consequences of a Port Shutdown: The Special Role of Resilience”, *Economic Systems Research*, 25(2), pp. 212-232.
- Rose, A. y S. Liao (2005). “Modeling Regional Economic Resilience to Disasters: A Computable General Equilibrium Analysis of Water Service Disruptions”, *Journal of Regional Science*, 45(1), pp. 75-112.
- Rose, A. y Z. Chen (2020). “Resilience to a Cyber-Attack on the Detroit Automobile Industry: A Computable General Equilibrium Approach”, en P. Nijkamp, E. Glaeser y K. Kourtit (eds.), *Urban Empires*. Heidelberg: Springer.
- Rose, A., G. Oladosu y S. Liao (2007). “Business Interruption Impacts of a Terrorist Attack on the Electric Power System of LA: Customer Resilience to a Total Blackout”, *Risk Analysis*, 27(3), pp. 513-531.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021). *Reporte de finanzas públicas y deuda pública cuarto trimestre 2010*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, diciembre.

- Swarnali Ahmed Hannan, Keiko Honjo, Mehdi Raissi (2020). *México Needs A Fiscal Twist: Response to Covid-19 and Beyond*. IMF Working Papers, WP/20/215. Hal-03365148.
- Vega Robledo, Amado Felipe (1985). “Historia de la deuda externa de México (segunda parte)”, en *Investigación Administrativa*, julio-diciembre. México: Instituto Politécnico Nacional, pp. 15-22.
- World Trade Organization (2021). *World Trade Report 2021. Economic Resilience and Trade*, diciembre.

Consideraciones en torno al futuro de la sostenibilidad del desarrollo en la era de la covid-19 en México

Roberto M. Constantino Toto

Introducción

UN PAR DE AÑOS DESPUÉS DE comenzar la pandemia por SARS-CoV-2, parece existir un consenso en que está próximo el final de la alerta sanitaria a escala global. Y casi de la misma manera a la manifestación de cualquier otro desastre tales como los geológicos o los meteorológicos, las sociedades tienden a llevar a cabo los balances de la irrupción de la covid-19 en el mundo que habíamos conocido.

Por la referencia de otros episodios pandémicos en la historia de nuestra civilización, sabemos que la presencia de un virus altamente contagioso de transmisión predominantemente aérea y que nos era desconocido, constituye un punto de inflexión que implicará transformaciones futuras que cambiarán las dinámicas sociales y económicas de las naciones y sus vínculos a escala mundial, no sólo a partir de la expectativa de lo deseable en términos preventivos, también con base en las secuelas de su presencia: los desbalances fiscales derivados de las estrategias de contención de la enfermedad, la ralentización de los flujos comerciales mundiales y, en general, el decaimiento de la capacidad de crecimiento económico con sus efectos redistributivos.

Los países no han esperado el anuncio del posible final de la pandemia por SARS-CoV-2 para comenzar a elaborar sus agendas de reconstrucción. La iniciaron casi desde el principio preguntándose cómo sería el futuro al que arribaríamos después de que terminara la pandemia. Sin embargo, la proximidad efectiva del final requiere de una contabilidad difícil de elaborar durante el transcurso de ésta.

¿Cómo será —o comienza a ser— el mundo después de la covid-19?, ¿cómo organizamos los esfuerzos institucionales para construir nuevos arreglos que

favorezcan la prosperidad de las sociedades en un ambiente de desigualdad? No es un asunto fácil de responder. Sin duda, estarán contenidos entre un futuro deseable o *futurable* y un futuro posible o *futurible*. Aunque es deseable que ambas categorías de futuros fuesen iguales, la realidad es que existe una brecha entre éstas.

La búsqueda de respuestas acerca del futuro pospandémico está relacionada con la revisión de las transformaciones del pasado, cuyo saldo es aparentemente pertinente en materia de bienestar. Y a partir de ello, la identificación de las diferencias más contemporáneas para elaborar el mínimo deseable. En un sentido, una sociedad puede aspirar a que en materia de bienestar los esfuerzos colectivos tiendan al menos a replicar las cosas que han sido correctas para casos similares en el pasado. Desde luego, la construcción de dicho escenario futuro no sólo depende del esfuerzo propio de una sociedad en autarquía, sino en un ambiente de interacción con el exterior.

Este estudio tiene como objetivo abordar las implicaciones de la irrupción de la pandemia actual sobre las características del desarrollo y la sostenibilidad. Si bien ningún proceso epidémico o pandémico es igual a otro, subyacen elementos persistentes a lo largo del tiempo ante procesos similares. En tal sentido, se precisa documentar las regularidades históricas en el caso mexicano, que permitan explorar el cambio institucional requerido en materia de desempeño económico y bienestar colectivo.

Sabemos por la evidencia histórica (Diamond, 1999; Acuña *et al.*, 2002; Hays, 2009; Castañeda, 2020; Ruiz, 2020) que frente a la presencia de choques con capacidad para desestabilizar y desarticular el funcionamiento de las sociedades como las epidemias o las pandemias, una respuesta común frente a la incertidumbre que emerge en relación con el futuro, es la exploración de las condiciones que permitan reconstruir algún tipo de normalidad o cotidianidad en el contexto de una nueva presencia que se instala como parte de la evolución de las sociedades y que implica diseñar arreglos o cambios que faciliten la adaptación colectiva.

En el campo de la economía, los trabajos de Rietz (1988), Barro (2012) y Barro *et al.* (2020) permitieron avanzar en el estudio de las implicaciones de lo que se denomina *Desastres macroeconómicos raros*, que incluyen guerras, crisis financieras, episodios naturales como los volcánicos, geológicos, climáticos y, desde luego, los pandémicos. Desde esta perspectiva se documenta el impacto macroeconómico que reciben las economías frente a la ocurrencia de tal tipo de fenómenos en los que las regularidades internacionales de largo plazo que

se compilan apuntan al desarrollo de afectaciones sobre el nivel del producto, las magnitudes del consumo, la fijación del premio al riesgo y, desde luego, el empleo. Pero también se ha documentado que, a lo largo del tiempo, los arreglos para remontar las condiciones adversas impuestas por las enfermedades infecciosas virales son diversos, como muestra el trabajo de Arthi y Parman (2020).

El poder desestabilizador de los virus está asociado no sólo con algunas características propias de este tipo de agentes, tales como las capacidades: patogénica, adaptativa, de replicación y de transmisibilidad. Si bien todas éstas son esenciales para establecer la magnitud del riesgo a que está expuesto un huésped potencial, el efecto –al final– depende también de la capacidad de éste para resistir el impacto. Cuestión que claramente depende del estado de su salud y la resistencia correspondiente. Al abandonar la dimensión individual y poner en perspectiva colectiva la presencia de un agente patógeno viral, la capacidad desestabilizadora de un virus se asocia con la existencia de condiciones que aumentan la exposición al riesgo, reducen la capacidad para resistir los impactos y que inhiben el acceso a los recursos para el restablecimiento de las condiciones de bienestar.

Ahora bien, en la medida que el bienestar colectivo es el resultado de los procesos de organización social para la generación de satisfactores, sus correspondientes formas de obtención y de distribución, claramente interesa que dicho proceso dinámico transcurra con suficiencia para dar cobertura al incremento poblacional de manera estable. Tal es el problema del desarrollo y sus condiciones de durabilidad en los ámbitos técnico-económicos, ecosistémico y social.

Frente a la irrupción de una crisis pandémica se ponen en tensión las certezas sobre la determinación de las condiciones de bienestar convencionales y, por lo tanto, las correspondientes a los procesos de desarrollo y su sostenibilidad. Ello merece, desde luego, una exploración menos apresurada. La cual, sin embargo, apunta al hecho de que el desarrollo durante una época pandémica se muestra con mayor claridad como una dimensión dinámica y compleja en la que interactúan con mayor o menor grado de visibilidad componentes biofísicos, ecosistémicos, económicos, sociales e institucionales. En tal sentido, y como señala Ruiz (2020), “se recurre a la historia para justificar un hecho del que ya no hay sorpresa posible”.

La evidencia histórica sugiere que el desarrollo de los procesos de las enfermedades epidémicas (Spinney, 2018) es un fenómeno endógeno a la conformación y funcionamiento de los núcleos poblacionales humanos, los procesos de sedentarización y las características de la interacción con diversas

especies zoológicas, que facilita el contagio masivo viral a partir de la aglomeración, las interacciones de los agentes sociales, así como la velocidad y las distancias de traslado.

Desde la perspectiva anterior, el problema del desarrollo y del bienestar en un ambiente pandémico puede interpretarse como la larga coevolución entre factores económicos, restricciones sociales, elementos institucionales y agentes patógenos en una sucesión de transiciones que encierran tanto las condiciones de surgimiento de los procesos de vulnerabilidad, riesgo y enfermedad, como las correspondientes a la mitigación de su presencia.

Este capítulo se ha dividido en diferentes secciones. En la primera se abordan las dimensiones históricas de los procesos epidémicos y pandémicos, y se enfatiza el caso de México. En dicha revisión se pone en perspectiva la idea de que las enfermedades infecciosas y su impacto local facilitan la movilización social y gubernamental para promover las iniciativas que contengan o mitiguen los impactos asociados con las enfermedades.

En una segunda sección se aborda el problema de la construcción de las respuestas institucionales que tuvieron como origen las crisis de salud del pasado. Una de las que se aborda, desde luego, es la correspondiente a la pandemia de la gripe española en México.

En la tercera sección se pone en perspectiva el hecho de que las decisiones de política económica y el diseño de un estilo de desarrollo específico, facilitan condiciones para el aumento de la resiliencia social frente a las enfermedades. En particular se aborda el problema del desarrollo industrial de la rama farmacéutica, el del abastecimiento de agua y el de la capacidad financiera del gobierno.

La principal conclusión del estudio es que en la definición de la sostenibilidad del desarrollo no basta con considerar los límites homeostáticos de los ámbitos ecosistémicos, sociales y económicos del desempeño social. Una estrategia de desarrollo económico durable requiere de incorporar una dimensión de resiliencia que catalice el impacto de los eventos macroeconómicos extraños que, como las pandemias, pueden desarticular el funcionamiento y la viabilidad de los sistemas sociales. Cuestión que requiere, inevitablemente, de un Estado fiscalmente fuerte y eficaz en la provisión de bienes públicos que compensen las asimetrías en el acceso de la población a los recursos que reduzcan su vulnerabilidad.

Una perspectiva histórica sobre los fenómenos epidémicos y pandémicos

Cuando el profesor Ruy Pérez Tamayo (2010) nos introduce al mundo de las enfermedades contemporáneas predominantes en México, nos expone a las características de las definiciones convencionales sobre los problemas de la salud y la enfermedad, así como al reconocimiento de que tales categorías son enteramente relativas y que toman forma con base en elementos físico-químicos o biológicos, pero sobre todo, a partir de las interacciones que se desarrollan con el sistema socioeconómico y el político-institucional.

De hecho, una buena parte de la literatura especializada en tal campo converge en la idea de que la forma en la que interpretamos la salud y la enfermedad no es estática y se ve modificada a lo largo del tiempo por la presencia de cambios de perspectiva, hallazgos científicos y el descubrimiento de mecanismos de transmisión entre tales ámbitos, como lo muestran las contribuciones de Hays (2009), Castillejos (2011) y López *et al.* (2011).

Un ejemplo de lo anterior es el caso de la antigua interpretación miasmática de la enfermedad y su transformación una vez que se descubrió el efecto de los microbios y, posteriormente, los virus como factores causantes de estados de alteración diversos en la salud de las personas (Castañeda, 2020). Ello revela en algún sentido que acciones eficaces para atender los procesos de enfermedad requieren de un mayor conocimiento de las causas que originan un proceso que puede afectar a amplios núcleos poblacionales. Cuestión que no siempre es posible.

En tal sentido, los conceptos de salud y enfermedad están acotados y se sustentan por las condiciones de la desigualdad y de la capacidad de respuesta social y gubernamental para desarrollar mecanismos de atenuación, en el caso de las prácticas que aumentan el riesgo de impactos negativos en cuyo extremo estaría ubicado el fallecimiento de la persona o la extinción del organismo afectado; o bien, de la potenciación de aquellas prácticas virtuosas que incrementan la capacidad de resistencia de los organismos y su adaptación ante la presencia de fenómenos que comprometen su funcionalidad.

El mapa de los factores subyacentes que intervienen en los procesos de la salud y la enfermedad puede ampliarse tanto como se identifiquen diferentes dimensiones para ser exploradas, tales como los actores relevantes cuyas prácticas causan los procesos de enfermedad o los que inciden en su atenuación; los sectores que intervienen en las condiciones preventivas o las correctivas;

las circunstancias climáticas que facilitan o no el desarrollo estacional de condiciones propicias para la emergencia de patrones de enfermedad; el tipo de condiciones y las características que aumentan la velocidad de riesgos y contagios en relación con aquellas que los inhiben, entre otras (Ruiz, 2020).

Lo anterior coloca a los fenómenos de la salud y la enfermedad en el contexto propicio para explorarse con base en los recursos de los estudios de la complejidad. Una de cuyas características visibles, pero no la única importante, es el contexto de incertidumbre en el que se desarrollan las dinámicas de interacción entre diferentes ámbitos y agentes, así como la naturaleza del resultado que provoca.

En efecto, por la historia de diversos eventos de salud pública de gran escala en los que se manifiestan enfermedades infecciosas con niveles diferentes de severidad, sabemos que entre aquellos que sobreviven al tratamiento médico existente, suelen desarrollarse secuelas de diferente nivel (Spinney, 2018).

Cuando Jane y Peter Medawar (1983) editan su diccionario filosófico de la biología, caracterizan a los virus como “malas noticias envueltas en proteínas”, porque en efecto lo que se logra consignar de la historia de tales procesos de contagio ante virus novedosos capaces de enfermar a la especie humana y en los que existe capacidad de transmisión de los patógenos de manera directa, son malas noticias. Y lo son porque el sistema inmunológico de los individuos no tiene información para reaccionar y defender el equilibrio dinámico de salud de las personas.

Pero la cuestión anterior no aplica sólo a la emergencia de nuevos virus capaces de desarrollar enfermedades infecciosas y provenientes esencialmente de zoonosis. La idea de las malas noticias aplica también al caso de aquellos virus endémicos a la especie humana, los cuales pueden provocar condiciones de enfermedad severa dependiendo de la capacidad de resistencia del sistema inmunológico o bien de la capacidad para acceder a los servicios de salud, a los medicamentos o, en general, al conjunto de servicios públicos que podrían evitar, de forma preventiva, afectaciones a la salud como los servicios de agua potable, por ejemplo.

Angus Deaton (2015) señala, en relación con la desigualdad, que frente a la adversidad posiblemente el elemento más significativo que deba privilegiarse al nivel social sea la salud, una de cuyas expresiones es la esperanza de vida de la población. La razón que aduce —que es importante— es que ante el hecho de que no existe nada parecido a una solución mágica e instantánea para remontar el infortunio que permita que la gente pueda disfrutar de las

cosas buenas que tiene la vida, una larga vida aumenta la probabilidad de que las personas alcancen el beneficio de un cambio de las condiciones para atenuar o eliminar los factores adversos. Desde luego, aquél es un fenómeno en el que se entrelazan factores como la suerte o el azar de nacer en el segmento privilegiado o no de una sociedad, pero también en una sociedad en la que el bienestar y la capacidad para su disfrute no está gobernado por el nacimiento y que dispone de recursos para equilibrar las oportunidades, por lo tanto, se entrelazan con lo anterior los fenómenos económicos e institucionales dispuestos a compensar y corregir la diferencia de oportunidades.

A lo largo de la historia de las sociedades humanas han ocurrido diversos episodios epidémicos o pandémicos de gran magnitud que alteraron el curso de la propia historia humana. Algunos de los casos que suelen referirse en la literatura especializada son los de la peste Antonina, la plaga de Justiniano, la peste negra durante el Medievo, el episodio de viruela del siglo XVI, el episodio de cólera de los siglos XIX al XX, la gripe española de 1918, la gripe asiática de 1957, la gripe de Hong Kong de 1968, el episodio de sida durante la década de 1980, el de SARS de 2002, el de gripe A de 2009, el brote de ébola entre 2014 y 2016 y la actual covid-19 (Diamond, 1999; Rosen, 2007; Atkeson, 2020). Una lista no exhaustiva que pone en perspectiva tanto el pasado remoto de la ocurrencia de los procesos de enfermedad colectiva, como el hecho de que éstas son endógenas al proceso de evolución de la civilización humana y sus comunidades.

Spinney (2018) resalta que las enfermedades infecciosas transmisibles tienen su origen en el proceso de sedentarización humana y la domesticación de especies. Y, mediante ésta, la emergencia de zoonosis de doble vía: entre especies animales y humanas, así como entre diversas especies entre sí. Fenómeno histórico que fue agravado por la construcción de las ciudades, al aumentar la aglomeración y la densidad de población. Un cóctel evolutivo que facilitaba el aumento de huéspedes humanos para los virus. Sobre todo aquellos de transmisión aérea.

Un rasgo significativo que resalta al revisar las dimensiones históricas de los procesos epidémicos o pandémicos es el referido a los efectos de la presencia de éstos. Y de todo el conjunto de aquéllos, se destaca la letalidad o mortalidad según el segmento de población contra el que se comparen las cifras. Con una visión retrospectiva, ya Thomas Malthus en el siglo XVIII había logrado distinguir que los procesos de enfermedades epidémicas tenían como característica la de un descenso generalizado de la población con afectaciones por

igual entre ricos y pobres. Sin embargo, anteriormente, hacia el siglo XVI, comenzaron a diferenciarse los impactos según se tuviera o no la oportunidad de alejarse de los centros poblacionales afectados.

Desde una perspectiva económica, la segmentación de impactos entre grupos sociales se traduciría en cambios estructurales que afectarían el nivel de los salarios entre la población sobreviviente para compensar las pérdidas de mano de obra, hasta que se restableciera el crecimiento demográfico que, mediante la competencia, redujera nuevamente a éstos hasta niveles de subsistencia.

Las medidas de contención de los procesos epidémicos de la antigüedad con base en el aislamiento y las cuarentenas, mismas que Spinney (2018) sugiere que son una adaptación del comportamiento biológico ante las enfermedades,¹ provocarían una reducción de la tasa de acumulación de capital derivada de una caída del ritmo de la actividad productiva y la comercial, un aumento de las tasas salariales para compensar las pérdidas de mano de obra y un ajuste dinámico de los pagos al capital para mantener las fuentes de la riqueza de una nación.

En un sentido, la presencia de la enfermedad colectiva no sólo tendría una manifestación en la salud de los individuos y en su esperanza de sobrevivencia, también tendría un efecto en la estructura institucional y en la redefinición del estilo de vida de las personas.

En la historia occidental es comúnmente aceptado que la presencia de la peste Antonina facilitó el ocaso del imperio romano, la plaga de Justiniano la caída del imperio romano de oriente y el nacimiento de Europa (Rosen, 2007) y la epidemia de la peste negra dio paso al Renacimiento (Ruiz, 2020), la construcción del Estado moderno y el descubrimiento de las rutas marítimas que le darían al mundo un contorno geográfico más contemporáneo.

La severidad de las enfermedades infecciosas transmisibles ha sido promotora de grandes cambios en las sociedades humanas, como señala Galeana (2020). En forma recurrente y no rápida. Las estimaciones indican que el número de decesos que se pueden atribuir a tales fenómenos no sólo son ocasionados por la naturaleza del agente patógeno que las ocasiona, también se deben a las condiciones que propician la forma de funcionamiento de las sociedades humanas, su capacidad de interacción con sociedades geográficamente distantes, la etiología de tales patrones de enfermedad, además –desde

¹ Spinney indica que una regularidad en la conducta animal frente a la enfermedad de algunos de sus integrantes es el aislamiento del individuo en cuestión.

luego— de la capacidad de resistencia de las poblaciones (Castañeda, 2020). Las estimaciones del costo en vidas de algunas de las más importantes pandemias consignadas en la historia han sido: la peste Antonina, cinco millones; la plaga de Justiniano, entre 25 y 100 millones; la peste negra, entre 50 y 200 millones; el brote de viruela del siglo XVI, entre 25 y 50 millones; los brotes sucesivos de cólera entre el siglo XIX y mediados del XX, con estimaciones entre 50 y 100 millones; la gripe española de principios del siglo XX, con estimaciones entre 20 y 50 millones de decesos; y la correspondiente al VIH/sida, con aproximadamente 32 millones.

La perspectiva histórica global de los procesos epidémicos o pandémicos puede ocasionar un desdibujamiento de los procesos locales y omitir que existen condiciones endémicas que han comprometido la salud de las poblaciones en espacios geográficos más reducidos como el caso de México.

En el caso de las sociedades del México antiguo, los hallazgos de la paleopatología ponen en entredicho la creencia de un estado idílico de la salud de los pobladores originarios previo al arribo de los conquistadores europeos (Mandujano *et al.*, 2003). Si bien el choque por el contagio de enfermedades no conocidas por las poblaciones locales fue catastrófico, previo al siglo XVI en el que irrumpe el contagio por viruela y *cocoliztli* que diezmaría a las poblaciones originarias con una mortalidad cercana al 90% de la población y de la que se presentarían brotes sucesivos de forma periódica, los habitantes originarios de la hoy América padecieron eventos endémicos y climáticos de importancia demográfica.

La denominada “pequeña edad de hielo”, resaltada por la paleoclimatología es coincidente con los cambios climáticos y meteorológicos que afectaron los ciclos de producción de alimentos y que explican una de las dimensiones de las hambrunas enfrentadas por las poblaciones originarias de América antes del siglo XVI (Mandujano *et al.*, 2003), desarrollándose junto con ello patrones de enfermedad en los que predominaron las neumonías y la disentería.

A pesar de lo anterior, el evento local más crítico durante la antigüedad mexicana en materia de salud es el que se refiere a la importación desde Europa de los patógenos que provocaron enfermedades como la viruela, el sarampión, la fiebre amarilla y el paludismo. Mismos que con episodios periódicos hasta entrado el siglo XX afectaron el bienestar de sus habitantes. Y cuya presencia constituye una parte de la explicación del descenso, en su momento, de la población originaria (Castillejos, 2011), tanto como el de la introducción de la población de origen africano mediante prácticas esclavistas.

Cuadro 1
Relación no exhaustiva de brotes epidémicos
en territorio mexicano hasta el siglo XVIII

Año	Brote	Lugar*
511	Enfermedad colectiva	Huehuetlapallan
800-900	Enfermedad colectiva	Ciudades mayas
1052	Enfermedad colectiva	Tula
1450	Gripe/Influenza	Región central
1456	Tifus	Región central
1480	Enfermedad colectiva. Fiebre pestilencial	Yucatán
Finales siglo XV	Enfermedad colectiva	Xochtlan
Finales siglo XV	Enfermedad colectiva	Tequantépec
Finales siglo XV	Enfermedad colectiva	Amaxtlan
1510	Enfermedad colectiva	Cocollan
+ 1510	Enfermedad colectiva	Teuctépec
+ 1510	Enfermedad colectiva	Itztitlan
1516	Enfermedad colectiva. Plaga cutánea	Yucatán
1520	Viruela	
1526	Fiebre amarilla	
1531	Sarampión	
1538	Viruela	
1541	Paperas	
1542	Tifoidea	Oaxaca
1544-1545	Tifus	
1565	Enfermedad colectiva	Sinaloa
1576	Tifus	
1587-1588	Tifus	
1593	Viruela/Sarampión	Sinaloa
1595-1596	Sarampión/Viruela/Tifus	
1606-1607	Viruela	Región norte y noroeste
1618	Enfermedad colectiva	Nayarit
1622	Enfermedad colectiva	Coahuila
1648	Enfermedad colectiva	Yucatán
1651	Fiebre amarilla	Veracruz
1692-1693	Sarampión	
1695	Sarampión	

continúa...

Cuadro 1
(continuación)

Año	Brote	Lugar*
1702	Viruela	
1704	Enfermedad colectiva	Coahuila
1727-1728	Sarampión	Michoacán
1728	Enfermedad colectiva	Michoacán/Oaxaca
1734	Viruela	Nuevo León
1736-1737	Tifus	Ciudad de México
1746	Sarampión	
1748	Viruela	Puebla
1760	Enfermedad colectiva	Ciudad de México
1768-1769	Sarampión	Sonora/Sinaloa
1769	Enfermedad colectiva	
1779-1780	Viruela	Baja California Sur
1790	Tuberculosis	
1794	Fiebre amarilla	Ciudad de México
1797-1798	Viruela	Veracruz

*/ Adaptación de la denominación geográfica contemporánea.

Fuente: tomado y adaptado de Iturriaga (2020).

Ante las dimensiones catastróficas de la caída de la población originaria debido a las epidemias de viruela y *cocoliztli* durante el siglo XVI (Acuña *et al.*, 2002) comenzaron a instrumentarse las primeras acciones de salud durante la Colonia con la construcción de hospitales, entre otros, el de la Inmaculada Concepción y el de San Lázaro.

El Cuadro 1 contiene una síntesis de algunos de los brotes de enfermedades infecciosas registradas según diversas fuentes compiladas por Iturriaga (2020), de las cuales se han excluido algunos eventos en los que no hay claridad sobre el tipo de enfermedad a la que se alude. Desde luego, su incorporación tiene el sentido de resaltar que existe una historia epidemiológica local y que las respuestas construidas ante dichos eventos también tienen larga data.

La salud ha sido y es una preocupación esencial del funcionamiento de las sociedades. Si bien ante los catastróficos episodios epidémicos en la antigüedad mexicana a partir del siglo XVI se inició el desarrollo de una práctica institucional occidental mediante la construcción de hospitales, también se sabe

por las cartas de relación y los códigos de la existencia, entre las comunidades originarias sobre todo en Tenochtitlán, de grupos especializados en la atención de la salud y que constituyen parte de la evolución de la farmacopea nacional, tales son los casos de las denominaciones siguientes: *Tlama* (médicos), *Téxoxolatitl* (cirujanos), *Tésor* (sangradores); y en el ámbito farmacéutico los *Papini* (recolectores/seleccionadores), así como los *Panamacani* y *Panamacoyan* (elaboradores de remedios) (SSa, 2010).

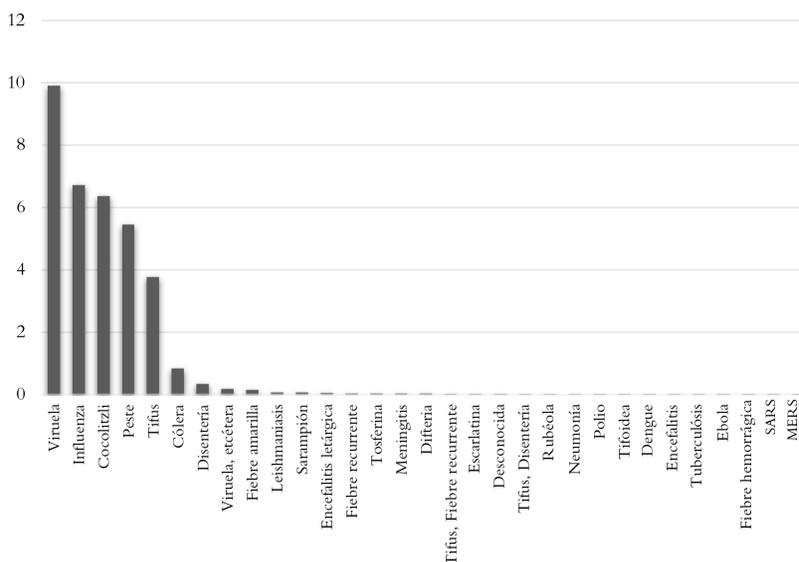
El *Códice de la Cruz-Badiano*, también conocido como *Códice Badiano* o Barberini, escrito por Martín de la Cruz y traducido al latín por Juan Badiano, de mediados del siglo XVI, es la primera relación de propiedades curativas de componentes disponibles en la naturaleza novohispana, sus prescripciones y las formas de preparación de los medicamentos requeridos para la atención de un conjunto de padecimientos cuya patogénesis no necesariamente se corresponde con las nomenclaturas empleadas en la medicina occidental.

Lo relevante del hecho anterior para los fines de esta reflexión estriba en que, ante los procesos de enfermedad, y de forma similar a lo ocurrido en otras latitudes en aquel mundo contemporáneo, la atención de éstas requirió del desarrollo de recursos terapéuticos y de actores especializados en su administración.

Las epidemias marcan al mundo. La manifestación de sus impactos muestra los costos históricos en los que se ha incurrido, pero también las posibilidades latentes para remontarlas. La Gráfica 1 muestra de manera resumida la intensidad de las enfermedades infecciosas entre los años 1500 y 2020 a escala mundial, contabilizándose el número de muertos anual por cada millón de habitantes.

La ocurrencia de algunas de tales enfermedades de forma persistente en México permite dimensionar los esfuerzos que desde finales del siglo XIX se conducirían en el país mediante el desarrollo de una arquitectura institucional con un enfoque de salud pública. Desde luego, en el contexto del acceso a un conocimiento científico que permitió rebasar la visión miasmática de la enfermedad o la correspondiente a los castigos divinos.

Gráfica 1
Intensidad mundial del impacto de las enfermedades



Fuente: elaboración con datos de Marani *et al.* (2021).

Las epidemias, las pandemias y el desarrollo de las respuestas institucionales en México

El siglo XIX mexicano es un periodo convulso y de inestabilidad que transcurrió entre el proceso de independencia, las intervenciones militares de las potencias de la época, la guerra civil entre liberales y conservadores y la transición entre un orden institucional colonial y la construcción de uno independiente.

Muchos son los aspectos que podrían destacarse de aquel momento, sin embargo, interesa resaltar uno en particular y es el relacionado con la capacidad de un Estado que posee recursos suficientes para intervenir frente a las condiciones adversas que, en materia de bienestar, afectaban la calidad de vida de sus constituyentes.

Uno de los hechos que aparece de forma recurrente a lo largo de la historia de las epidemias es el del papel del Estado en la gestión y la contención de las crisis de salud colectivas, aun en la circunstancia de conocimientos científicos limitados. Tales son los casos de la construcción de los lazaretos para la

contención de las enfermedades durante las cuarentenas en los puertos venecianos, la del amurallamiento de ciudades como Marsella ante algunos de los brotes de peste o el del financiamiento de las obras públicas como la del drenaje en Londres ante el brote de cólera, como señala Castañeda (2020).

Claramente, el siglo XIX en México no fue un periodo acompañado de una situación estable y adecuada para que floreciera un Estado fuerte y eficaz. De acuerdo con Sánchez Santiró (2008), las finanzas públicas del naciente Estado mexicano eran endebles, en parte por el proceso de transición hacia una República independiente, pero también por el programa económico liberal que implicaba desarticular una parte importante de los recursos tributarios del gobierno colonial. Ello sin contar con que la exigua disponibilidad de recursos en la hacienda pública estaba orientada a los gastos de guerra. En tal sentido, no sería sino hasta el último tercio del siglo XIX que podríamos visualizar un Estado en mejores condiciones de acción, tal y como propone Zoraida Vázquez (1999).

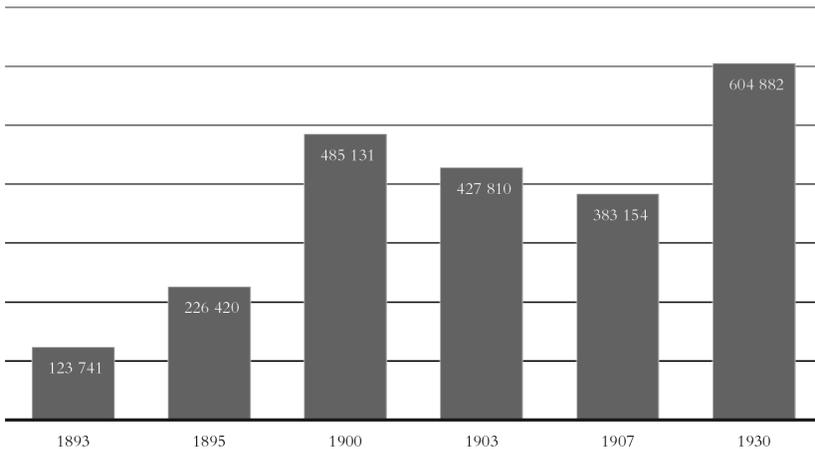
Sabemos que el final del siglo XIX tuvo para México crecientes problemas de deterioro ecosistémico, como se desprende de los informes presidenciales de Porfirio Díaz, uno de estos problemas fue el de salud pública. Un escenario que desde la perspectiva del bienestar se puede resumir mediante la referencia a la esperanza de vida de la población, que en esa época era de apenas 29 años, de acuerdo con los hallazgos paleo demográficos de Márquez y Hernández (2016). Cuestión que durante el porfiriato alentaría el diseño del Consejo Superior de Salubridad, encabezado por el doctor Eduardo Liceaga.

Frente a las condiciones adversas que en materia de salud enfrentaba el país de fines del siglo XIX y principios del XX, los trabajos del Consejo Superior de Salubridad fueron destacados. Sólo por señalar un par de hechos relevantes, baste recordar el desarrollo de los primeros estudios sistemáticos entre la geografía y la salud para producir los primeros atlas de las enfermedades endémicas a lo largo de país; o bien, las crónicas que relatan los recorridos que llevaba a cabo por la Ciudad de México el doctor Liceaga junto con integrantes del consejo para verificar las condiciones de higiene de plazas públicas y locales comerciales y que darían como resultado las primeras recomendaciones para establecer los vínculos entre las condiciones de higiene provistas por las autoridades gubernamentales y el estado de la salud de la población. No fueron las únicas, desde luego, pero ello permitió definir a esta época de los esfuerzos institucionales en materia de salud como la de un enfoque higienista, como señalan López Arellano *et al.* (2011).

Los descubrimientos científicos de la época permitieron que se importaran las primeras vacunas de alto impacto. Como la antivariólica la primera década de 1800, hecho que llevó a cabo el doctor Jaime Balmis, para su aplicación no sólo en México sino también en Filipinas, o el desarrollo de la vacuna antirrábica que pudo ser accesible por el trabajo del doctor Liceaga a partir de su visita al Centro Pasteur en Francia (Secretaría de Salud, 2010). Dichas acciones se convertirían en iniciativas gubernamentales, como se observa en la Gráfica 2, mediante los programas de vacunación que iniciarían a fines del siglo XIX y cuyos efectos para la erradicación de tales enfermedades ocurrirían décadas después.

La transición al siglo XX en México es una en la que las tensiones sociales y políticas fueron crecientes y desembocarían en un proceso de guerra civil con crecientes costos poblacionales y económicos. Ese sería el contexto, junto con la inestabilidad institucional que acompañaría la pacificación durante la gestión del presidente Carranza, en el que México enfrentaría la primera pandemia del siglo XX, la denominada gripe española (Rodríguez, 2016).

Gráfica 2
Programas institucionales preventivos en México (1893–1930)



Fuente: elaboración con datos de Inegi (2015).

Nota: las vacunas aplicadas son la antivariolosa y antirrábica.

Al igual que sucedió en el resto del mundo frente a un proceso de enfermedad como el de la influenza o la gripe española, los efectos de la enfermedad se mezclaron con el contexto de las tensiones militares. En el ámbito internacional, la Primera Guerra Mundial; en el caso de México, los resabios de la inestabilidad de la guerra civil.

Como suele ocurrir con los eventos de salud pública contemporáneos en relación con las características del inicio de los procesos epidémicos, no existe aún hoy una idea precisa de la forma en la que comenzó la pandemia de la gripe española (Spinney, 2018), pero hay tres diferentes hipótesis que vinculan sus inicios con brotes ocurridos en China; los campos de entrenamiento militar estadounidenses que preparaban tropas para su participación en la guerra mundial o las trincheras de la guerra en Europa. Desde luego, tampoco existe certeza en la forma en la que arribaría la enfermedad a México, aunque lo comúnmente aceptado es que su introducción al país contó con la presencia de los intercambios con Estados Unidos, vía marítima mediante el desembarco en puertos, o terrestre, a partir de los cruces fronterizos (Marquez y Molina, 2010).

El siglo XX se caracterizó, entre otras muchas cosas, por la creciente importancia que el desarrollo científico y tecnológico fue adquiriendo a partir de las transferencias de las tecnologías militares para los usos civiles. Quizá por ello, al poner en perspectiva la ocurrencia de brotes pandémicos como el de la gripe española (AH1N1), nos cueste un poco de trabajo considerar las dimensiones de su impacto con estimaciones de entre 20 y 50 millones de decesos en el mundo.

Entre 1910 y 1921, el impacto demográfico en México de los procesos de estabilización social y la presencia de la pandemia muestran una reducción poblacional superior a los 800 mil habitantes (Cuadro 2).

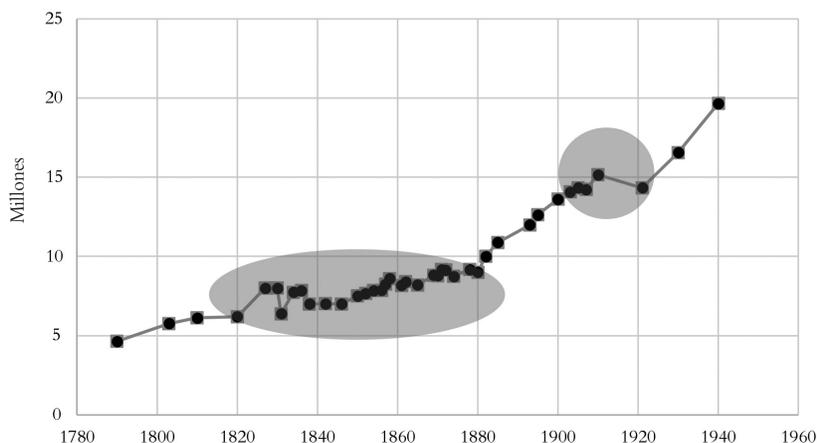
Una rápida mirada sobre las características de la evolución demográfica del país pone en perspectiva que la presencia de diferentes enfermedades, tanto como la prolongación de los conflictos militares, tuvieron manifestaciones profundas al nivel poblacional. La Gráfica 3 resume en particular dos momentos diferentes: primero, la lentitud de la recuperación poblacional entre el proceso de Independencia y el asentamiento de los gobiernos liberales; segundo, el impacto de la guerra civil y la presencia de la gripe española, mediante una caída absoluta de la población.

Cuadro 2
Distribución poblacional en el territorio
a fines del siglo XIX y principios del XX

Entidad	1895	1900	1910	1921
Aguascalientes	104 615	102 416	120 511	107 581
Baja California, Distritos Norte y Sur	42 245	47 624	52 272	62 831
Campeche	88 121	86 542	86 661	76 419
Coahuila	241 026	296 938	362 092	393 480
Colima	55 752	65 115	77 704	91 749
Chiapas	319 599	360 799	438 843	421 744
Chihuahua	262 771	327 784	405 707	401 622
Distrito Federal	476 413	541 516	720 753	906 063
Durango	295 105	370 294	483 175	336 766
Guanajuato	1 062 554	1 061 724	1 081 651	860 364
Guerrero	420 339	479 205	594 278	566 836
Hidalgo	558 769	605 051	646 551	622 241
Jalisco	1 107 227	1 153 891	1 208 855	1 191 957
México	841 618	934 463	989 510	884 617
Michoacán	896 495	935 808	991 880	939 849
Morelos	159 355	160 115	179 594	103 440
Nayarit (territorio de Tepic)	148 776	150 098	171 173	162 499
Nuevo León	309 252	327 937	365 150	336 412
Oaxaca	844 909	948 633	1 040 398	976 005
Puebla	984 413	1 021 133	1 101 600	1 024 955
Querétaro	228 551	232 389	244 663	220 231
Quintana Roo	0	0	9 109	10 966
San Luis Potosí	568 449	575 432	627 800	445 681
Sinaloa	258 865	296 701	323 642	341 265
Sonora	191 281	221 706	265 383	275 127
Tabasco	134 839	159 834	187 574	210 437
Tamaulipas	206 502	218 948	249 641	286 904
Tlaxcala	166 803	172 309	184 171	178 570
Veracruz	866 355	981 030	1 132 859	1 159 935
Yucatán	298 850	309 652	339 613	358 221
Zacatecas	452 578	462 190	477 556	379 329
Islas Mariás	0	0	0	684
Nacional	12 592 427	13 607 277	15 160 369	14 334 780
Diferencia censal		1 014 850	1 553 092	-825 589

Fuente: elaboración con base en Censos de Población, varios años.

Gráfica 3
México: dinámica poblacional entre los siglos XIX y XX

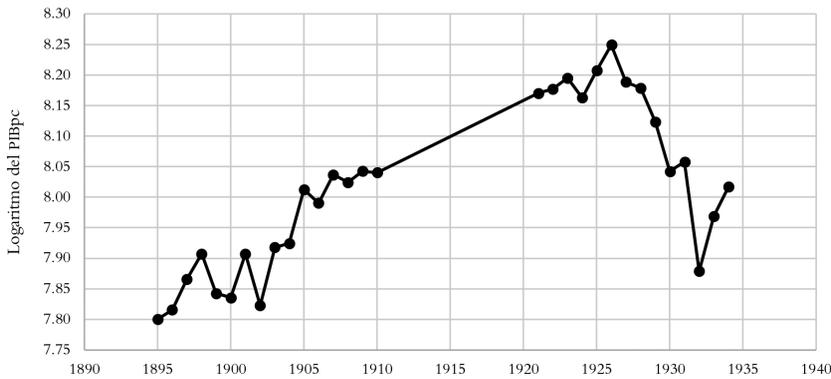


Fuente: elaboración con datos de Inegi (varios años).

Desde luego, no se puede pasar por alto el impacto en la calidad de vida de la población derivado de las condiciones adversas por la que atravesaba el país. La reconstrucción estadística indica que la época que corresponde a la presencia de la gripe española implicó una severa caída del ritmo de la actividad económica medida por medio del producto per cápita, la cual, desde luego, no es comparable con la crisis de 1929 que se aprecia en la Gráfica 4. Dicha gráfica muestra también la dificultad para la formación de los datos estadísticos del país entre 1910 y 1920. La extrapolación lineal no implica un periodo de estabilidad sin afectaciones. Tal hecho se debe a otra cuestión. Las reseñas periodísticas de la época indican una negativa de los empleados públicos para conducir, entre otras cosas, las actividades del censo de población que tuvo que rezagarse para ser levantado hasta 1921.

Por fuentes indirectas que emplean bases de datos internacionales históricas de largo plazo de Barro *et al.* (2020), sabemos que en México el efecto económico de la crisis de salud pública implicada por la gripe española a partir de 1918, además del correspondiente a la guerra civil, se manifestó como una caída estimada de 12% del producto per cápita, que aunque importante se considera una reducción inferior a la crisis resentida en su momento por la gran depresión de apenas algunos años posteriores.

Gráfica 4
Reconstrucción del producto per cápita de México



Fuente: elaboración con datos de Inegi (2015).

Algunos elementos que son consistentes con los impactos que se muestran en las gráficas se refieren, por un lado, a las características de los diagnósticos médicos en la época, mismos que a su vez están determinados por las fronteras de los conocimientos científicos, además de la disponibilidad de los recursos en la forma de terapias medicinales. Por el otro, el conjunto de decisiones que fueron adoptadas tanto por el Consejo Superior de Salubridad, que renovado durante la administración del presidente Carranza, junto con el recientemente creado Departamento de Salubridad Pública, enfrentaban la irrupción de la pandemia de influenza.

De acuerdo con las crónicas periodísticas de la época (de *El Universal*, *El Demócrata* y *El Pueblo*, durante sus publicaciones entre octubre y noviembre de 1918), los diagnósticos médicos apuntaban a que la enfermedad se originaba por el Bacilo de Pfeiffer con una sintomatología que incluía problemas respiratorios agudos, fiebre y hemorragias. Debe tenerse en cuenta que en ese momento no se había descubierto aún a los virus, de la misma manera que tampoco estaban disponibles las terapias médicas en gran escala y homogéneas con base en la síntesis química de medicamentos como los antibióticos. La disponibilidad de éstos se concentraba en actividades que habían evolucionado y se consolidaban desde los edictos de Carlos V y Felipe II, que implicaron

paulatinamente procesos de profesionalización, pero que mantenían un formato de talleres no industriales: las boticas (Reyna, 1996).

Las terapias recomendadas entonces para la atención de los problemas de la influenza consistían en quinina y aspirinas en el caso de los asuntos respiratorios y, para el caso de las hemorragias: emetina, cloruro de calcio y la ergotina de Boujean. En caso de no tener acceso a aquellas, los remedios empleados suponían preparaciones caseras que incluían infusiones con canela, entre otras.

Por su parte, en materia de decisiones de gobierno se aplicaron restricciones para las concentraciones públicas ordenándose el cierre de centros de culto, teatros y restaurantes. Además de la aplicación de cuarentenas a las embarcaciones que arribaran a los puertos del país y el cierre de las aduanas del norte.

El costo de la irrupción de la pandemia para México en 1918 osciló entre 2 y 3.5% de la población del país. Un desastre sólo superado por la ocurrencia de las epidemias de viruela y cocoliztli de la antigüedad. ¿De qué tamaño fue la dimensión del impacto? Su equivalente en términos contemporáneos de población implicaría haber perdido entre 2.6 a 4.3 millones de habitantes.

El caso de la irrupción de la pandemia por la gripe española en México permite poner en perspectiva algunos aspectos esenciales en materia de construcción de capacidades institucionales frente a la ocurrencia de choques que, como aquél, comprometen los niveles de bienestar de la población.

Se ha podido documentar que la emergencia o reemergencia de las enfermedades infecciosas en la forma de pandemias, son menos frecuentes que aquellas en la forma de epidemias. A pesar de lo cual ambas tienen un efecto social y económico desarticulador, si bien la severidad de una y otra pueden ser diferentes. La Organización Mundial de la Salud (OMS) registra que tan sólo en el periodo 2011-2017 ocurrieron 1 307 brotes epidémicos con alcances de efectos diferentes (WHO/OMS, 2018).

Con base en el análisis de la ocurrencia histórica de pandemias, Marani *et al.* (2021) estiman que la probabilidad de que una persona experimente una pandemia durante su vida sea superior al 20%. Posibilidad que aumenta en el caso de las epidemias, desde luego.

Frente al hecho casi inevitable para las sociedades de tener que contender a lo largo del tiempo con choques sanitarios en la forma de procesos pandémicos y epidémicos, se vuelve necesario revisar algunas características de los procesos de aprendizaje social sobre la forma de tratar la ocurrencia de tales eventos. La idea detrás de ello no puede ser otra que la previsión de los esfuerzos y recursos

requeridos frente a su emergencia, los cuales desde luego no evitarán su presencia, pero podrían reducir su incidencia y efectos desarticuladores.

México ha construido a lo largo del tiempo una estructura institucional formal para contender con la presencia de choques sanitarios. En su evolución de largo plazo, es posible distinguir algunos componentes que están presentes de forma estable y cuya funcionalidad se ajusta con base en la disponibilidad del conocimiento científico, la forma en la que se procesa e interpreta la ocurrencia de los choques sanitarios entre quienes toman decisiones gubernamentales, la disponibilidad de una masa crítica de profesionales capaces de intervenir en la catálisis de los procesos de enfermedad, la disponibilidad de una masa crítica de aquellos que pueden proveer de los recursos terapéuticos en la forma de medicamentos, la disposición de las comunidades para cooperar con el ajuste de sus prácticas para reducir la incidencia de las enfermedades, pero también de las restricciones que impone la desigualdad para tener acceso a los recursos preventivos o curativos, según el caso.

Se sabe, por la reconstrucción histórica en materia farmacéutica para el caso de México que han llevado a cabo Godínez *et al.* (2016), que frente a la ocurrencia de las presiones impuestas por las emergencias sanitarias, el desarrollo de la disponibilidad de medicamentos que permitan formular terapias curativas, como las implicadas por el desarrollo de los antibióticos, ha requerido en primer lugar de agentes capaces de traducir los conocimientos científicos y convertirlos efectivamente en medicamentos que hagan accesible su utilización para la atención de los problemas poblacionales de salud.

Desde luego, la disponibilidad de los medicamentos y su calidad es importante —asunto que ha sido un objetivo de la atención de las instituciones, aun desde el periodo colonial—, como reseña Reyna (1996), quien nos recuerda que frente a la heterogeneidad de la farmacopea de la antigüedad se inició un proceso de normalización, con todas sus limitaciones, a partir de los edictos de Carlos V y Felipe II para la verificación, por un lado, de las elaboraciones llevadas a cabo por las boticas; pero además de la certificación por parte de la universidad de las competencias entre aquellos que ejercían tal labor. Proceso que evolucionó e implicó la construcción de respuestas como la de la arquitectura del protomedicato, la creación de las cátedras de medicina, entre otras. Pero igualmente importante resulta la formación de los profesionales dedicados a la atención de la salud.

La crisis de la gripe española en México exhibió la necesidad de fortalecer la disponibilidad de los medicamentos requeridos y producidos en gran escala para la atención de la salud poblacional. Periodo en el que la disponibilidad de aquellos recaía en el desempeño de las boticas y los boticarios, mismos establecimientos que a pesar de su consolidación a lo largo del tiempo fueron objeto de duras críticas, entre otros por Guillermo Prieto (Reyna, 1996).

Frente al hecho de que los medicamentos fabricados por laboratorios mediante síntesis química de ingredientes activos que se disponían en México a principios del siglo XX sólo se obtenían mediante la importación, cuestión que hacía inaccesible su uso entre la población, aumentar su disponibilidad fue un asunto indispensable a resolver en el país. Impulsar una industria capaz de abastecer al país requería de la construcción de un ambiente institucional que facilitara la instalación de laboratorios, nacionales y extranjeros, una vez que se habilitaba el conocimiento para llevar a cabo tales actividades (Godínez *et al.*, 2016).

Si bien se sabe que ante la ocurrencia de brotes de enfermedades el impacto social que se puede provocar depende en algún sentido de las condiciones de salud que presentan los individuos en términos de su capacidad de resistencia, además de la virulencia que pueden exhibir los patógenos, en términos colectivos, el impacto está relacionado con la existencia de amortiguadores integrados, entre otro conjunto de elementos, por agentes especializados en el tratamiento de las enfermedades, la disponibilidad de los medicamentos y las terapias para la recuperación de los pacientes, el conjunto de acciones que reducen la vulnerabilidad preventiva ante enfermedades; las condiciones de vida de la población que aumentan tanto la exposición a los riesgos como la dificultad para obtener los recursos preventivos como los curativos, además de las conductas cooperativas que frente a las contingencias facilitan las tareas de reducción de impactos y la prolongación de las oleadas de enfermedad y contagios.

El impacto de la gripe española adquirió las dimensiones que exhibió en México, en parte debido a la novedad del virus y a la falta de información en el sistema inmunológico de las personas, el déficit de personal médico tratante ante el tamaño de la población, tanto como el de instalaciones hospitalarias; pero también debido a que el conocimiento científico era limitado y no existían medicamentos que pudieran atenuar sus efectos, en un sentido, porque no existía como tal un mercado de medicinas.

Es posible representar algunos de los rasgos antes señalados para poner en perspectiva la complejidad dinámica de ese proceso que vincula las presiones sociales ante las enfermedades, la característica de las respuestas institucionales que se desarrollan paulatinamente a lo largo del tiempo conforme existen posibilidades de intervención ante ellas y las dimensiones económicas que dicha interacción previa genera. Ello se observa de forma resumida en el Diagrama 1.

Diagrama 1
Representación de la construcción de respuestas sociales
ante choques que comprometen el bienestar



Fuente: imagen con derechos, cretive commons, autor desconocido.

En el Diagrama 1 se describe el caso de la ocurrencia de un choque que afecta la salud de la población. Frente a tal circunstancia, existe una presión para el diseño de una arquitectura institucional, entendida ésta como reglas del juego, que permitan mediante cambios en los órdenes jurídicos o administrativos, organizar una intervención que modere los impactos negativos de la ocurrencia del brote. Ello obliga a revisar las condiciones económicas bajo las cuales es posible establecer una respuesta, bien mediante una intervención directa de las instancias gubernamentales o por medio del estímulo a los mercados para su involucramiento, de tal suerte que puedan estar disponibles los productos para remediar o atenuar la crisis de salud en la forma de medicamentos o insumos para las terapias médicas requeridas. A su vez, la mayor o menor dificultad para disponer de tales recursos que pudieran proveer los

mercados tiene como contexto la forma en la que es posible ser asequible para la población, lo cual podría ocurrir de forma privada o mediante la adquisición pública. Cuestión que desde luego está asociada tanto con las condiciones asimétricas de los agentes sociales en términos distributivos o bien para el acceso al ejercicio de sus derechos.

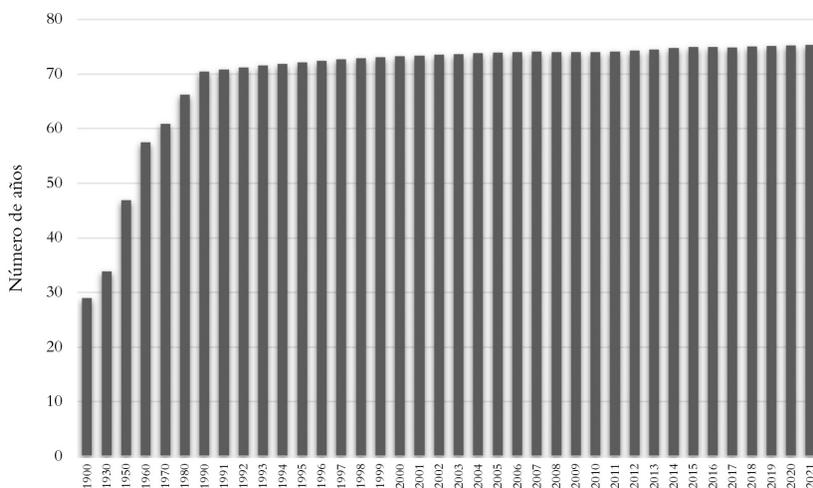
Con el objetivo de atender el incremento en la capacidad de la resistencia poblacional ante los impactos negativos derivados de la presencia de los procesos de enfermedades infecciosas contagiosas o resiliencia, las instituciones se ajustan ante un contexto de desigualdad o asimetría. En el entendido que el suministro de bienes requeridos para lograr un incremento de la resiliencia no sólo está formado por medicamentos e insumos para la atención de las terapias médicas, pero también por otro conjunto de bienes públicos necesarios de proveerse socialmente y para el cual los mercados suelen no ser el mejor vehículo de suministro en condiciones socialmente asimétricas. Un ejemplo de ellos son los correspondientes al acceso al agua potable en condiciones adecuadas y suficientes. Baste recordar que como parte de las recomendaciones efectuadas por el Consejo Superior de Salubridad en el proceso de la gripe española, una de las más importantes, además de no acudir a sitios concurridos, destacaba el lavado de manos y cara frecuentemente.

El Diagrama 1 permite plantear el problema de la coevolución entre patógenos que generan presión y cuya ocurrencia moviliza a las transformaciones institucionales dirigidas al fortalecimiento de las condiciones de la salud colectiva, pero también a una adaptación en la forma en la que se producen los bienes públicos que requiere la sociedad, tanto aquellos que podrían tener un uso preventivo, como los otros de uso curativo.

El resultado a largo plazo es el del impulso de una arquitectura institucional en la que se desarrollaron condiciones para aumentar la masa crítica de profesionales de la salud, la de aquellos con capacidad para proveer de medicamentos, la de un sistema de monitoreo y vigilancia de la evolución de las enfermedades y su transmisibilidad, la de la infraestructura para la atención de las enfermedades, así como la correspondiente al aprovisionamiento de bienes públicos complementarios. En ese proceso de largo plazo es importante la forma en la que se interpreta la responsabilidad de un Estado con sus constituyentes, tanto como la manera de determinar los objetivos de la política de salud y la del desarrollo, como se plantea en López Arellano *et al.* (2011).

Una parte de los resultados de la estrategia institucional desplegada en el largo plazo es la del incremento en la esperanza de vida de la población. La cual no sólo es un indicador de las condiciones de bienestar en circunstancias de adversidad, como planteaba Deaton (2015), pero también un factor crítico en el análisis del desempeño. La Gráfica 5 pone en perspectiva el aumento en la expectativa de vida de la población como parte del proceso de largo plazo de la lucha contra las enfermedades, la disponibilidad de mejores recursos, la infraestructura, la cobertura y la calidad de vida.

Gráfica 5
México: esperanza de vida al nacer en el largo plazo



Fuente: elaboración con datos de Márquez y Hernández (2016); Inegi, Banco de Indicadores por Entidad.

No se pasa por alto, sin embargo, que los indicadores de largo plazo apuntan al hecho de haberse establecido una ruta correcta. Lo cual no obsta para indicar, en su caso, que es preciso remontar obstáculos que no se pueden apreciar en la agregación de las cifras y que permitirían un mejor desempeño en el aseguramiento de los derechos de la población en materia de salud.

El desarrollo en un ambiente pandémico: acción gubernamental, bienes públicos y medicamentos

La pandemia de la covid-19 irrumpe en México en el contexto de una sociedad que ha logrado capitalizar, en su momento, de forma institucional, el aprendizaje respecto de la emergencia de enfermedades transmisibles infecciosas del pasado. Ello se manifiesta de diversas maneras, como el caso del desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas que permitieron —a su vez— promover iniciativas que redujeron la vulnerabilidad de la población frente a procesos epidémicos mediante la promoción de una industria farmacéutica capaz de abastecer la demanda de medicamentos, mismos que podían favorecer tanto la recuperación de la salud de la población, como prevenir la devastación de algunas enfermedades de gran efecto mediante el desarrollo de las vacunas que, a lo largo del siglo XX, probaron su efectividad. Algunos ejemplos de ello son los casos de la rabia, la viruela, el sarampión o la poliomielitis. Sólo por mencionar algunas enfermedades con presencia recurrente en la historia del país y que avanzado el siglo XX se consideraron erradicadas.

Tales aprendizajes también se han manifestado en el desarrollo de la infraestructura de la red hospitalaria del país y en la formación de los cuadros profesionales en la atención de la salud. Si bien la densidad de la infraestructura y del personal especializado aún se mantienen por debajo de las recomendaciones internacionales del número de camas y del número de especialistas de la salud en relación con el tamaño relativo de la población (WHO/OMS, 2018).

La presencia de condiciones adversas en materia de pandemias, epidemias y endemismos promovió transiciones institucionales que favorecieron el desarrollo de los recursos médico-terapéuticos como los correspondientes a la industria farmacéutica, o bien, los relacionados con el mejoramiento de las prácticas nutricionales de la población. Los cuales juntamente con la mejor comprensión sobre los aspectos de la relación entre las condiciones de salud y enfermedad, la ampliación de la cobertura educativa y de los servicios públicos como el acceso al agua potable, la disposición de los residuos orgánicos e inorgánicos o el monitoreo sobre la contaminación atmosférica y de los suelos, facilitaron un incremento en la calidad de vida de la población y en su longevidad.

De la misma manera, el cambio institucional antes referido no sólo se manifestó en el desarrollo de nuevas actividades productivas, durante el siglo XX, como la industria farmacéutica (Godínez *et al.*, 2016); o en el mejoramiento

de las condiciones alimentarias de la población a partir del proceso de estabilización de la crisis política en las postrimerías de la guerra civil,² sino con el desarrollo paulatino de las agencias gubernamentales que permitirían monitorear los riesgos zoonóticos a la salud pública, desde finales del siglo XIX y principios del XX con la creación de la Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria y el Instituto Biológico para la Investigación de Asuntos de Interés Agrícola y, posteriormente, el Instituto de Salubridad y Enfermedades Tropicales.

En los casos reseñados previamente, tanto como en los ejemplos que resaltan en la historia occidental de las epidemias, una presencia constante sin la cual no es posible considerar seriamente la forma en la que se remonta socialmente una crisis de salud como la implicada en una pandemia, desde el siglo XVI, es la dimensión gubernamental. La presencia de un Estado con la disponibilidad de los recursos para el aprovisionamiento de los bienes públicos requeridos durante una emergencia de manera eficaz.

Dicha presencia es aún más importante, no sólo debido a la magnitud demográfica y la cobertura geográfica de la crisis de salud, sino sobre todo a la profundidad de los precursores sociales y económicos que amplifican los impactos sobre el bienestar público.

A partir de la economía se documentan las implicaciones de la emergencia de procesos pandémicos sobre el funcionamiento de las sociedades. Desde los planteamientos fundacionales de Malthus, en el sentido de las repercusiones que provocaría una reducción de la población sobre el sistema económico y su impacto sobre los niveles salariales, hasta las versiones más contemporáneas y sofisticadas como la expuesta a partir de la idea de categorizar a las pandemias como eventos macroeconómicos extraños o raros (Barro, 2012; Barro *et al.*, 2020) con una segmentación de los impactos macroeconómicos sobre el producto, el

² Alejandra Moreno Toscano, en su ensayo histórico de 1985, “La crisis de 1915”, enfatiza las condiciones de escasez de alimentos que enfrentó la Ciudad de México durante aquel año y la secuela de enfermedades subyacentes derivada de la toma alternativa de la ciudad por facciones militares contendientes: constitucionalistas y convencionistas. La escasez no se producía debido a condiciones productivas, sino por la interrupción de los suministros y la hegemonía de los grupos que arribaban a la ciudad. Un periodo que en realidad se prolongó entre 1913 y 1916. Sin embargo, fue 1915 el año más crítico, mismo al que se denominó “el año del hambre”. Con implicaciones no sólo en términos alimentarios, sino también debido a la inestabilidad económica que se generó y en la que el papel moneda perdió su característica fiduciaria (Moreno, 1985).

consumo y el premio al riesgo —con lo cual se afectan las expectativas de recuperación—, se anticipa el efecto económico adverso de las crisis de salud.

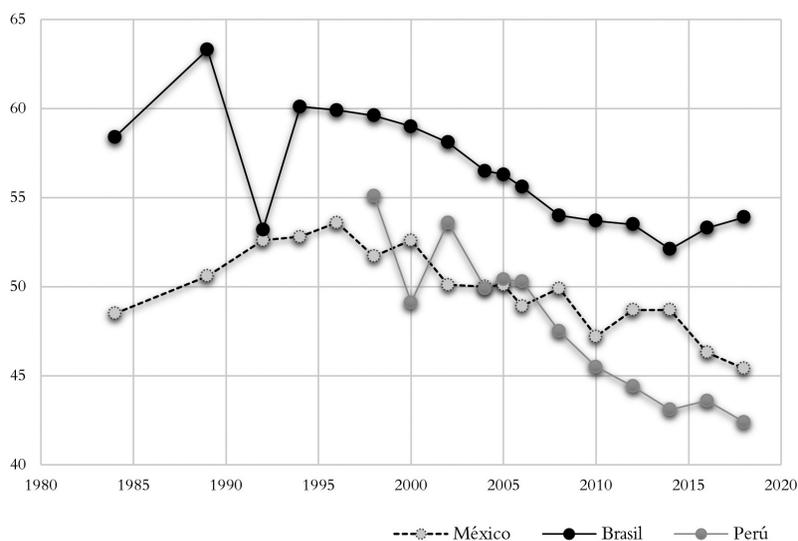
Justamente debido a la heterogeneidad en las condiciones de bienestar de la población, ni el impacto de la crisis de salud es igual para todos los agentes sociales, como tampoco lo es el impacto económico que resienten. Pero tal condición se replica en el ámbito productivo debido a la heterogeneidad entre las empresas: no se resienten de la misma manera las condiciones macroeconómicas adversas ocasionadas en una pandemia entre las empresas de gran tamaño que entre las pequeñas o las micro. Cuestión que tiene una implicación directa sobre la calidad de vida de la población debido a que la mayor proporción del empleo se concentra en las unidades económicas de menor dimensión.

La desigualdad en la estructura social, tanto como en la económica, es el escenario nacional en el que transcurre el proceso de la gestión de la pandemia y el de la catálisis de los impactos adversos que se producirán cuando pase la emergencia. América Latina es una región en la que subsisten los índices de desigualdad más elevados del mundo, algo probablemente vinculado con el origen histórico de las naciones del subcontinente. La heterogeneidad distributiva que se obtiene mediante el coeficiente de Gini está relacionada con la disponibilidad del ingreso de los agentes antes y después de medidas redistributivas mediante las transferencias directas, además de la disposición de bienes públicos que pueden atenuar las asimetrías de bienestar. En el caso de México, la medida de la concentración del ingreso se mantiene con una variación marginal antes y después de impuestos, cuestión que es indicativa sólo de la ineficacia para compensar las diferencias distributivas mediante el flujo de bienes públicos.

La Gráfica 6, en la que se han seleccionado los casos de México, Brasil y Perú, pone en perspectiva que la región latinoamericana es desigual, aunque con una tendencia al mejoramiento. Desde luego, y a pesar de las similitudes al nivel regional, el avance es diferente entre países. Medido hasta 2019, el avance de Perú es más eficaz que el mostrado por México y Brasil.

La desigualdad al nivel poblacional es importante porque determina, en algún sentido, la capacidad de una sociedad para reaccionar con menos fricción ante el tipo de medidas de contención de la pandemia, mismas que son conocidas y relativamente estables a lo largo del tiempo y consisten en las estrategias de resguardo o confinamiento, distanciamiento social y la promoción de patrones de higiene como el lavado de manos, cuyo objetivo no es otro que la contención del proceso pandémico y la reducción de su velocidad de expansión.

Gráfica 6
La desigualdad poblacional (coeficiente de Gini)



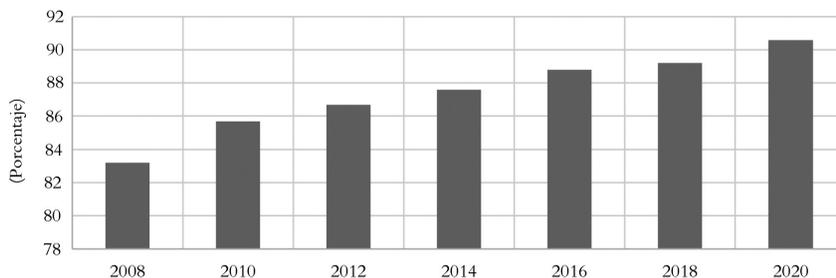
Fuente: elaboración con datos de IBRD (2021).

Desde luego, como se muestra en la Gráfica 7, no todos los hogares disponen de las condiciones adecuadas para atender las recomendaciones para evitar los contagios. Visto desde la perspectiva tan aparentemente sencilla como atender la recomendación del lavado de manos, claramente no todos los hogares tienen tal posibilidad; la agregación estadística de la Gráfica 7 oculta que los servicios como el de agua potable y el drenaje ahí consignados, no son los mismos para toda la población. La primera no necesariamente se recibe de forma continua en todos los hogares, algunos con conexión a los servicios de las redes públicas pueden recibirlos de forma continua, otros sólo por tandeo y algunos otros hogares mediante servicios de camiones cisterna. Un asunto tampoco evidente se refiere a la calidad del suministro. Se esperaría que el agua tuviese la calidad bacteriológica y fisicoquímica que redujera cualquier riesgo para la salud de sus consumidores; en realidad, no existe tal garantía, se conoce por los estudios del inventario nacional de calidad del agua que varios de los sistemas locales de agua potable en el país tienen una calidad deficiente en el suministro (FAN México/Cántaro Azul/INCA, 2020). Cuestión que coincide

con la valoración que sobre los servicios públicos de agua potable hacen los ciudadanos mediante los resultados de la *Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental* elaborada por el Inegi en 2019.

Aun considerando que lo anterior es un asunto de poca importancia –que no lo es–, el hecho es que, desde un indicador de acceso a cantidades de suministro, no toda la población en el país tiene condiciones para atender, de la manera en la que se ha difundido, la recomendación del lavado de manos frecuente. Lo mismo que en el caso del drenaje.

Gráfica 7
Acceso a servicios para atender socialmente
recomendaciones ante la pandemia



Fuente: ENIGH, Inegi, varios años.

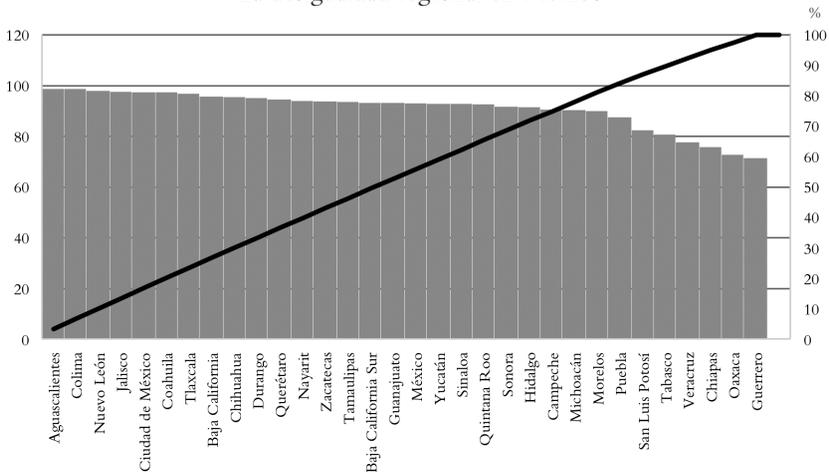
La desigualdad entre la población tiene una manifestación regional. Como se observa en la Gráfica 8, el acceso a servicios públicos necesarios para atender recomendaciones sanitarias como el lavado de manos es crítico para al menos nueve de los estados de la federación. Entidades en las que la población está expuesta a riesgos crecientes de contagio frente a la presencia de la covid-19 ante condiciones limitantes para atender las sugerencias de higiene o el acceso a servicios médicos.

La componente de la desigualdad social es determinante en términos de las manifestaciones y los impactos en materia de bienestar. Tal es el resultado de las investigaciones realizadas para el caso de México, con base en las

extensas bases de datos consultadas como las del Instituto Mexicano del Seguro Social en el trabajo de Arceo *et al.* (2021), o la correspondiente a los registros de la Secretaría de Salud estudiadas por Ortiz y Pérez (2020). En ellas se destacan dos hechos por separado: por un lado, el efecto de las asimetrías distributivas aumentando las probabilidades de contagios; por el otro, la desigualdad social como un factor determinante de la gravedad de la enfermedad o un desenlace fatal.

Justamente, en la medida que una de las dimensiones del proceso pandémico contemporáneo tiene como escenario las asimetrías sociales, la presencia del Estado se hace aún más necesaria en la atenuación de los impactos y como parte de la gestión de la crisis de salud, con base en la idea de la compensación de la heterogeneidad a partir de la producción de los bienes públicos.

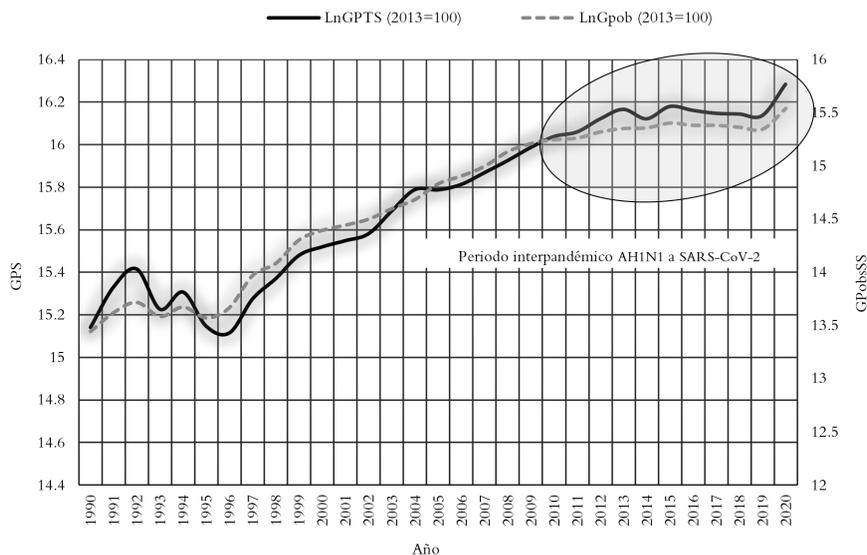
Gráfica 8
La desigualdad regional en México



Fuente: elaboración con datos de Inegi (2021).

La ocurrencia de la epidemia de la influenza A-H1N1 en 2009 dejó lecciones en el país. El gasto público total en salud comenzó a incrementarse sistemáticamente aumentando la disponibilidad de aquellas entidades con cobertura a derechohabientes (Gráfica 9).

Gráfica 9
El gasto público total en salud



Fuente: elaboración con datos de Secretaría de Salud, Dirección General de Información en Salud. Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (Sicuentas).

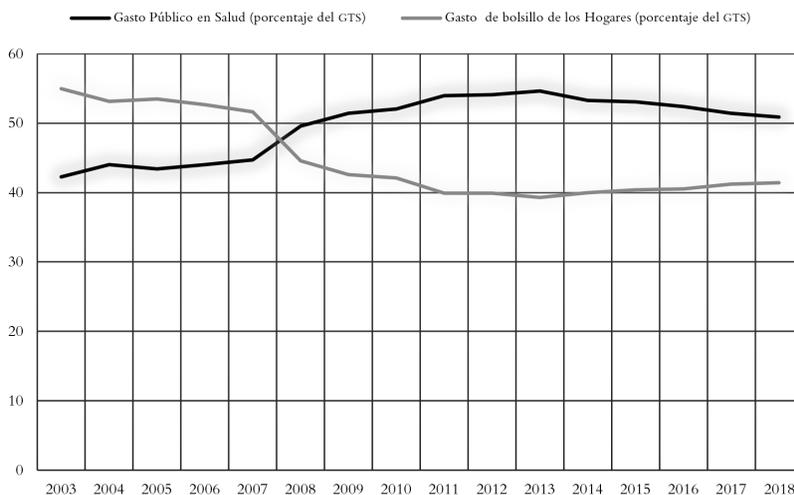
La Gráfica 9 también muestra el crecimiento de los recursos presupuestales destinados a los servicios de salud de la población sin seguridad social. Sin embargo, en el periodo interepidémico, las transformaciones institucionales han ocasionado que, aunque creciente el gasto para atender a este segmento de la población, se incremente la brecha en relación con aquel en el que ofrece cobertura a derechohabientes.

Frente a la desigualdad en el acceso a los servicios de salud, o debido a las diferenciales en la calidad de éstos, una componente de la salud pública en el país es la que se atiende mediante el gasto en salud de bolsillo. Es decir, los desembolsos que lleva a cabo de forma directa la ciudadanía.

La Gráfica 10 muestra que, aun cuando desde el proceso epidémico de AH1N1 se ha incrementado el gasto público en salud, una componente significativa de la atención de los pacientes recae en el gasto privado que efectúan los hogares. La magnitud de ello es cercana al 40% del gasto total correspondiente.

La composición del gasto antes señalada revela un fenómeno significativo, en la medida que frente a la presencia de la covid-19, como demuestra la investigación de Ortiz y Pérez (2020), la probabilidad de la recuperación de la

Gráfica 10
El gasto público en salud y el gasto en salud de los hogares

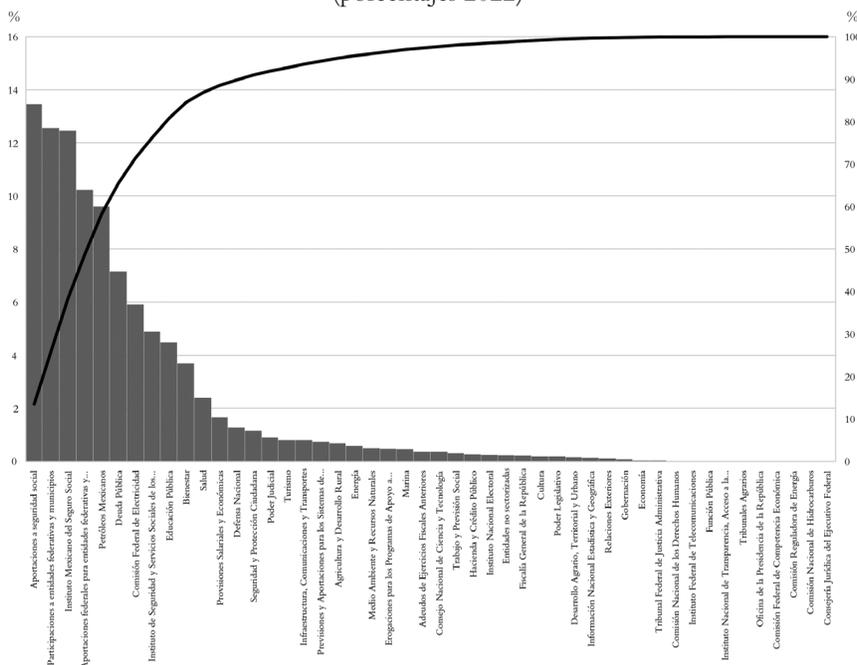


Fuente: elaboración con datos de Secretaría de Salud, Dirección General de Información en Salud. Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (Sicuentas), México, 2018.

salud o la reducción de la incidencia de fallecimientos está relacionada con el acceso a los servicios médicos y las terapias correspondientes en las cuales la capacidad de gasto es determinante.

Una exploración de las características de la estructura del presupuesto público autorizado para el 2022, contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), permite identificar dos rasgos en la estrategia contemporánea por parte del gobierno federal ante la pandemia. La Gráfica 11 muestra el porcentaje de recursos autorizados por el Congreso, distribuidos por ramos presupuestales. Aunque la estrategia sanitaria frente a la covid-19 no sólo involucra directamente a las instancias federales, sino que es concurrente a las acciones de los estados de la República, en el presupuesto destaca el primer rasgo que consiste en el hecho de que una parte importante de la intervención operativa ante la pandemia se concentra tanto en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), además de la propia Secretaría de Salud. El segundo rasgo, y posiblemente auspiciado por las condiciones de racionalidad del gasto que ha caracterizado a la actual administración federal, es la discreta disponibilidad de recursos en la asignación al ramo 12 correspondiente a salud.

Gráfica 11
Revelación de preferencias a partir del gasto público autorizado
(porcentajes 2022)

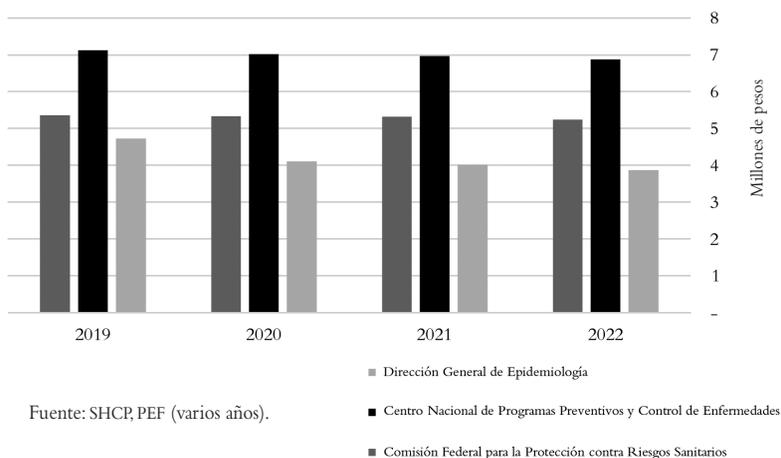


Fuente: SHCP, PEF (2022).

Ya desde el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 2019 –último elaborado coordinadamente por la administración federal previa junto con la actual–, el ramo 12 en salud mantiene una posición relativamente estable. Por la magnitud de la asignación, en 2019 ocupó la posición 11, en 2020 la posición 12, en 2021 la 11, al igual que en el caso de 2022. Prácticamente se ha mantenido sin cambios importantes.

La Gráfica 12 resalta la asignación a tres instancias importantes que forman parte del ramo 12 en salud. En el ramo 12 se concentran diversas funciones esenciales que se desempeñan con los recursos asignados y autorizados, como la planeación en materia de salud, la administración de los institutos nacionales de salud, la coordinación de hospitales de alta especialidad en el país y la atención de población sin seguridad social, entre otras; además incluye funciones de especial importancia en circunstancias como una pandemia: el monitoreo y la vigilancia epidemiológica. La gráfica muestra que tales funciones mediante la asignación

Gráfica 12
Funciones gubernamentales de monitoreo y vigilancia epidemiológica

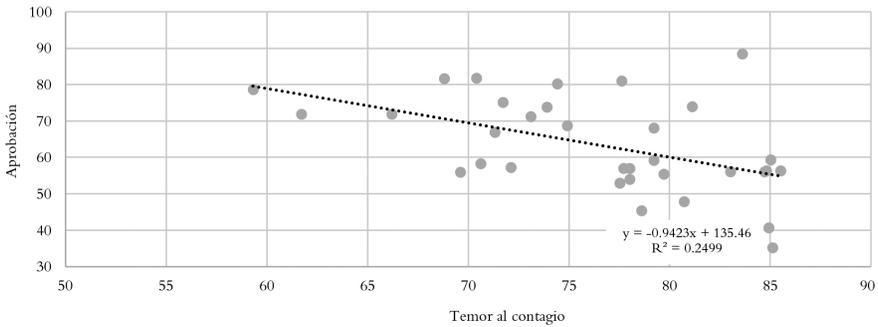


tanto a la Dirección General de Epidemiología (DGE), la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) y el Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades (Cenaprece) contrariamente a lo que se pudiera esperar durante una pandemia, ha tendido a reducirse.

Algunos de los impactos que resiente una sociedad ante la ocurrencia de una pandemia están determinados, parcialmente, por la naturaleza del patógeno, por la susceptibilidad de la población, por su exposición al riesgo y por la vulnerabilidad asociada con las anteriores. Otros, en cambio, están asociados con dimensiones institucionales como las que derivan de los arreglos para el aprovisionamiento de bienes públicos compensatorios de las asimetrías, o aquellos que emanan de los procesos de gestión de las emergencias y la flexibilidad para la adaptación de las prioridades de la intervención gubernamental, incluyendo las presupuestarias. En el conjunto de impactos no se puede pasar por alto aquellos determinados por la receptividad de la población y la capacidad de ésta para adaptar conductas de forma cooperativa en materia sanitaria, asunto que merece la mención a pesar de no ser tratado de manera particular.³

³ Un tratamiento desde una perspectiva histórica a la forma en la que las conductas de los actores sociales en México se modifican respecto de los asuntos de la relación salud-enfermedad es el que se encuentra en Speckman *et al.* (2009).

Gráfica 13
Aprobación a la gestión federal de la crisis de salud y temor a la enfermedad

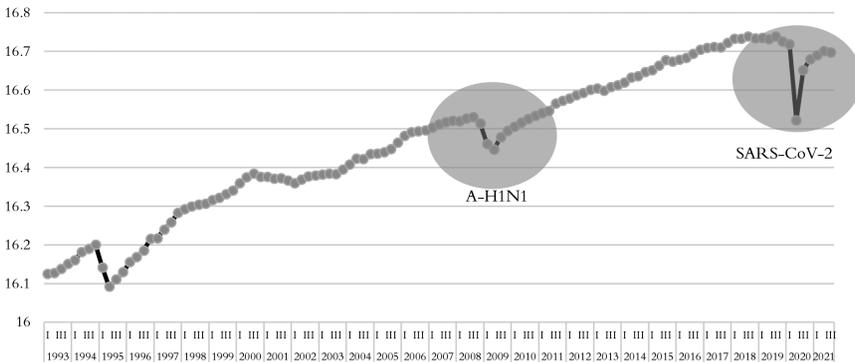


Fuente: elaboración con datos de Mitofsky, Coronavirus en los estados (octubre de 2021).

Un ejemplo del efecto de la receptividad de la población, en relación con el miedo a la enfermedad, se muestra en la Gráfica 13; mientras mayor es el miedo de la población a la enfermedad, la aprobación acerca del desempeño de la gestión gubernamental de la crisis tiende a reducirse.

Las dimensiones económicas del impacto de una pandemia han merecido una creciente atención en la economía desde fines de la década de 1990. La manifestación económica de la actual crisis de salud pública a partir del desempeño del producto interno bruto de México se muestra en la Gráfica 14.

Gráfica 14
La dinámica económica del impacto por covid-19

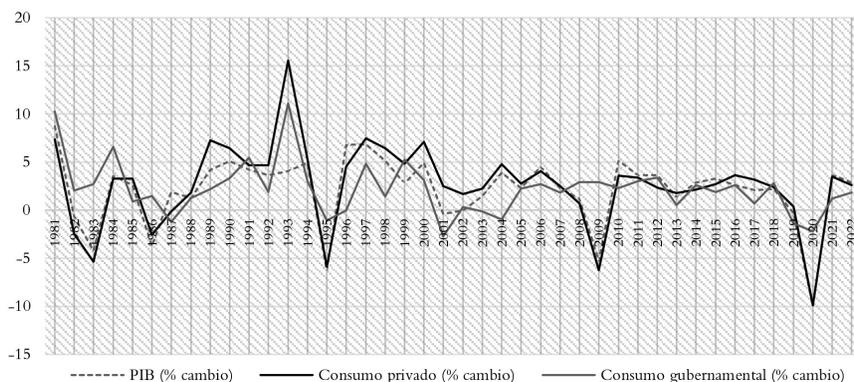


Fuente: Inegi, SCNM (varios años).

El cumplimiento de las disposiciones sanitarias de aislamiento y de distanciamiento social afecta el ritmo de la actividad económica porque reduce la magnitud de transacciones de mercado, tanto como los desplazamientos de la población, como señalan Bloom *et al.* (2020). Así ocurrió en la crisis de salud de 2009 y también en la actual. Lo cual coincide con los estudios empíricos elaborados para la economía mexicana (Esquivel, 2020; Campos *et al.*, 2021).

Desde luego la caída en el ritmo de la actividad económica exhibe particularidades como las indicadas en la Gráfica 15. A diferencia de aquella ocurrida en la época de la epidemia por A-H1N1, la asociada con la covid-19 es de mayor gravedad en la caída tanto del producto como del consumo, además en su extensión, aun en el caso del consumo gubernamental a pesar de los desembolsos correspondientes para la adquisición de las vacunas y el material de equipo médico obtenido en los mercados internacionales.

Gráfica 15
Las características de la crisis económica durante la covid-19

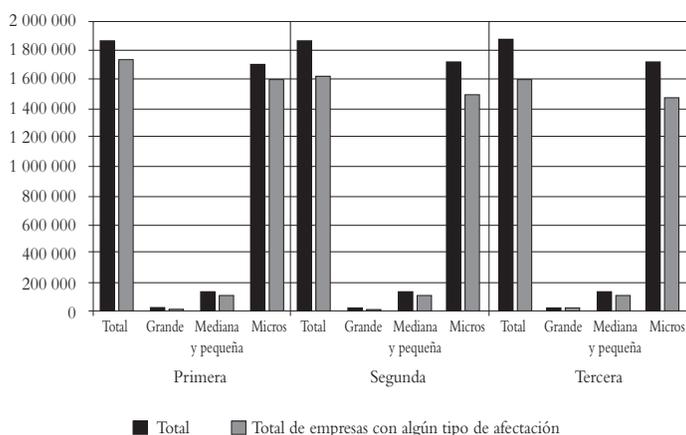


Fuente: elaboración con datos de Banco Mundial (2020).

Al revisar el impacto estructural en el ámbito de las unidades económicas segmentadas por tamaño (gran empresa, mediana empresa, pequeña empresa y microempresas), la encuesta nacional para medir los impactos económicos de la covid-19 aplicada en tres sucesivas ocasiones durante la pandemia revela, como se muestra en la Gráfica 16, que del universo representativo de

unidades económicas incluido en la muestra nacional, el efecto de la pandemia implicó algún tipo de afectación en el funcionamiento de la mayor parte de las empresas con operaciones en el país. Éstas fueron desde la reducción de la plantilla de personal, la reducción del pago de nóminas para evitar despidos, la reducción en los pedidos y las ventas, así como la falta de acceso a los fondos públicos para mantener las plantillas.

Gráfica 16
La pandemia por covid-19 y su efecto en la estructura económica nacional



Fuente: Inegi, Ecovid-IE (2021).

La implicación de lo anterior es importante en materia de bienestar en la medida que la mayor cantidad del empleo en el país se genera en las unidades económicas de menores dimensiones, pero en éstas también se alberga la menor resistencia frente al cese de operaciones. El resultado de ello no puede ser otro que un creciente costo social imputado a los segmentos más vulnerables de la sociedad.

De la misma manera que la recomendación sanitaria de aislamiento y de distanciamiento social se puede manifestar en afectaciones económicas a las empresas y de disponibilidad de ingreso entre la población, otra de aquéllas como la referida a la higiene constante de manos con la intención de reducir

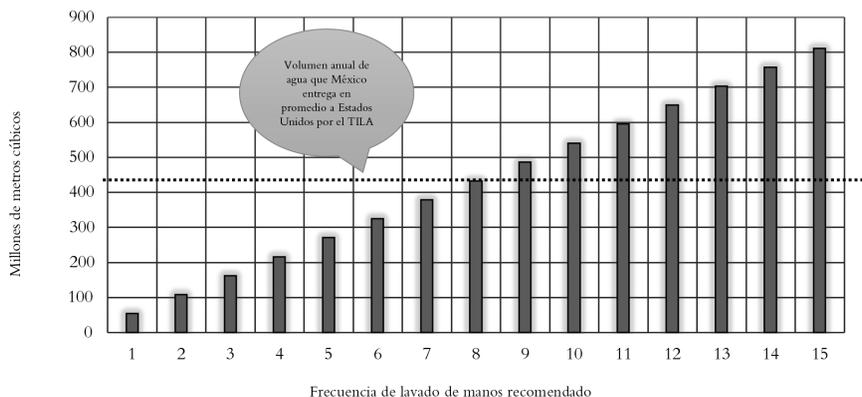
la probabilidad de contagios a través de las vías aéreas, tiene implicaciones importantes desde la perspectiva de la demanda de la producción de bienes públicos y de la presión que implica ante el déficit de servicios públicos que caracteriza a la sociedad mexicana contemporánea.

La Gráfica 17 presenta el resultado de la simulación efectuada entre el volumen de agua demandada por la población ante la necesidad del lavado de manos frecuente. Para elaborar dicha simulación se consideró un volumen aproximado de 1.5 litros de agua por cada descarga de entre 25 a 30 segundos, como recomendó la autoridad sanitaria. Dicha cantidad fue el valor esperado de un muestreo sobre 1 800 tomas domiciliarias con valores aleatorios de presión al interior de los hogares con mediciones en dos momentos diferentes: estiaje y avenidas.

El eje horizontal en la Gráfica 17 se forma con diferentes valores de frecuencia para el lavado de manos, que van desde una sola vez al día hasta quince veces. El volumen de agua resultante, indicado en el eje vertical, asume un comportamiento homogéneo entre los usuarios de los servicios de agua potable para responder la pregunta de qué sucedería con la demanda de agua si todos los agentes demandaran agua de forma constante. Si todos los integrantes de la sociedad tuvieran acceso al agua en condiciones simétricas y decidieran lavarse las manos ocho veces al día, el volumen de agua resultante requerido en el país para este comportamiento cooperativo con la autoridad sanitaria sería equivalente a aquel que correspondió a la entrega de México a Estados Unidos como parte de las entregas de agua que cada cinco años debe cubrir nuestro país de acuerdo con el Tratado Internacional de Límites y Agua durante el ciclo 35, el más reciente, y que implicó una creciente tensión institucional entre el gobierno federal mexicano y los estados del norte de México, en particular Chihuahua, durante la actual administración federal. Es decir, algo tan aparentemente sencillo e inocuo como lavarse las manos significa una presión importante sobre los servicios públicos de abastecimiento de agua y sobre las propias fuentes de agua.

Tanto desde la perspectiva de la producción de bienes públicos con una función complementaria de las medidas de gestión de la crisis sanitaria, como en su función de bienes compensatorios de las asimetrías y con efectos preventivos de daños a la salud, el abastecimiento de agua potable tuvo un papel estratégico durante la pandemia.

Gráfica 17
 La demanda de servicios de agua
 para la atención de las recomendaciones sanitarias



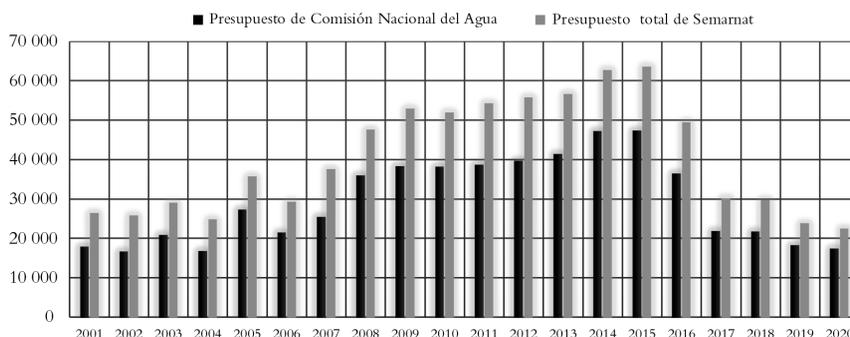
Fuente: elaboración con base en CGS y Anexo técnico CILA ciclo 35.

La Gráfica 18 muestra la elección de las prioridades de la actual administración federal en materia presupuestaria al ramo de ecología y medio ambiente y al sector hídrico que está adscrito en aquél. La decisión de continuar con la inercia presupuestaria del gobierno anterior lleva a que dicho ramo y sector dispongan de una de las asignaciones presupuestarias más bajas en el siglo XXI. La reducción presupuestaria en el sector de medio ambiente y de agua es una decisión inquietante por el papel que tiene ésta en la estrategia sanitaria.

La conducción de los procesos de intervención pública sobre la base de un minimalismo presupuestario compromete las capacidades de reacción pública sobre las emergencias en el corto plazo, y al mismo tiempo aumenta la brecha respecto de las intervenciones futuras porque los desbalances sobre el patrimonio natural, así como correspondientes al ámbito hídrico, no se detienen porque se reduce el presupuesto disponible.

Gráfica 18

La disponibilidad de recursos presupuestarios federales en materia de agua



Fuente: elaboración con datos de SHCP, PEF (varios años).

Es posible que en un ánimo pragmático gubernamental se considere que una crisis sanitaria como la del covid-19 se resuelve sólo con medicamentos, a pesar de la existencia de indicios que apuntan al hecho de que la resiliencia poblacional frente a los brotes de enfermedades infecciosas con origen viral es la suma de componentes sociales, económicos, terapéuticos e institucionales (Atkeson, 2020). Ello facilitaría construir un orden de prioridades presupuestarias en el que las funciones relacionadas con la dotación de bienes públicos complementarios al fortalecimiento de la resiliencia social fuesen consideradas como asuntos secundarios. Que evidentemente en el contexto de una sociedad asimétrica no lo son.

En una estrategia de salud pública, contar con un sector económico capaz de abastecer los medicamentos que se requiere en las terapias para combatir los procesos de enfermedad que comprometen el bienestar poblacional, es tan importante como hacer efectivo el acceso a su disponibilidad por parte de aquellos que lo requieren.

Se sabe que el desarrollo de las condiciones y de las capacidades requeridas para implantar un mercado farmacéutico para atender las necesidades de salud de un país son variadas y requieren de tiempo para su edificación (Goddínez *et al.*, 2016). Entre otros, las disposiciones regulatorias tanto como el diseño de los incentivos fiscales requeridos para alentar el establecimiento de

las operaciones de los laboratorios farmacéuticos extranjeros en el país, además de que del diseño institucional para monitorear la efectividad de tales productos y la normalización de los procesos de producción, son componentes indispensables en el proceso de la constitución del mercado de medicamentos que ocurrió poco antes de la primera mitad del siglo XX en México.

El desarrollo de la industria química en México y de la rama farmacéutica, en particular, permite constituir un sector intensivo en conocimientos cuya evolución requiere de una masa crítica suficiente de profesionales capaces de sostener operaciones complejas en los procesos de producción de medicamentos y con capacidad de abastecimiento de las necesidades locales con base en la producción nacional y la estabilización de las importaciones correspondientes, como plantea la Fundación Friedrich Ebert (2020). El perfil de la rama farmacéutica contemporánea en México es el de una actividad productiva oligopólica de gran importancia por sus dimensiones económicas y su capacidad generadora de empleo de acuerdo con Molina *et al.* (2008).

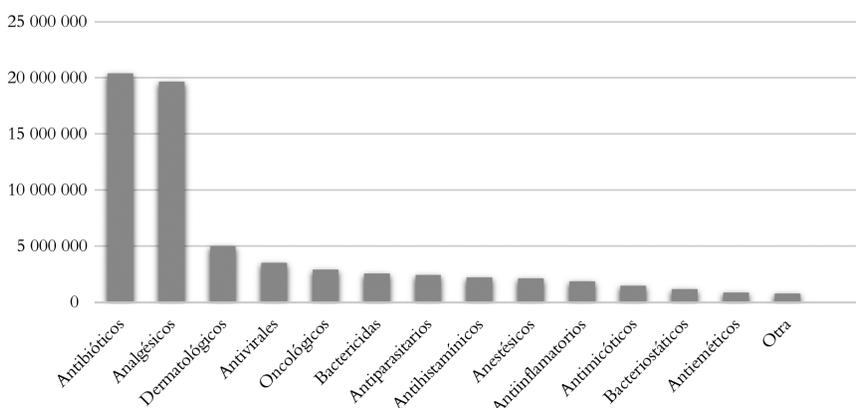
La evolución de la actividad farmacéutica en el país tiene efectos múltiples en la sociedad mexicana contemporánea. Por supuesto, el más importante es la disponibilidad de los recursos terapéuticos para la remisión o atenuación de los procesos de enfermedad. Aunque su presencia no se circunscribe sólo a ello. La disponibilidad de los medicamentos, algunos de los cuales se obtienen sin prescripción, ha fomentado una idea con impactos culturales significativos toda vez que la transición en la morbilidad y la mortalidad en el país al pasar de un patrón con predominancia de las enfermedades infecciosas transmisibles a otro de crónico degenerativas puede dar la falsa idea de la poca importancia de las primeras como si fuesen asuntos de un pasado lejano.

La disponibilidad contemporánea de antigripales, antidiarreicos, antiinflamatorios, antitusivos, antihistamínicos y demás productos de acción específica, de fácil acceso mediante los mercados, puede crear la ilusión de que en la actualidad una enfermedad con manifestaciones de gripa u otra con manifestaciones de diarrea, por ejemplo, son procesos sanitarios poco importantes. En un sentido lo pueden ser, en caso de haberse convertido sus causas en endemismos tratables con las formulaciones que puede proveer la industria farmacéutica. Pero ese no es el caso de aquellos ocasionados por la pandemia por SARS-CoV-2 para los que aún no se disponen de recursos curativos específicos.

Una revisión sobre algunas características contemporáneas de la rama farmacéutica asentada en el país revela rasgos relevantes de los aspectos que son

deseables redefinir en una agenda de desarrollo pospandémica. La Gráfica 19 exhibe una proporción del segmento de medicamentos en el país, los de acción específica, algunos de los cuales son de acceso poco estricto para la población, salvo por el caso de los antibióticos y los oncológicos. No se puede perder de vista que además se tendría que considerar el resto de la producción de medicamentos con destino humano como los de acción especializada, las hormonas, las vacunas; así como los insumos y la producción de los principios activos empleados por este sector. Desde luego, en una perspectiva de fortalecimiento de la resiliencia social y para reducir la incidencia de impactos zoonóticos habría que considerar la producción farmacéutica veterinaria.

Gráfica 19
Mercado mexicano de medicamentos según acción específica



Fuente: elaboración con datos de Inegi, Censos económicos, 2019.

El valor de las ventas de este mercado está dominado por la producción de antibióticos para la atención de las manifestaciones infecciosas (Gráfica 19). Pero lo verdaderamente relevante es la disponibilidad de capacidades en el país para la elaboración de medicamentos. A pesar de lo cual, el sector ha perdido dinamismo (Fundación Friedrich Ebert, 2020).

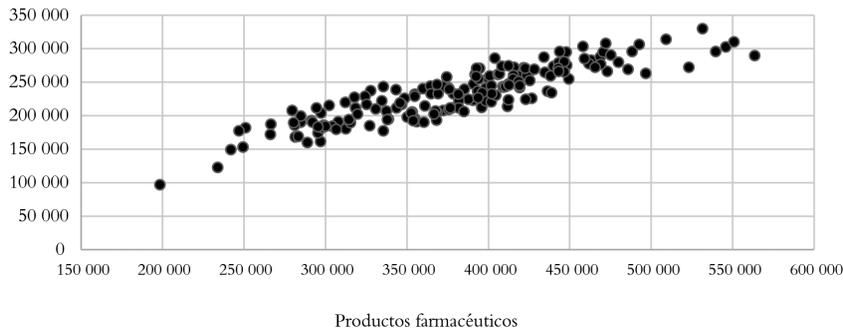
La ralentización de la rama farmacéutica y el cambio en la estructura reglamentaria en la que sobresale, predominantemente, la eliminación del requisito para la instalación de plantas en el territorio nacional, ha facilitado

que una parte de las necesidades de medicamentos se atiendan con base en las importaciones.

La Gráfica 20 expone el caso de la importación de medicamentos para su venta al menudeo en relación con el total de importaciones farmacéuticas a partir de información mensual entre enero de 2007 y noviembre de 2021. La tendencia exhibida es directa y creciente, a pesar de no incluirse la importación de vacunas.

En un sector intensivo en conocimientos y con gastos de investigación y desarrollo elevados como lo es la industria farmacéutica contemporánea (IMCO, 2021), es comprensible que una parte de los flujos de medicamentos requeridos en la sociedad mexicana se obtenga del sector externo. Sin embargo, es deseable considerar la reducción de la vulnerabilidad frente a choques como los provocados por la pandemia al fomentar un fortalecimiento de esta industria en el país e impulsar una plataforma con capacidad competitiva.

Gráfica 20
Importación de medicamentos al menudeo
(2007-2021, miles de dólares en aduanas)

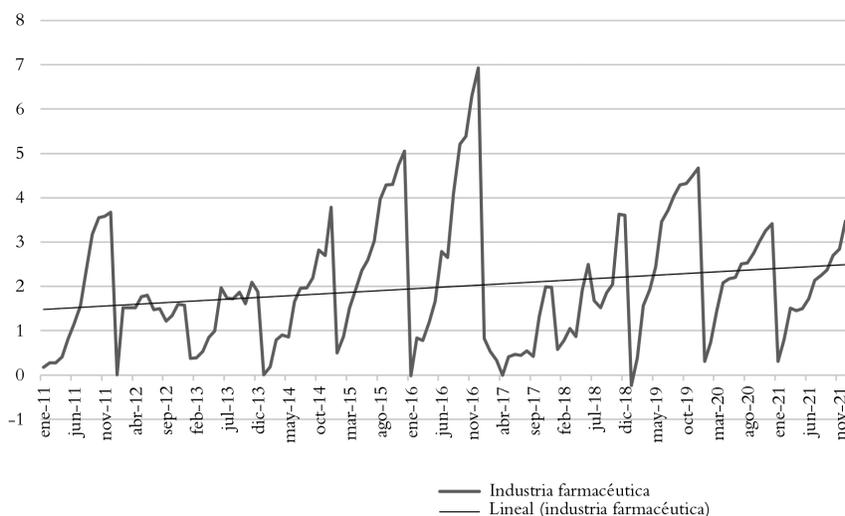


Fuente: elaboración con datos de Inegi, Balanza Comercial de Mercancías de México (SNIEG).

Que el país cuente con un sector farmacéutico es un asunto de la mayor trascendencia, tanto en términos del diseño de una estrategia sanitaria como económica. Pero al igual que la capacidad de disponer de los medicamentos requeridos, también es importante el acceso a su potencial utilización por parte de la población. En tal sentido, la Gráfica 21 pone en perspectiva el efecto inflacionario en la producción farmacéutica en México, mismo que

ha sostenido una tendencia creciente. Pero que en particular entre marzo de 2020 y octubre de 2021 –durante el inicio de la pandemia– exhibió un rebote que supuso la reducción del acceso a los medicamentos entre diferentes segmentos de la población, o bien, incrementó el costo entre aquellos que recurren al gasto de bolsillo en materia de salud.

Gráfica 21
La inflación en la producción de medicamentos en México
(enero de 2011/diciembre de 2021)



Fuente: elaboración con datos de Inegi, INPP (varios años).

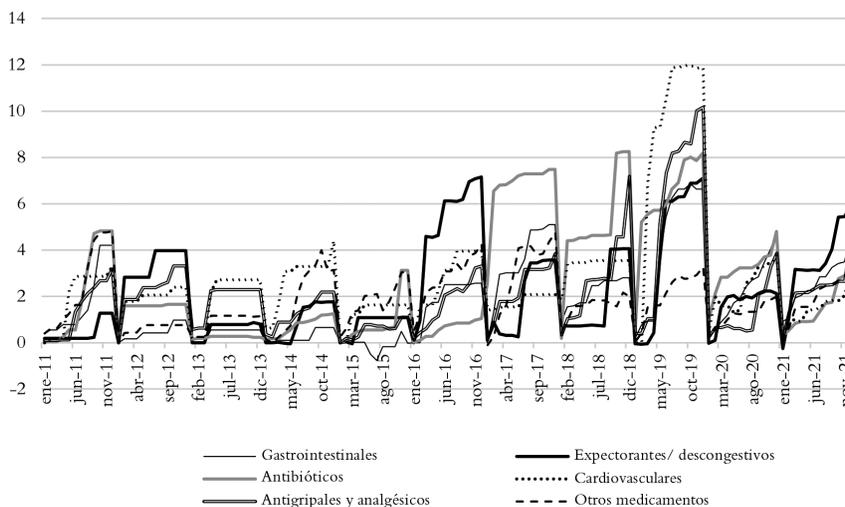
En la Gráfica 22 se puede observar la inflación registrada al nivel de grupo de medicamentos seleccionados. Destaca el hecho de que desde el inicio de la pandemia la inflación ha sido más aguda en el segmento de los expectorantes-descongestivos, así como en el de los antigripales-analgésicos.

Los elementos planteados anteriormente permiten establecer que es preciso rediseñar la agenda de desarrollo del país. El choque adverso ocurrido por la actual pandemia requiere del establecimiento de nuevas definiciones en las que se considere que ante las condiciones de desigualdad que son parte del funcionamiento de la sociedad mexicana, tanto en términos sociales como en la estructura económica, la sostenibilidad del desarrollo sólo puede

ocurrir si se promueven condiciones dirigidas al fortalecimiento de la resiliencia social y económica.

Las lecciones provenientes de procesos epidémicos del pasado apuntan al hecho de que, frente a la ocurrencia de éstos, se precisa de un Estado vigoroso y responsable con capacidad de intervención flexible y eficaz. Para lo cual se requiere de una revisión de las prioridades de gasto, tanto como de las del fondeo de la actividad pública. En el contexto de una sociedad con asimetrías distributivas graves, un vehículo compensatorio, además del crecimiento económico, consiste en una eficaz provisión de bienes públicos que, como en el caso de los servicios de salud, los del abastecimiento de agua potable, o los correspondientes al monitoreo y vigilancia epidemiológica, dispongan de los recursos suficientes para cumplir con los objetivos institucionales previstos.

Gráfica 22
Inflación por segmentos de la producción de medicamentos en México
(enero de 2011/diciembre de 2021)



Fuente: elaboración con datos de Inegi, INPP (varios años).

Ningún momento es oportuno para que ocurra una pandemia. Y es prácticamente inevitable su anticipación. Sin embargo, algunos aspectos que apuntan a reducir la vulnerabilidad social y económica son: la armonización institucional para el fortalecimiento de la industria farmacéutica, el diseño de los

incentivos institucionales para facilitar y ampliar el acceso a los recursos médico-terapéuticos por parte de la población, el diseño institucional requerido para un aprovisionamiento de bienes públicos eficaz y de calidad incuestionable.

Lo anterior requiere de una reforma fiscal que evite, en lo sucesivo, alcanzar, como ocurrió ahora, las cifras de decesos absolutos como las acontecidas en el país hace casi 100 años con la irrupción de la gripe española.

Bibliografía

- Acuña Soto, R., D.W. Stahle, M.K. Cleaveland y M.D. Therrell (2002). “Megadrought and Megadeath in 16th Century Mexico”, *Emerging Infectious Diseases*, 8(4), pp. 360-362.
- AMPIP (2020). Boletín de Prensa <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/libre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/frenan-por-la-cfe-8-de-10-proyectos/ar2208352?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-->>, Asociación Mexicana de Parques Industriales Privados.
- Arceo Gómez, E., R. Campos Vázquez, G. Esquivel, E. Alcaraz, L.A. Martínez y N. López (2021). “The income gradient in covid-19 mortality and hospitalization”, *The Lancet Regional Health-Americas*, 9.
- Arthi, V. y J. Parman (2020). “Disease, downturns, and wellbeing: economic history and the long-run impacts of covid-19”, NBER Working Papers Series (27805), 31.
- Atkeson, A. (2020). “Behavior and the dynamics of epidemics”, NBER Working Papers Series (28760), 52.
- Banco de México (2021). *Informe trimestral 1T* <<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B49D9C039-CE93-FC5A-59A6-DF7579FDB26%7D.pdf>>.
- Barro, R. (2012). “Rare Disasters and Asset Markets in the Twentieth Century”, *The Quarterly Journal of Economics*, 10-20.
- Barro, R., J.F. Ursúa y J. Weng (2020). “The coronavirus and the great influenza pandemic: Lessons from the ‘spanish flu’ for the coronavirus’s potential effects on mortality and economic activity”, NBER Working Paper Series (26866), 27.
- Bloom, D., M. Kuhn y K. Prettnier (2020). “Modern infectious diseases: Macroeconomic impacts and policy responses”, NBER Working Paper Series (27757), 51.
- Calvo, M. (2016). “Apuntes sobre el Sistema Eléctrico Nacional”, *Cuadernos Fronterizos* <<http://erevistas31.uacj.mx/ojs/index.php/cuadfront/article/view/1094>>.
- Cámara de Diputados (2019). Versión estenográfica de la comparecencia del director general de la Comisión Federal de Electricidad, Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos <<http://cronica.diputados.gob.mx/Ve10oct2019-CFE.html>>.

- Cámara de Diputados (2021). “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de mayo, Congreso de la Unión <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>>.
- Campos Vázquez, R.M., G. Esquivel y R. Badillo (2021). “How has labor demand been affected by covid-19 pandemic? Evidence from jobs ads in Mexico”, *Latin American Economic Review*, 1-42.
- Castañeda Garza, D. (2020). *Pandemonics*. México: UNAM.
- Castillejos Salazar, M. (2011). “Endemias y epidemias, una constante en el México de los siglos XIX y XX”, en M. d. Chapela Mendoza y M.E. Contreras Garfias, *La salud en México*. México: DCSH-UAM-Xochimilco.
- CFE (2019). *Informe anual*, Comisión Federal de Electricidad <<https://www.cfe.mx/finanzas/reportes-financieros/Informe%20Anual%20Documentos/Informe%20Anual%202019%20V12%20a%20portal.pdf>>.
- (2021). Estados financieros dictaminados, Comisión Federal de Electricidad <<https://www.cfe.mx/finanzas/reportes-financieros/pages/estados-financieros.aspx>>.
- (2021a). Comparecencia ante la Cámara de Diputados, 11 de febrero de 2021, minuto 32, Comisión Federal de Electricidad <<https://app.cfe.mx/Aplicaciones/OTROS/Boletines/boletin?i=2103>>.
- CNH (2021). “Producción promedio diaria de petróleo crudo, Comisión Nacional de Hidrocarburos <<https://produccion.hidrocarburos.gob.mx/>>.
- Colmenares, P. (2012). *Pensiones en México: la próxima crisis*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Consulta Mitofsky (2021). “Coronavirus en los estados”. Ciudad de México: Mitofsky.
- Deaton, A. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Diamond, J. (1999). *Guns, germs and steel. The fates of human societies*. Nueva York: Norton.
- Economática (2021). Plataforma de consulta de series bursátiles <<https://economatica.com/instituciones-ensenanza>>.
- Esquivel, G. (2020). *Los impactos económicos de la pandemia en México*. Ciudad de México: Banxico.
- FAN México/Cántaro Azul/INCA (2020). *Calidad del agua en las escuelas*. Ciudad de México.
- Fundación Friedrich Ebert (2020). “Perspectivas para el fortalecimiento de la industria farmacéutica en México. Oportunidades para la industria farmacéutica, laboratorios y medicamentos en México: aprendizajes a partir del covid-19”. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert, pp. 1-11.
- Galeana, P. (2020). “Las epidemias a lo largo de la historia”, *Antropología Americana*, pp. 13-45.

- Godínez Reséndiz, R., P. Aceves Pastrana, J.M. Corona Alcántar y N. Cárdenas García (2016). “Introducción de los antibióticos en México: investigación científica y producción industrial (1944-1955)”, *Llull. Revista de la Sociedad Española de Historia de las Ciencias y de las Técnicas*, 39(83), 31.
- Hays, J. (2009). *The burdens of disease. Epidemics and human response in western history*. Nueva Jersey: Rutgers University Press.
- IMCO (2021). *El mercado de medicamentos en México: retos y oportunidades*. Ciudad de México: IMCO.
- INAI (2021). “Denuncias por obligaciones de transparencia”, Instituto Federal de Acceso a la Información <https://home.inai.org.mx/?page_id=3330>.
- Inegi (2015). *Estadísticas históricas de México*. Aguascalientes, México: Inegi.
- Irena (2021). “Utility scale of solar PV projects”, Agencia Internacional de las Energías Renovables <<https://www.irena.org/Statistics/View-Data-by-Topic/Costs/Solar-Costs>>.
- Iturriaga, J.N. (2020). *Historia de las epidemias en México*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Kolata, G. (1999). *Flu. The story of the great influenza pandemic and the search for the virus that caused it*. Nueva York: Farar, Straus & Giroux.
- Kraemer, L. (2015). “The conciliation of economic and environmental stakes in law of the European Union”, *Common Market Law Review*.
- Krastev, I. (2020). *¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo*. Madrid: Debate.
- López Arellano, O., J.A. Rivera Márquez y J. Blanco Gil (2011). “Determinantes sociales y salud-enfermedad en México. Cambios, rupturas y perspectivas”, en M.C. Chapela Mendoza y M.E. Contreras Garfías, *La salud en México*, Ciudad de México: DCSH-UAM-Xochimilco.
- Mandujano Sánchez, A., L. Camarillo Solache y M.A. Mandujano (2003). “Historia de las epidemias en el México antiguo, algunos aspectos biológicos y sociales”, *Casa del Tiempo*, núm. 51, abril, pp. 9-21.
- Marani, M., G. Katul, W. Pan y A. Parolari (2021). “Intensity and frequency of extreme novel epidemics”, *Proceedings of National Academy of Sciences of the United States of America*, 118(35), pp. 725-750.
- Márquez Morfín y A. Molina del Villar (2010). “El otoño de 1918: las repercusiones de la pandemia de gripe en la Ciudad de México”, *Desacatos*, núm. 32, enero-abril, pp. 121-144.
- Márquez Morfín, L. y P. Hernández Espinoza (2016). “La esperanza de vida en la Ciudad de México (siglos XVI al XIX)”, *Secuencia*, pp. 1-40.
- Medawar, P. y J.S. Medawar (1983). *Aristotle to Zoos: A Philosophical Dictionary of Biology*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Molina Salazar, R. E. González Marín y C. Carbajal de Nova (2008). “Competencia y precios en el mercado farmacéutico mexicano”, *Salud Pública de México*, pp. 496-503.

- Moreno Toscano, A. (1985). “La crisis de 1915”, *Nexos*, pp. 15–25.
- Mulenga, E. (2021). “Distribution networks measured background voltage variations, probability distributions characterization and solar PV hosting capacity estimations”, *Electric Power Systems Research*, vol. 192, marzo, 106979.
- OCDE (2021). “Estadísticas Tributarias del América Latina y el Caribe”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos <<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-mexico.pdf>>.
- OPS (2006). “Instantáneas”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, 54–55.
- Ortiz Hernández, L. y M. Pérez Sastré (2020). “Inequidades sociales en la progresión de la covid-19 en población mexicana”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, 1–8.
- Pérez Tamayo, R. (2010). *Microbios y enfermedades*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia/SRE (2020). “Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC)”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de junio <http://dof.gob.mx/2020/SRE/T_MEC_290620.pdf>.
- Reyna, M. d. (1996). “Boticas y boticarios. Siglos XVI al XIX”, *Dimensión Antropológica*, núm. 7, pp. 55–72.
- Rietz, T. (1988). “The equity risk premium a solution”, *Journal of Monetary Economics*, pp. 117–131.
- Rodríguez, M.E. (2016). “Simposio: México en 1915. Epidemias, hambre y asistencia médica”, *Gaceta Médica de México*, pp. 252–274.
- Rosen, W. (2007). *Justinian’s flea. Plague, empire and the birth of Europe*. Nueva York: Viking Penguin.
- Ruiz Doménech, J.E. (2020). *El día después de las grandes epidemias*. Barcelona: Penguin Random House.
- Sánchez Santiró, E. (2008). “Las finanzas públicas de México en el primer Imperio y la República federal (1821–1835)”, *Estudios Mexicanos*, 24(2), pp. 399–420.
- Secretaría de Salud (2010). *100 años de prevención y promoción de la salud pública en México 1910–2010*. Madrid: Talleres Brizzolis.
- Segob (2013). “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de diciembre, Secretaría de Gobernación <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013>.
- (2019). “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de noviembre, Secretaría de Gobernación <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579141&fecha=19/11/2019>.

- (2020a). “Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, México”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de mayo, Secretaría de Gobernación <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020>.
- (2021). “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de marzo, Secretaría de Gobernación <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613245&fecha=09/03/2021>.
- Senado de la República (2019). “Punto de acuerdo sobre el programa de condonación de deudas por consumo de electricidad”, Infosen <https://infosen.senado.gob.mx/sbsp/gaceta/64/2/2020-04-30-1/assets/documentos/PA_MC_Sen_Noe_Castanon_Adios_a_tu_Deuda.pdf>.
- Sener (2014). “La Reforma Energética”, Secretaría de Energía <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica11_1_.pdf>.
- (2021). “Producción diaria de crudo. Sistema de Información Energética”, Secretaría de Energía <<https://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cve=cua=PMXB1C02>>.
- SHCP (2019). “Informe de la Cuenta Pública 2019”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/VIII/Print.TVV.03.F_OBJGASTO.pdf>.
- (2020). “Informe de la Cuenta Pública 2020”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/VIII/Print.TVV.03.F_OBJGASTO.pdf>.
- (2021a). “Informe sobre la situación económica, finanzas públicas y deuda pública”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2021/it/01inf/itindc_202101.pdf>.
- (2021b). “Informe sobre la recaudación fiscal del primer trimestre”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Boletines de prensa <<https://www.gob.mx/sat/prensa/cierre-del-primer-trimestre-2021-satisfactorio-sat-054-2021?idiom=es>>.
- (2021). “Cuenta Pública 2020”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/en/CP/Comision_Federal_Electricidad-2020>.
- Smithson, M. (2012). *Fuzzy set analysis for behavioural and social sciences*. Springer-Verlag.
- Speckman, E., C. Agostini y P. Gonzalbo (2009). *Los miedos en la historia*. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos/Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas.

- Spinney, L. (2018). *El jinete pálido. 1918: la epidemia que cambió el mundo*. Barcelona: Crítica.
- SUTERM (2020). “Contrato Colectivo de Trabajo 2020-2022”, Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana <<https://www.suterm.mx/archivos/cct20202022.pdf>>.
- WHO/OMS (2018). *Managing epidemics. Key facts about major deadly diseases*. Luxembourg: WHO/OMS.
- Zadeh, L. (1965). “Fuzzy sets”, *Information and control*, pp. 338-353.
- Zoraida Vázquez, J. (1999). *Recepción y transformación del liberalismo en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

TERCERA PARTE
Requerimientos de política industrial y monetaria

El *outsourcing* laboral: caballo de Troya para la economía informal de México

Armando Valle Yahutentzi
Jaime Muñoz Flores

Introducción

COMO ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN de los costes laborales de los procesos productivos, el fenómeno del *outsourcing* cobró fuerza en México hacia finales del siglo pasado. Desde la perspectiva académica, la atención se centró fundamentalmente en el estudio de aspectos como la consolidación de ventajas comparativas a escala internacional, así como el desplazamiento de los factores productivos que ralentizaban los procesos locales.

La deslocalización de los factores de producción vinculada con la externalización laboral no se limita a la fabricación o ensamblaje de productos. La prestación de servicios tanto especializados como no especializados se convirtió durante las dos pasadas décadas en uno de los campos más fértiles para las prácticas de subcontratación en el país. La reubicación de plantas ensambladoras o la apertura de oficinas transfronterizas de atención al cliente pretendieron encontrar justificación en la búsqueda de una mejor relación entre los beneficios de generar localmente los productos y servicios y los de importar a bajo costo.

Sin embargo, al cabo de tres décadas de ejercicio intensivo el *outsourcing* laboral no ha dado muestras claras de ser un factor determinante para el progreso de la competitividad, la mejora del empleo o el incremento de los ingresos laborales. En diversas expresiones a lo largo de estos años, las olas de apertura económica del país se han presentado acompañadas de incrementos en la deslocalización del empleo y las prácticas de subcontratación. Y es que a pesar de la tendencia global hacia la apertura de las economías intra y transnacionales, desde el último tercio del siglo XX el mercado laboral se ha visto fuertemente modificado por la expansión de la economía informal y el consecuente deterioro de las condiciones del empleo formal.

Ante estas consecuencias, destacan el enmascaramiento de las relaciones laborales mediante la inducción de esquemas de socios puramente nominativos, segmentación temporal de contratos para evasión de prestaciones (seguro social, pensiones, reparto de utilidades, etcétera), negación de la libre asociación entre trabajadores, así como precarización de sueldos y salarios.

Tales anomalías penetraron profundamente en las esferas laborales del país. “Pese al bajo dinamismo económico [en los últimos 27 años], el mercado de trabajo se ha caracterizado por la vigencia de una baja tasa de desempleo abierto. Sin embargo, éste ha coexistido con un alto y persistente empleo informal” (OIT, 2014: 4).

Lo anterior es esencial para distinguir las características y magnitud del empleo informal y las maneras en que convive con el fenómeno de *outsourcing* laboral instalado en el sector formal. En medio de la pandemia por SARS-CoV-2, la cual virtualmente paralizó la economía mundial los últimos tres trimestres de 2020 y el primero de 2021, el fenómeno parece extenderse y agravar aún más la vulnerabilidad laboral y de ingresos que caracteriza a la economía informal.

El presente estudio sobre el fenómeno de la externalización laboral en México se compone de tres apartados. En el primero se presenta una revisión de los últimos trabajos de análisis sobre de las variables económicas relacionadas con el *outsourcing*. Variables capaces de generar cambios en las cadenas productivas nacionales. Asimismo, se revisan estudios centrados en los países industrializados que trasladan al *outsourcing* algunas de las fases o secuencias de producción para reducir costos. También se analizan las relaciones del comercio internacional con el *outsourcing* en bienes intermedios y si éstas generan influjo sobre el volumen de demanda del mercado de trabajo en los países de origen, sea éste cualificado o no cualificado.

El segundo apartado es una breve retrospectiva histórica del contexto internacional, crisis económicas y de empleo durante el siglo XX, auge y declive del Estado de bienestar y la transición hacia las nuevas economías de mercado. Asimismo, se revisa el contexto latinoamericano, los rasgos distintivos de las economías que integran la región y las condiciones de exposición de sus mercados de trabajo en el siglo XXI.

En el tercero y último apartado se discute el caso específico de México, el impacto de la pandemia en la economía nacional, así como el comportamiento de los principales sectores productivos frente a la parcialmente autoinfligida parálisis de actividades económicas en el país. Transversalmente, se analizan las implicaciones de la presencia estructural de la subcontratación en

tiempos de crisis, así como las implicaciones económicas de la reforma a la Ley de Subcontratación Laboral impuesta en plena pandemia, bajo el contexto de rigurosas restricciones en todos los sectores productivos. Todo ello con el objetivo de reunir elementos de juicio que contribuyan a dirimir si la nueva normatividad laboral, por un lado, y las arraigadas prácticas de externalización intensiva y sobrediversificada, por otro, reúnen condiciones suficientes para finalmente confluir, orientadas por alguna suerte de esquema mutuamente adaptativo.

El *outsourcing* como variable de análisis macroeconómico

Antes de revisar los enfoques principales de investigación, es importante examinar las nociones más importantes sobre el fenómeno de la subcontratación o externalización desde las perspectivas de los procesos productivos, cadenas de suministros, e incluso desde la gestión de la fuerza de trabajo cualificada o poco cualificada.

En primer término, será conveniente distinguir entre el *outsourcing* en general y el *outsourcing* laboral. El segundo recibirá mayor atención en el desarrollo del presente trabajo. ¿Por qué es importante prestar atención al ejercicio, hoy ya cotidiano, de la externalización laboral en las cadenas de valor agregado globales? Nuestra respuesta pretende ser sencilla, sin desconocer que el tema de discusión alberga una complejidad importante dado que la subcontratación se encuentra entremezclada en el grupo de expresiones más emblemáticas del paradigma actualizado del libre mercado. El Cuadro 1 presenta algunos elementos clave para la conceptualización del fenómeno de externalización laboral.

En principio, la práctica de la externalización de ciertas funciones del proceso productivo puede no buscar intrínsecamente la potenciación de las ventajas comparativas de mercado. La utilización de esta estrategia tiene por objeto reducir ciertos costos de producción, incrementando con ello la estabilidad de la empresa, su potencial de crecimiento y la productividad general.

Desde finales de la década de 1990, efectivamente parecen haberse fortalecido los beneficios de la especialización de áreas como recursos humanos, cuyas funciones de gestión de personal requieren una importante inversión de tiempo en los procesos de reclutamiento, selección y capacitación. Al respecto, la experiencia de España constituye un buen referente (Pin y Sáenz, 2002). Cuando se habla de los beneficios de la especialización en áreas como

recursos humanos deben considerarse dos aspectos particulares: el primero es que cuando una empresa externaliza esta Área, no lo hace con el propósito ulterior de desprenderse eventualmente de la misma. Lo hace simplemente para relocalizar funciones que no son esenciales para la matriz productiva de los bienes o servicios que constituyen su razón de ser. Así, el equipo especializado en recursos humanos puede dedicarse a potencializar estratégicamente las habilidades y cualificaciones tanto propias como del resto del personal de planta.

Cuadro 1
Conceptos sobre *outsourcing* en el marco de las economías interconectadas

Concepto	Elementos clave
[...] proceso por el cual una empresa subcontrata partes del proceso de producción que anteriormente realizaba ella misma. Esta subcontratación se puede realizar con empresas nacionales o [...] extranjeras (p. 11).	Avances tecnológicos y liberalización comercial; reducción de costes de transporte y de comunicación; incremento del comercio internacional; ventajas comparativas.
[Constituye] la externalización de los suministros, esto es, que los procesos de producción de los bienes –gracias a los avances tecnológicos– se fraccionan y son producidos fuera de la empresa, en aquella parte del mundo en la que se tiene ventaja comparativa en producirlos (pp. 108-109).	Demanda relativa de cualificaciones; industrias de importación y producción de bienes de consumo semiduradero; mercado de trabajo y salarios.
[Táctica o estrategia que] puede aplicarse a todo el proceso o función que no sea estratégico para una empresa y que, consecuentemente, no debe ocupar tiempo en la dirección para ser gestionado y utilizado (p. 3).	Cambio tecnológico, globalización, desregulación de los mercados, fragmentación de la demanda, tecnologías de la información y telecomunicaciones.

Fuente: elaboración con información de Uribe y Rubert (2001); Pin y Sáenz (2002); Rubert y Uribe (2005).

El segundo asunto tiene que ver con el hecho de que la contratación de una empresa externa dedicada exclusivamente al reclutamiento de personal para distintos sectores del mercado laboral reduce las demandas administrativas de un proceso que, conducido desde el interior de la empresa, presiona la dimensión de su plantilla. El Cuadro 2 sintetiza algunos de los rasgos más característicos de la externalización laboral.

El debate académico sobre los efectos que la subcontratación laboral produce a mediano y largo plazos se encuentra actualmente en boga. Investigaciones

Cuadro 2
Características generales del *outsourcing*

Rasgos distintivos	Caracterización
Como acuerdo	Es un contrato de colaboración [que acuerda] transferencias mutuas entre ambas partes, tanto de carácter técnico o material como de carácter personal.
Como herramienta de gestión	[Se] deja de gestionar internamente la operativa de una serie de funciones o procesos, que no forman parte de [las] competencias nucleares o <i>core business</i> [...] [Las] empresas que hacen <i>outsourcing</i> pueden transformar el funcionamiento de su negocio dedicando más tiempo y recursos a aspectos estratégicos y menos a los aspectos administrativos.
Como desarrollo del <i>core business</i>	El <i>outsourcer</i> [...] desarrolla su [...] ventaja competitiva en las funciones que ha adquirido de la empresa que acomete el proceso de <i>outsourcing</i> . De esta forma, la empresa cliente dispone de un expertise que mejora el servicio ofrecido por la organización.
Del volumen de negocio	El mismo volumen de negocio pasa a ser gestionado por menos personas, con lo que la empresa cliente gana en flexibilidad, en capacidad y recursos.
Durante el proceso	[La] empresa cliente mantiene el control y la gestión estratégica del servicio que contrata fuera, y es responsable, junto con el <i>outsourcer</i> , de establecer directrices que permitan alinear las características del servicio con sus objetivos estratégicos. Es decir, se trata de convenir una serie de estándares de calidad entre [las partes].
Como fin	Permite a las compañías potenciar recursos para afianzar su ventaja competitiva.

Fuente: elaboración con información de Pin y Sáenz (2002).

académicas, focalizadas principalmente en países industrializados, con una alta capacidad de inversión y una demanda importante de trabajo cualificado, perfilan las consecuencias principales de la relocalización de la oferta del trabajo poco cualificado.

A continuación se revisan las conclusiones de algunas de esas investigaciones con el objetivo de extrapolar la visión académica existente a una economía emergente, como es el caso de la economía mexicana. No está por demás enfatizar que los estudios que capturaron el interés académico sobre el tema comenzaron a surgir en la década de 1990, por lo que los horizontes de análisis son, en cierto sentido, recientes y relativamente cortos.

Estudios enfocados en Europa Occidental, Japón y Estados Unidos

El interés por el estudio de la *externalización* de suministros y servicios en las cadenas productivas, denominada genéricamente como *outsourcing*, es relativamente reciente. Hacia finales del siglo pasado, con el avance de las políticas de apertura de los mercados y la reducción de aranceles mediante acuerdos de libre comercio entre economías industrializadas, post industrializadas, y emergentes, el fenómeno del *outsourcing* comenzó a figurar en las discusiones y debates académicos (Uribe y Rubert, 2001; Pin y Sáenz, 2002; Rubert y Uribe, 2005 Maldonado, 2013).

A mitad de la primera década del siglo, Rubert y Uribe (2005) publicaron un artículo donde revisaron la literatura existente sobre los efectos del comercio internacional y el *outsourcing* en la demanda relativa de trabajadores poco cualificados, esto en el marco de algunos países desarrollados. Su trabajo tuvo el objetivo de mostrar cómo a partir de la teoría económica se analizó la relación entre el comportamiento moderno del comercio internacional y la movilidad de los mercados de trabajo.

De manera general, encontraron que los resultados de estudios basados en los cambios en el precio relativo de los bienes comerciados internacionalmente parecen no ser concluyentes o al menos decisivos a la hora de determinar el papel tangible del *outsourcing*. Por ejemplo, estudios como los de Krugman y Lawrence (1993), Lawrence y Salugther (1993), Lawrence (1994), Neven y Wyplosz (1996), apuntaron que el papel de la externalización de recursos en el comercio internacional no inducía modificaciones importantes en el mercado de trabajo de los países desarrollados.

En el artículo de Lawrence (1994) [...] la evidencia muestra que se produjo una importante disminución en el número de trabajadores americanos contratados por las multinacionales americanas, así como de la razón de empleo de trabajadores poco cualificados, respecto al de los trabajadores cualificados, pero también, paralelamente, se produjo una reducción de ambos indicadores, similar en términos porcentuales, en las filiales localizadas en los países en vías de desarrollo [...] En Berman, Bound y Griliches (1994) se llega a la misma conclusión, esto es, que la importancia relativa del *outsourcing* es aún demasiado reducida. En su trabajo, los autores constatan cómo tan sólo una pequeña parte de los suministros que fueron externalizados por las empresas americanas en

la década de 1980, eran producidos por la misma industria a la que pertenecía la empresa que realizaba las compras (Adelantando y Uribe, 2005: 109-110).

Las conclusiones de estos investigadores les condujeron a determinar que no había elementos suficientes para considerar al *outsourcing* como modificador directo de la oferta de trabajadores cualificados y poco cualificados. Más bien consideraron los costos de los factores de producción y el cambio tecnológico como los agentes de cambio del comercio internacional.

Con esta perspectiva se negó implícitamente que la externalización de suministros configurara una importante ventaja comparativa entre regiones subdesarrolladas al no observar que el trabajo poco cualificado sustituyera al de los países avanzados. No obstante, se presentaron otros análisis que consideraron el *outsourcing* como variable explicativa de la maleabilidad del mercado laboral intraindustrial¹ y no sólo interindustrial, como los primeros.

En esta otra dirección se encuentran los trabajos de Sachs y Shatz (1996); Feenstra y Hanson (1996); o el informe de empleo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1997). En ellos, se exhibe una relación más directa de los efectos del comercio internacional y los mercados de trabajo en economías con industrialización alta y moderada, introduciendo el *outsourcing* como indicador transversal. En el Cuadro 3 se sintetizan algunas aportaciones de este tipo de investigaciones.

Ahora bien, para detallar algunos aspectos de la metodología desarrollada en el tema, estudios como el de Campa y Goldberg (1997) son un ejemplo del interés académico que comenzó en la década de 1990. Su estudio se centró en hacer una revisión “sobre la orientación exterior en veinte sectores industriales de cuatro economías [Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Japón], para un periodo que va de mediados de la década de 1970 hasta mediados de la de 1990” (Uribe y Rubert, 2001: 12).

¹ Este acercamiento ampliado permitió, décadas más adelante, indagar más sobre las implicaciones para los países en vías de desarrollo, donde la relocalización de los procesos de producción incentivó una industrialización de vieja generación, pero atractiva para las empresas extranjeras cuyos productos finales no se distribuyen en los mercados subnacionales, sino que regresan a competir a sus mercados de origen.

Cuadro 3
El *outsourcing* como vínculo alternativo
entre el comercio internacional y el mercado de trabajo

Autores	Perspectiva
Sachs y Shatz (1996)	Una posible conexión se establece a través del proceso de externalización de los suministros [...] por el que las empresas trasladan aquellas partes de la producción que son intensivas en trabajo poco cualificado a países menos desarrollados, donde ésta es relativamente barata.
Feenstra y Hanson (1996b)	[Una] explicación alternativa para los cambios intrasectoriales que se observan en la demanda relativa de cualificaciones: el <i>outsourcing</i> , por producirse en todos los sectores en aras de la eficiencia productiva y de la minimización de costes [...] el <i>outsourcing</i> explica entre 30 y 50% del cambio en el peso relativo de los trabajadores cualificados, dentro de la masa salarial, mientras que el indicador de la importancia de las importaciones tan sólo 17 y 29% de dichos cambios.
“Perspectivas del empleo” OCDE (1997)	Se considera que otro camino por el que el comercio afecta al mercado de trabajo es a partir [de] la fragmentación del proceso de producción en etapas independientes.
Feenstra (1998)	[...] el proceso de externalización de los suministros provoca una igualación en el precio de los factores más allá de la que es inducida por el comercio en bienes finales, es decir, que provoca unos cambios en la distribución de la renta que también deben ser tenidos en cuenta.
Minondo y Rubert (2001, 2002)	[Partiendo del] estudio de la importancia de las importaciones de bienes intermedios [se obtuvo] que el <i>outsourcing</i> realizado por la industria manufacturera española se duplicó en la etapa 1980-1994. [Mientras que] la <i>especialización vertical</i> creció 50% en el periodo 1970-1994 y explicó 30% del aumento de las exportaciones españolas.

Fuente: elaboración con información de Rubert y Uribe (2005: 90-91, 107, 114).

Además de considerar las variables del peso de las exportaciones e importaciones, añadieron una tercera para observar la variación de las tres conforme al grado de su exposición al tipo de cambio y la política comercial durante el periodo señalado. La tercera variable fue *el uso de insumos intermedios importados en la producción*. En el Cuadro 4 se inicia la variación porcentual de dicho indicador.

Cuadro 4
Variación relativa del volumen en importaciones en insumos intermedios
de la producción industrial de cuatro economías

País	Estados Unidos		Canadá		Reino Unido		Japón	
	1975	1995	1974	1993	1974	1993	1974	1993
Año	1975	1995	1974	1993	1974	1993	1974	1993
Índice	4.1	8.2	15.9	20.2	13.4	21.6	8.2	4.1

Fuente: elaboración con datos de Campa y Golberg (1997) en Uribe y Rubert (2001: 13).

Como se observa, en tres de los cuatro países revisados por los autores, la variación de la producción deslocalizada presentó aumentos interesantes. Para Estados Unidos se duplicaron los insumos intermedios importados, en Canadá y Reino Unido aumentaron 27 y 61%, respectivamente. Solamente Japón presentó un decrecimiento equivalente al 50 por ciento.

Por su parte, Hummels, Ishii y Yi (2001) se abocaron a medir el concepto de especialización vertical. Calcularon este indicador como el volumen relativo de insumos intermedios importados para la fabricación de exportaciones producidas por una industria o conjunto de estas en catorce economías. De éstas, diez pertenecen a la OCDE² y el resto están catalogadas como economías emergentes³ (Uribe y Rubert, 2001).

La selección de economías estudiadas por los autores es bastante representativa del comercio mundial a principios de siglo. En conjunto significaban más de la mitad (60%) de los intercambios globales:

Para el periodo que va de 1970 a 1990, los autores calculan que la especialización vertical en estas economías experimentó un aumento de 30 por 100. Además, encuentran que el aumento de la especialización vertical explica más de 30 por 100 del aumento de las exportaciones en este periodo, situándose el incremento, incluso, en torno al 50 por 100 para Canadá, Holanda, México y Taiwán. Asimismo, descomponen el cambio en la especialización vertical, obteniendo que éste mayoritariamente se debe a aumentos de la variable intrasectorial, es decir, que se producen en todos los sectores; mientras que la explicación intersectorial desempeña tan sólo un papel residual (Uribe y Rubert, 2001: 14).

² Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Japón y Reino Unido.

³ Corea del Sur, Irlanda, México y Taiwán.

Esta breve, pero interesante revisión del estado del arte en el tema deja entrever dos cuestiones esenciales. Primero, que el papel de la externalización de suministros en el comercio internacional impulsó el crecimiento de industrias importantes como la química y la manufacturera durante la segunda mitad del siglo XX; y aunque el cambio tecnológico, los mercados de tipo de cambio, así como la política económica obtuvieron mayor atención en los estudios académicos de la época, hacia finales de siglo comenzó a generar interés el fenómeno del *outsourcing*, principalmente al nivel de producción de bienes intermedios.

La necesidad de complejizar el marco teórico se debió a que el enfoque empleado desde la teoría económica neoclásica no pareció aportar evidencia concluyente respecto a los efectos del comercio internacional en los mercados laborales, tanto de las naciones desarrolladas como de las economías emergentes. Aunque también es cierto que la mayoría de los estudios en la materia estaban más enfocados en los efectos observables en las economías más industrializadas, dejando de lado las implicaciones socioeconómicas generadas en los países subdesarrollados.

Aun así, la inclusión —a finales de la década de 1990 y principios de la de 2000— del *outsourcing* como indicador económico, tuvo la intención franca de analizar la composición de dos variables; la primera fue la capacidad y alcance intrasectorial de los procesos de producción y, la segunda, la cantidad de trabajo cualificado frente al trabajo poco cualificado que se redistribuía al interior de los países. Los cuales han interactuado con la apertura exponencial de los mercados, buscando potenciar las ventajas comparativas respecto a sus competidores en las economías domésticas.

Pero ¿qué sucede actualmente en las economías emergentes?, ¿para éstas también es importante estudiar la capacidad explicativa del *outsourcing*? La respuesta es sí, principalmente porque configura una faceta del comercio internacional el cual ha mostrado una elevada sensibilidad a las crisis macroeconómicas de los últimos tiempos, cuyos efectos no sólo se magnifican, además, se prolongan en los países de industrialización tardía.

En segundo lugar, porque agravantes macroeconómicos como la pandemia por SARS-CoV-2 evidencian el grado de flexibilidad de los mercados laborales, el cual es potenciado por una práctica de *outsourcing* cada vez más diversa gracias a que su uso más pragmático lo configura como válvula de escape para las firmas internacionales, quienes consiguen sobrevivir en un ambiente

de incertidumbre económica desprendiéndose de manera relativamente sencilla de sus “socios” laborales.

El comportamiento descrito ha logrado instalarse en el sector terciario, es decir, a nivel de la producción de servicios, un sector consolidado en las economías subdesarrolladas que acogen cadenas de producción de bienes y servicios transnacionales, donde los beneficios dispares permiten explotar las ventajas competitivas (de origen) y comparativas (regionales), pero con un alto grado de desigualdad de ingresos y fragmentación de protección laboral para los mercados de trabajo que se sostienen en la economía informal.

Expresiones materiales e implicaciones económicas de la vulnerabilidad en los mercados laborales

La complejidad de las actuales relaciones de producción y la distribución de la riqueza generada por las comunidades económicas modernas produjo distintos efectos negativos. Entre los más discutidos en la última década está el distanciamiento de los deciles económicos medios y bajos respecto a los que se encuentran en la cúspide debido a las llamadas “economías del uno por ciento”. En este sentido, la desigualdad económica y la marginación social de nuestros días es una consecuencia del crecimiento sin desarrollo económico, donde la concentración de la riqueza provoca inequidad en la distribución tanto de los ingresos como del consumo (Oxfam, 2014).

Y es que, desde la década de 1980, la comunidad internacional observa un aumento gradual de la desigualdad de ingresos en regiones subdesarrolladas como América Latina y el Caribe, el África subsahariana o el Asia meridional. Ello en el marco de la consolidación de las políticas económicas de apertura comercial y flexibilización de los mercados, así como de un juego más abierto de la práctica del “lobby legislativo” (Oxfam, 2014).

Las situaciones sensibles para discutir en esta sección son, por una parte, los impactos negativos de la apuesta por la política de continua desregularización de los mercados internos y, por otra, los efectos de la mercantilización ampliada de cada actividad humana, particularmente la del trabajo. El objetivo es realizar un ejercicio de definición de problema público en el ámbito laboral, a saber, el fenómeno del empleo informal en el marco de las economías en desarrollo.

Estados en vías de desarrollo y el mundo del trabajo en el siglo XX

El levantamiento de las economías de los países del centro después de 1945, dependió de manera importante de la periferia por ser la principal fuente de materias primas y recursos naturales (lo suficiente para generar el “milagro mexicano” de la década de 1950, por citar un ejemplo). A la franca urgencia de abandonar los conflictos entre países-potencia por la posesión de territorios, los procesos económicos internacionales siguientes apuntaron cada vez más al aprovechamiento de las regiones abundantes en recursos naturales y mano de obra poco cualificada.

Ahora bien, con el deterioro del Estado benefactor (1945-1975) y, sobre todo, a partir de la elevación dramática de las tasas de interés en Estados Unidos conocida como el “shock Volker” en 1982, se materializó la oportunidad para la neoliberalización de las economías nacionales interviniendo en las políticas económicas de los países endeudados (Escalante, 2016).

Los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) condicionaron los préstamos al compromiso de los deudores para reorganizar los recursos públicos mediante la privatización de las empresas y servicios públicos, un estricto control del déficit público, la apertura acelerada al mercado internacional, reducción del gasto público y con ello también la disminución sensible del empleo público (Escalante, 2016). El argumento fue optimizar la eficiencia administrativa mediante la introducción de enfoques nacidos en el enfoque del *new public management*, así como la deslocalización de oficinas públicas, servicios administrativos y actualización tecnológica.

Lamentablemente, el comportamiento del sector privado de la época fue contradictorio y desigual en la industrialización latinoamericana, acelerando “la transición de la sociedad tradicional a la sociedad de masas” y con ello una crisis financiera y política provocada por el endeudamiento externo y la concentración de las rentas nacionales (Cardoso, 1985: 138).

En este sentido, y considerando la característica inestabilidad política de la región hacia finales del siglo XX, la lucha por la modernización latinoamericana continúa *entre la mercantilización de las relaciones sociales y el protagonismo exclusivo de las figuras estatales* (Rabotnikof, 2011) en detrimento de las condiciones materiales de existencia de millones de personas que año con año

entran y salen de los márgenes de pobreza/pobreza extrema (alimentaria, de movilidad y educativa) o vulnerabilidad por ingresos.

Empleo formal y mercado de trabajo en la América Latina del siglo XXI

Una de las áreas donde las políticas neoliberales han tenido un amplio impacto es en el mundo del trabajo. Debido al otorgamiento de créditos por la banca internacional hacia los gobiernos latinoamericanos (de larga tradición deficitaria), con el objetivo de incentivar la producción, existe la condicionante de atraer capitales de inversión y poner en marcha medidas que favorezcan fiscalmente a las empresas deslocalizadas provenientes de países más desarrollados.

Desde este panorama, la precarización de los empleos formales (comenzando por los bajos salarios como ventaja competitiva) provocó que el mercado laboral se modificara fuertemente debido a la emergencia e instalación regional de la economía informal (abonada en parte por los millones de trabajadores retirados del servicio público como resultado de la reducción de los aparatos estatales).

El tipo de trabajo de esta economía se caracteriza por la falta de acceso a prestaciones laborales como el seguro social y los fondos de ahorro para pensiones —muchos de éstos reubicados parcialmente en el mercado como parte del “paradigma del bienestar residual deslocalizado” (Barba, 2007). También evidencian la ausencia de contratos escritos que impiden el ejercicio pleno de derechos por antigüedad y la negación implícita del derecho a la libre organización de los trabajadores (declaración de huelga), dando como resultado la precarización general de las condiciones laborales.

El trabajo en condiciones de informalidad es un problema persistente en América Latina y el Caribe. Después de una década de crecimiento económico y reducción en las tasas de desempleo, aún hay 130 millones de personas ocupadas que tienen empleos informales, sin protección social ni derechos laborales (OIT, 2014: 3).

Hasta este punto es plausible la siguiente afirmación: la situación problemática que prevalece hoy (previo a la pandemia por SARS-CoV-2) no corresponde tanto al desempleo sino a los tipos de empleo existentes, es decir, la configuración flexible de los mercados de trabajo actuales. Esta cuestión es esencial para distinguir sus atributos y magnitud: “regularmente, el empleo

informal disminuye en años de crecimiento económico y aumenta en periodos de crisis. Sin embargo, después de la crisis de 2009, éste se ha mantenido en altas proporciones del empleo total” (OIT, 2014: 4).

También, un fenómeno que suele acompañar a la economía informal es la desigualdad económica (variabilidad constante de ingresos). Al respecto, la tesis neoliberal ve con buenos ojos su presencia si conduce a una mayor productividad. Es decir, ve en la desigualdad un poderoso incentivo para que los individuos sean más productivos, pues con ello obtienen mayores ingresos. Es un tema, en apariencia, de mérito e incluso de justicia: gana más quien trabaja más (Escalante, 2016).

Empero, los modelos económicos de redistribución de la riqueza por acumulación de capital (derrama económica *up-down*), sencillamente se abstraen de la realidad. En países subdesarrollados, donde más de la mitad de la población ocupada se emplea en el sector informal (ya sea por el abaratamiento del sector formal, la falta de incentivos para mudar a ese sector o simplemente por el déficit de cualificaciones), se trabaja más de 50 horas a la semana en promedio de acuerdo con datos de la OCDE, sin que ello garantice un incremento sostenido del poder adquisitivo.

Lo que se observa en las condiciones generales de la región, es que el empleo informal reproduce desigualdades en el ingreso de las familias y suele acompañarse de marginación social (movilidad socioeconómica reducida). La América Latina del siglo XXI padece un mercado laboral de explotación, pero de baja productividad o bajos rendimientos, lo que se traduce en empleos de ingresos variables e incertidumbre de las condiciones de trabajo. Por ello “[...] la reducción de la informalidad es un componente esencial de los esfuerzos por reducir la desigualdad y la exclusión social” de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014: 3).

Así, la situación del empleo informal constituye un problema de interés público debido a la tendencia arraigada en las economías nacionales latinoamericanas (trabajos sin garantías laborales individuales y mucho menos colectivas). Pues limita la obtención sostenida de satisfactores (alimento, vivienda, vestido, educación, salud, ingreso estable) a familias vulnerables e impide la realización de un proyecto de vida plena (desarrollo humano a largo plazo).

Cadenas productivas y outsourcing en América Latina

Desde la perspectiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la responsabilidad de los actores involucrados en el mundo del trabajo es fundamental, entendiéndose por este el eje para el crecimiento económico de las naciones. Por ello, dirigir políticas públicas que pretendan una mayor justicia distributiva podría contribuir a un desarrollo económico real (CEPAL, 2014).

En el entendido que una mejor distribución de los ingresos en los hogares significa que a mayor consumo, mayor oferta y mayor dinamismo de los sectores económicos; entonces, empleos con justa remuneración junto a oportunidades de acceso a la protección social⁴ representan una alternativa para mitigar la creciente desigualdad de ingresos y con ello potenciar la actividad económica de los sectores productivos de América Latina (CEPAL, 2014).

Pero es menester que en el debate se incluya la discusión acerca de las posibilidades reales de concatenación de acciones conjuntas entre los mercados y los Estados-nación, es decir, si tales acciones podrían funcionar mediante instrumentos de política económica. En este sentido, ¿la articulación de políticas fiscales⁵ y en materia laboral⁶ podría garantizar remuneraciones justas y el acceso a la protección social de la población ocupada en el sector informal? Esto con el fin de mitigar los efectos de la desigualdad de ingresos en los estratos socialmente vulnerables.

Lastimosamente, en las últimas dos décadas diversos sucesos en la economía mundial no sólo no han permitido mitigar la desigualdad de ingresos de las economías en la región, sino que la han agravado. Las economías domésticas se enfrentaron a “La Gran Recesión” de 2008, las fluctuaciones de los precios de los hidrocarburos (cayendo incluso a valores negativos a principios de 2020) y, por supuesto, la restricción masiva de diversas actividades comerciales a nivel global por las medidas de distanciamiento social contra la covid-19.

⁴ Ya sea como dependiente laboral o independiente como unidad económica.

⁵ Instrumento legislativo que contempla una recaudación ampliada de contribuciones y declaración anual de impuestos que evite la mala práctica de lo que se conoce como “empresas factureras”.

⁶ Legislación sobre obligaciones de los empleadores y esquemas diversificados de aportaciones individuales de los trabajadores.

Aunque, paralelo a los eventos económicos de coyuntura, el desenvolvimiento de los mercados de trabajo en la región contiene implicaciones de carácter estructural, cultivadas desde hace ya cuatro décadas, las cuales parecen estar fuertemente vinculadas con la estrategia del *outsourcing*.

Factores como salarios más bajos [y la] liberación de impuestos hacen que cada día más empresas norteamericanas trasladen sus plantas de producción fuera de su país. Esto no es del agrado de muchos en el país del norte, pero es una realidad que no se puede negar. El término inglés “outsourcing” se aplica en este caso a la deslocalización que implica la transferencia de empleos a otros países, estableciendo una planta productiva fuera del país de origen de la empresa (Pereira, 2012).

De acuerdo con un estudio de la empresa Think Solution, a principios de la segunda década del nuevo siglo:

Los países preferidos para establecer operaciones de outsourcing, por empresas norteamericanas [...] según el orden de preferencia es el siguiente: 1) México; 2) Chile; 3) Costa Rica; 4) Argentina; 5) Brasil; 6) Colombia; 7) Panamá; 8) Perú; 9) Puerto Rico; 10) Guatemala; 11) El Salvador; 12) Uruguay; 13) Honduras; 14) República Dominicana; 15) Paraguay; 16) Nicaragua; 17) Venezuela; 18) Bolivia; 19) Ecuador (Pereira, 2012).

En el Cuadro 5 se muestran algunas de las ventajas competitivas entre las primeras tres opciones de países que resultan atractivos para la práctica del *outsourcing* en América Latina: ¿pero qué significa América Latina para el *outsourcing* a escala global, qué transformaciones modificaron los mercados de trabajo de la región en términos de demanda de perfiles laborales específicos? En la última década, la importancia del *outsourcing* en la región contribuyó a mantener esta estrategia como incentivo y detonador de los nuevos empleos para *millennials* maduros y jóvenes *centinellians* que ven cada vez más lejanas las oportunidades de acceso a derechos laborales y de protección social.

En el dominio de los negocios globales a través de las tecnologías de la información, América Latina es el tercer destino más popular para *outsourcing* en el mundo y puede ir en camino a ser el primero. El porcentaje de personas que trabaja en empresas industriales cada vez es menor y los jóvenes universitarios

latinoamericanos se incorporan [más] al sector servicios, que demanda grandes masas de nuevos empleados de escasa calificación y alta productividad.

El negocio del *outsourcing* permite a cualquier organización abaratar costos, desligándose de la responsabilidad de la gestión de recursos humanos e infraestructura de algunos de sus procesos y para tener la posibilidad de centrarse en otros procesos que no puede delegar a terceros. Empresas con cabecera en Estados Unidos, España o Francia contratan consultoras latinoamericanas que instalan pequeñas Pymes para que le desarrollen software, centros de contacto que atienden telefónicamente a sus clientes o empresas que prestan desarrollos de software, y consultoras (RRHH, 2010).

Cuadro 5
Ventajas competitivas de atracción de *outsourcing*
en México, Chile y Costa Rica

Países	Razgos atractivos para el <i>outsourcing</i>
1. México	<ul style="list-style-type: none"> • La vigencia del T-MEC (antes TLCAN). • La frontera física permite simplificar las relaciones comerciales y tránsito de mercancías. • La política laboral de los últimos 40 años continúa proveyendo mano de obra cualificada y poco cualificada a menor costo.
2. Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Su adscripción a la escuela de pensamiento económico anglosajón se ha consolidado, en parte, gracias a la estabilidad del sistema político posterior al periodo de la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990). • Cuenta con uno de los índices de corrupción administrativa más bajos de la región (medido por la ONG “Transparencia internacional”). ★ Su principal desventaja con respecto a México, es la distancia con Canadá y Estados Unidos con vuelos comerciales de hasta diez horas.
3. Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Sus prácticas empresariales se actualizan constantemente en función de las formas de hacer negocios en América del Norte. • Existe un aceptable dominio del idioma inglés, la presencia de desarrolladores de software con talento y una cantidad de <i>call-center</i> bien establecidos. ★ Aunque posee relativa cercanía geográfica con Estados Unidos, una desventaja importante tiene que ver con el menor tamaño en la oferta de mano de obra.

Fuente: elaboración con información de Pereira (2012).

Ahora bien, Asia se ha consolidado como la región económica de mayor crecimiento en los últimos 20 años, por lo cual el *outsourcing* presentó un crecimiento importante en China, India y Malasia colocando a estos países como potencias en tercerización y provisión de servicios.⁷ No obstante, como se mencionó, países en América Latina se posicionaron como nuevas capitales para la externalización de servicios. ¿Qué ha dirigido el interés en esta dirección?

El bajo costo en mano de obra en comparación con los países industrializados, los usos horarios similares a Europa y Estados Unidos, la cultura occidental, la formación general de los recursos humanos, la infraestructura tecnológica y en telecomunicaciones, beneficios fiscales, son algunos de los factores que contribuyen al aumento de este fenómeno. El cambio de países de Asia a países latinoamericanos hizo que se acuñase un nuevo término, el *nearshoring*, que significa la externalización de servicios, pero ya no en países lejanos, sino más cerca del cliente, a quien se va a asistir (RRHH, 2010).

La industria del *outsourcing* y su impacto en los mercados laborales es evidente. A inicios de la década pasada representó el 4% del mercado mundial con un crecimiento exponencial en la región (detenido solamente por las crisis económicas contemporáneas). Las firmas multinacionales estadounidenses y europeas no sólo fueron las primeras en migrar de continente sino también quienes adoptan con mayor regularidad esta modalidad de contratación para reducir costos (RRHH, 2010).

En la actualidad, los alcances y efectos más agresivos del *outsourcing* se visibilizaron dadas las condiciones de la economía mundial paralizada por la pandemia del SARS-CoV-2 declarada a principios de 2020. Particularmente en México, como centro importante de la práctica del *outsourcing*, es imprescindible analizar los trastornos estructurales y coyunturales que visibilizó la pandemia en la economía nacional y, por extensión, al mercado laboral formal e informal.

⁷ Por supuesto, no se puede obviar la variable poblacional. De acuerdo con datos del Banco Mundial (2020), el volumen demográfico de China e India representa en conjunto 36% de la población mundial.

Crisis económica y empleo en México en medio de la pandemia

Con base en los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2021), la población económica activa (PEA) en México está representada por 46% de la población total.⁸ Por su parte, la tasa de desocupación (TD) es de 4% (2.3 millones de personas aproximadamente).⁹ Mientras que la tasa de informalidad laboral contiene a más de la mitad de la PEA (56.2%, 32.4 millones de personas), lo que es consecuente a nivel regional.

La economía mexicana ha registrado un crecimiento de la actividad económica relativamente bajo, ya que en los últimos [27] años éste alcanzó un promedio de [2]% anual, lo que ha resultado insuficiente para absorber el crecimiento de la oferta de trabajo [...]. Pese al bajo dinamismo económico, en los años referidos el mercado de trabajo mexicano se ha caracterizado por la vigencia de una baja tasa de desempleo abierto. Sin embargo, éste ha coexistido con un alto y persistente empleo informal (OIT, 2014: 4).

Por lo anterior, es momento de analizar el comportamiento de la economía informal y mercado de trabajo antes y durante la pandemia en México, desde que se formalizó el confinamiento y distanciamiento social a finales de marzo de 2020, extendiéndose durante prácticamente todo el 2021.

Economía, trabajo informal y pandemia

El desenvolvimiento de la economía mexicana desde hace casi tres décadas se caracteriza por un bajo dinamismo. El Banco de México, posterior a la crisis de la década de 1990 se concentró en contener la amenaza de la hiperinflación, balancear el tipo de cambio peso-dólar, así como favorecer un entorno estable para la inversión extranjera, todo ello mediante una política económica basada en la movilidad de las tasas de interés.

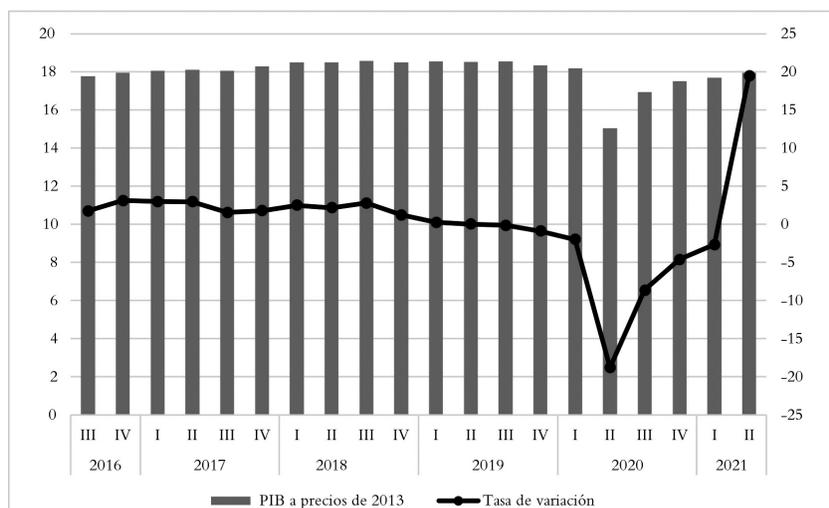
⁸ Lo que equivale a 57.7 millones de personas en relación con las poco más de 126 millones que se estiman actualmente.

⁹ Cabe mencionar que el nivel prepandemia de esta tasa (hasta marzo de 2020) era del 3.2 por ciento.

Como un efecto directo de la política económica adoptada, sostenida históricamente en tres pilares (industria extractiva de crudo, turismo y remesas estadounidenses), ha sido el crecimiento económico anual promedio de más-menos 2%. Ahora bien, con el antecedente establecido es pertinente revisar el comportamiento de la economía nacional más de cerca con miras a percibir variaciones más sensibles en el corto plazo.

En la Gráfica 1 se presenta la evolución trimestral del PIB durante la segunda mitad del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto y la primera mitad del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador. La segunda mitad de la administración 2013-2018 promedió un crecimiento económico de 2.4%, mientras que la primera mitad del sexenio 2019-2024 abrió con un decrecimiento sostenido.¹⁰ Mismo que cayó en casi 19 puntos porcentuales durante el segundo trimestre de 2020, ya iniciado el confinamiento social y cierre parcial de un volumen importante de la actividad económica en el país debido a la pandemia por la covid-19.

Gráfica 1
Producto interno bruto por trimestre, 2016-2021 (millones de pesos)



Fuente: elaboración con datos de Inegi (2021a).

¹⁰ Durante los primeros seis trimestres la economía mexicana promedió una evolución negativa, con -0.2% entre 2018 (T4) y 2020 (T1).

Considerando que el comportamiento de la economía nacional es la sumatoria de diversos fenómenos macroeconómicos, éstos producen efectos en distintos sectores como el mercado laboral, su economía y diversificación. Es decir, permite observar el grado de elasticidad (variabilidad) en cuanto al volumen de la fuerza de trabajo activa en sus diferentes facetas: población económicamente activa (PEA), población desocupada que busca trabajo (tasa de desempleo), fuerza de trabajo subocupada y población instalada en la economía informal.

Por ejemplo, en la Gráfica 2 se observa que la PEA en el último lustro se movió casi en la misma dirección que la producción económica nacional. Lo cual no sorprende, salvo un detalle: la segunda parte del sexenio 2013–2018 y la primera mitad de la administración 2019–2024 poseen un crecimiento promedio casi idéntico, correspondiente a medio punto porcentual.¹¹ Teniendo en cuenta la debacle económica mundial que irrumpió a principios de 2020 (que hizo caer la PEA de México en casi 18 puntos porcentuales), un año después la reactivación económica remontó en medio de picos y valles para reportar números positivos (4.12% durante el segundo trimestre de 2021).

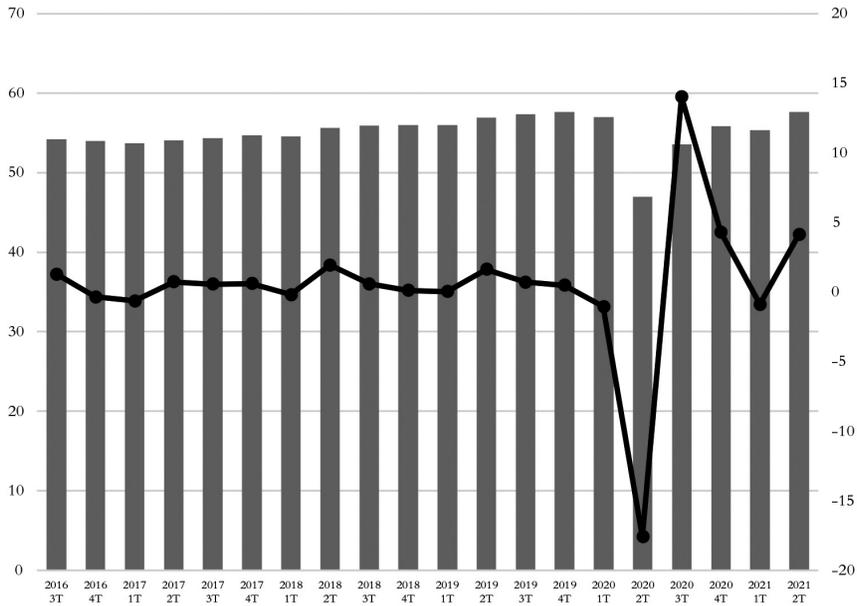
Por su parte, la tasa de desempleo (Gráfica 3), previo al cierre parcial de las actividades económicas en el país, promediaba 3.5% de la PEA (por debajo de la tendencia de los últimos catorce años).¹² Una vez anunciadas las medidas de confinamiento social y cierre total de actividades no esenciales, esta tasa aumentó poco más de un punto porcentual (4.6 promedio) entre abril de 2020 y junio de 2021. ¿Qué quiere decir esto? Que los efectos de la pandemia sobre la economía nacional tuvieron un impacto directo e inmediato en el mercado de trabajo con la pérdida de empleos. Ahora bien, la composición del tipo de empleos perdidos y el balance de los recuperados será un tema para ver un poco más adelante, pero es interesante resaltar la magnitud de la crisis económica por la irrupción del SARS-CoV-2. En menos de dos años (abril de 2020–junio de 2021) se homologó con la tasa de desempleo equivalente al 4.2% prepandemia en enero de 2005–marzo de 2020.

Caso distinto sucedió con la tasa de subocupación (Gráfica 4), la cual se mantuvo en promedio 7.3% desde enero de 2005 hasta marzo de 2020. Y pasó a los 17 puntos porcentuales promedio, teniendo un pico máximo de 25% en el segundo trimestre del año referido. A pesar de que este indicador

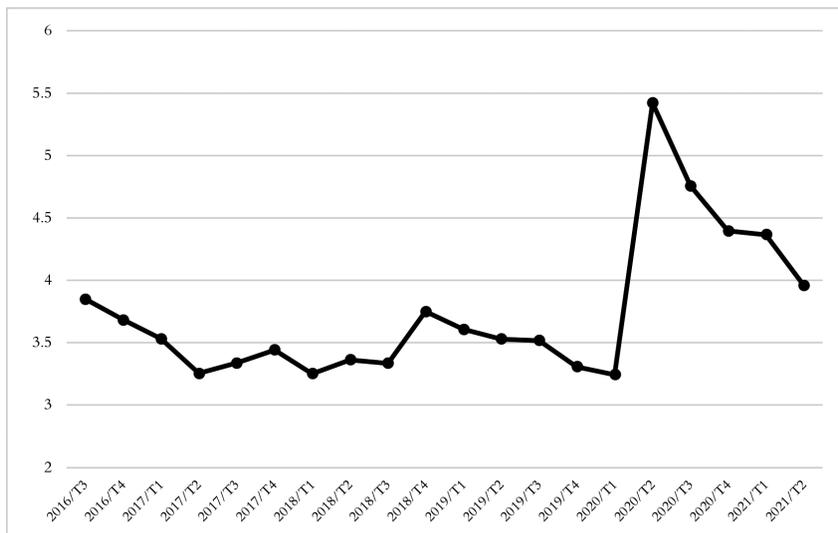
¹¹ Específicamente de 0.5% entre 2016 (T3)–2018 (T3) y 0.53% entre 2018 (T4)–2021 (T2).

¹² Equivalente a un promedio de 4.2% durante el periodo 2005–2019.

Gráfica 2
Población económicamente activa por trimestre (2016-2021)



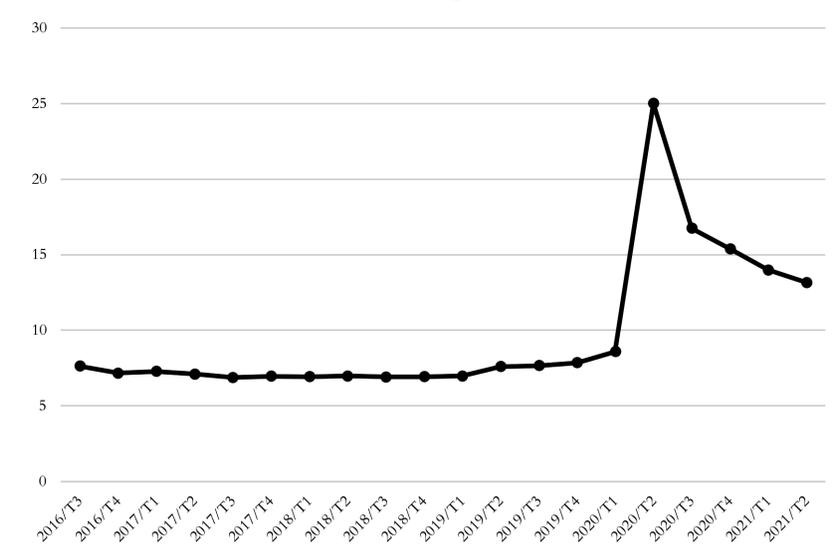
Gráfica 3
Tasa trimestral de desocupación (2016-2021)



Fuente: elaboración con datos de Inegi (2021).

mostró rápidamente una tendencia a la baja, su proporción respecto a la PEA anunció una reducción de la demanda de trabajo cualificado y su recuperación fue desacelerándose.¹³

Gráfica 4
Tasa trimestral de subocupación (2016–2021)



Fuente: elaboración con datos de Inegi (2021).

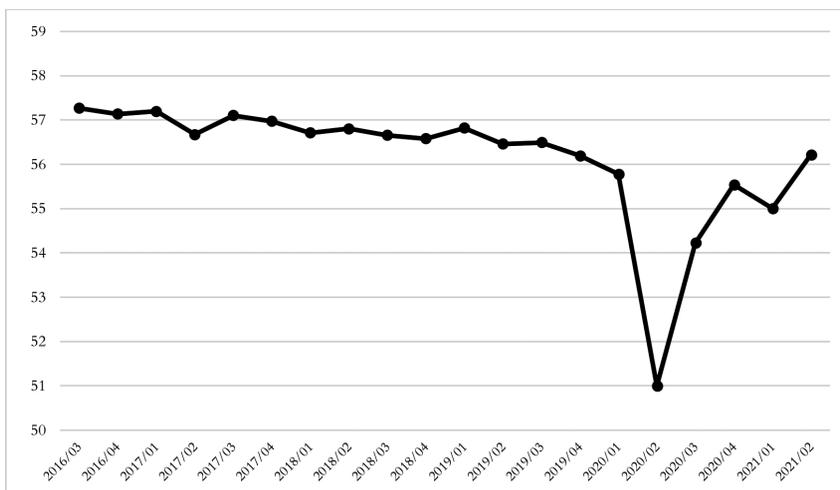
Ahora bien, los indicadores revisados hasta ahora presentan el comportamiento esperado cuando se presenta una crisis económica en los mercados interconectados. Empero, por lo que refiere a las tasas de informalidad laboral, no corresponden en un primer momento a lo previsto por la OIT (2014), ésta señala que este tipo de empleo suele disminuir en periodos de crecimiento económico, mientras que se espera su aumento en momentos de crisis.

La Gráfica 5 da cuenta de que el indicador de informalidad laboral parece haberse favorecido, en cierto sentido, de la actual crisis económica al caer apenas por encima de la mitad de la proporción de la PEA. Teniendo en cuenta que la tasa histórica de los últimos 14 años fue de casi 60%, la caída por la

¹³ Hasta junio de 2021, la tasa trimestral de subocupación, aunque a la baja, se encontraba aún 53% por encima de las mediciones prepandemia.

coyuntura de la covid-19 consiguió colocar a este indicador a nueve puntos porcentuales de diferencia negativa respecto a lo ocurrido en 2009, donde las tasas de informalidad laboral registraron una tendencia al alza (más acorde con las observaciones realizadas por la OIT de las economías en crisis).

Gráfica 5
Tasa trimestral de informalidad laboral (2016–2021)

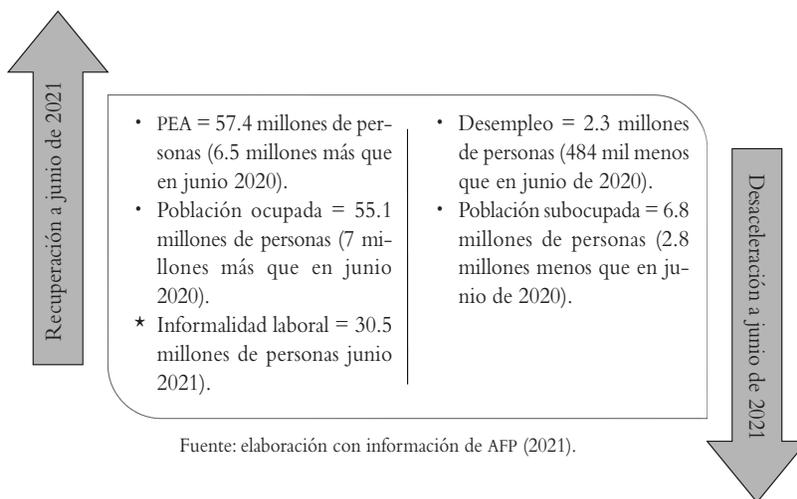


Fuente: elaboración con datos de Inegi (2021).

No obstante, la tendencia de la tasa de trabajo informal comenzó a escalar inmediatamente después del segundo trimestre de 2020. Hasta junio de 2021 este indicador aún se mantenía por debajo del promedio histórico (2005–2019), a pesar de ello, su correlación con el alza del PIB y la PEA (gráficas 1 y 2), así como con la caída de la desocupación laboral (Gráfica 3), hace sentido debido a la presión de los distintos sectores económicos del país por reanudar las actividades de intercambio comercial.

Particularmente, la población con vulnerabilidad de ingresos (previo al confinamiento social y restricciones comerciales) ya reunía dos grupos: la economía informal (aquí suele incluirse la población subocupada) y el empleo formal por subcontratación u *outsourcing*. Así, dos de los efectos observables de la pandemia fueron, por un lado, la elasticidad del mercado laboral y, por otro, la cercanía entre informalidad laboral y el *outsourcing* centrado en el manejo de recursos humanos.

Figura 1
Desempleo e informalidad en México
durante la pandemia (2020-2021)



La expresión absoluta del primer efecto observable se muestra en la Figura 1. Cabe mencionar que el impacto general en la economía mexicana en 2020 se mostró en un desplome de ésta en 8.5 puntos porcentuales del PIB nacional, cuyo rebote alcanzó, en el primer trimestre de 2021, un crecimiento del 0.8%: “una cifra superior al 0.4% que había [pronosticado] el Inegi” (AFP, 2021).

Lo que también se advierte en la Figura 1, es la constatación de que en una crisis económica se incrementa el empleo informal. Y justamente es éste el que parece haber sostenido la economía familiar mientras se reconfiguraba el repunte (moderado) de la economía nacional a inicios de 2021. Esto fue posible debido a la población que perdió su empleo al inicio de la pandemia y que buscó alternativas para generar ingresos.

Que este tipo de empleo haya caído como sucedió (Gráfica 5), se debió exclusivamente a las medidas de confinamiento y distanciamiento social que detuvieron de lleno la actividad comercial de los principales centros económicos tanto del país como del exterior. En cuanto al segundo efecto observable (el cual se tratará con más detalle en el siguiente y último subtema), los impactos de la pandemia no se restringieron al sector económico pues, como se mencionó, desde la irrupción de la pandemia lo social y lo económico se trastocaron según las restricciones impuestas por los gobiernos nacionales.

A continuación, se muestran los antecedentes (2018-2020) en materia de salud pública y su relación con la seguridad social, que fueron el caldo de cultivo para exacerbar la vulnerabilidad, marginación y exclusión socioeconómica en la pandemia:

- Aumentó en 77% el número de personas que carecieron del acceso a servicios médicos.
- Se incrementó el número de personas que no están afiliadas a un sistema de salud. Pasó de 20 millones en 2018 a 35 millones en 2020.
- La desaparición del Seguro Popular dejó sin cobertura médica básica y/o de seguimiento a población en pobreza y pobreza extrema.
- La sustitución del Seguro Popular por el Insabi produjo pérdida de cobertura y alejó todavía más la meta de universalidad en atención a la salud.
- La población atendida en zonas rurales disminuyó 20.4 puntos (de 69.3 a 48.9%). Mientras que en zonas urbanas descendió 13 puntos (de 33.3 a 20.3%), colocándola a niveles de 2008.
- La población ocupada sin acceso a servicios de salud pasó de 64.5 a 63.7%, por lo cual este sector no participó en el aumento de la carencia de acceso a la salud.
- Entidades con mayor aumento de carencia: Oaxaca (+20.6%), Guerrero (+19.7%) y Chiapas (+19.5%). Con menor aumento: Chihuahua (+5.8%), Sinaloa (+6.4%) y Baja California Sur (+6.7%) (Roldán, 2021).

Sobre el segundo efecto a analizar, la composición del mercado laboral formal que debería reducir la carencia de acceso a servicios de salud no había mostrado indicios de soportar la demanda de trabajo en el país. En términos de seguridad laboral (la cual incluye el acceso a instituciones públicas de salud y esquemas de pensiones con aportaciones voluntarias), la dirección negativa en que ya se encontraba terminó por acelerar su caída con el freno económico mundial de 2020.

Outsourcing laboral y empleo informal ¿Dos caras de una misma moneda?

Frente al aciago panorama del empleo formal en épocas de pandemia, ¿cuáles son las principales implicaciones de los factores estructurales que provocaron

la ineficacia del sistema de protección social?, ¿se habrían podido contener los efectos más dramáticos de la pandemia por SARS-CoV-2? La explicación que se ofrece en este artículo tiene que ver con la presencia estructural del *outsourcing* laboral en la economía mexicana, y cómo esta estrategia de “nuevo” manejo de los recursos humanos es una atadura de manos en tiempos de crisis económica.

Hacia finales de 2020 y principios de 2021, el Congreso de la Unión discutió, revisó y aprobó la reforma de subcontratación laboral (iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo) que entró en vigor el 24 de abril de 2021. Tres meses después se otorgó una prórroga hasta el primero de septiembre del mismo año para facilitar la transición al nuevo régimen laboral de las empresas con capacidades administrativas y contables reducidas. El objetivo de la nueva ley es suprimir los efectos nocivos de la tercerización de actividades, entre los que se encuentran:

- La segregación de los núcleos productivos en empresas más pequeñas para declarar ganancias cero y así evitar la repartición de utilidades a sus empleados.
- El uso de empresas fantasma para facturar bienes y/o servicios que permite declarar impuestos con saldo a favor ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT).
- El uso de figuras jurídicas que establecen relaciones de colaboración, sin reconocimiento de derechos laborales y protección social.

Por su parte, el comportamiento de la PEA (Gráfica 2) se ajustó con las primeras dos olas de contagios de la covid-19 en México (agosto y diciembre 2020), expresado con cierres intermitentes de las actividades económicas. Lo cierto es que las medidas de confinamiento fueron progresivamente menos estrictas después del segundo trimestre de 2020. Igual sucedió con la reapertura de comercios no esenciales.

Como se comentó, la presión por la reactivación económica tuvo un impulso suficiente, lo que impidió al gobierno federal mantener el cierre parcial del intercambio mercantil y tránsito libre de personas. Dejándolo sólo con margen de discreción sobre la actividad semipresencial de las instituciones públicas. Para el momento que se reportó la aparición de la tercera ola de contagios en el país, las primeras medidas de la reforma del *outsourcing* se acompañaron de números preliminares positivos:

El inicio de la tercera ola de contagios de covid-19 en México no evitó que en julio la economía mexicana lograra una creación récord de 116 543 nuevos empleos formales netos, con el añadido de que todas esas plazas fueron de carácter permanente, de acuerdo con cifras divulgadas ayer por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) [...] Estos resultados se dan también en el contexto de la transición al nuevo régimen laboral del país tras la reforma en subcontratación, que dio un plazo a las empresas para incorporar a su nómina a los trabajadores que previamente subcontrataban (cifra que se estima en casi cinco millones) (Martínez, 2021).

Empero, la recuperación de la economía nacional a niveles prepandemia coloca en el análisis precisiones importantes; por ejemplo, durante el segundo año de la pandemia no se puede hablar de generación de nuevos empleos, sino más bien de recuperación de éstos en distintos sectores económicos (principalmente aquellos involucrados en la producción, traslado e intercambio de bienes de consumo final y, en menor medida, de otros bienes intermedios).

Al 31 de julio [de 2021] el número de trabajadores registrados ante el IMSS fue de 20 millones 291 923 cifra 4.1% superior a la de julio de 2020, pero 1.6% inferior a la de febrero del 2020, lo que significa que aún faltan 321 613 empleos formales para volver al nivel previo a la pandemia, que era de 20 millones 613 536 trabajadores (Martínez, 2021).

Asimismo, la relevancia de la economía laboral es evidente en tiempos de crisis económica debido a la refracción de ingresos que genera anualmente. En México es el sostén total o parcial de millones de familias, es decir, en el mejor de los casos la participación en este tipo de economía es complementaria y/o temporal, en el peor de los casos constituye la única fuente de ingresos. Esta vulnerabilidad y pobreza por ingresos, respectivamente, no sólo se acentuó sino, además, se amplió a millones de hogares con familias compuestas.¹⁴

¹⁴ De acuerdo con la clasificación del Inegi, existen dos tipos de hogares: familiares y no familiares. El primero se subdivide a su vez en: *nuclear* (pareja con o sin hijos / padres o madres solteras), *ampliado* (un hogar nuclear más otros parientes) y *compuesto* (hogar nuclear o ampliado, y al menos una persona sin parentesco con el jefe o jefa del hogar).

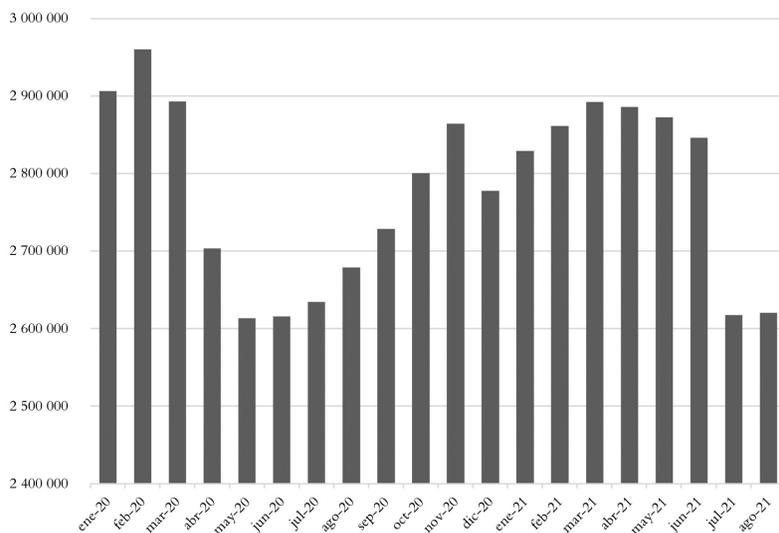
Aunque el IMSS es el principal indicador del trabajo formal en México, analistas advierten que el país presenta un retrato parcial de la crisis porque en el país cerca del 55% de la fuerza laboral es informal, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) [...] La tasa de desempleo en México se situó en 4% de la población económicamente activa (PEA) en el primer semestre de 2021, similar a los niveles pre pandemia, aunque cerca de un millón de personas no se han reincorporado a la fuerza laboral (*Expansión*, 2021).

En la Gráfica 6 convergen los dos efectos analizados, flexibilidad del mercado y subcontratación durante la pandemia. Si bien es cierto que las primeras dos caídas (marzo-mayo y diciembre de 2020) se deben particularmente a la crisis económica provocada por el cese de actividades comerciales, también es cierto que los primeros empleos formales en perderse fueron los eventuales. Mientras que la tercera caída (julio-agosto de 2021) es presumiblemente una consecuencia directa del término de la prórroga para que las empresas ajustaran sus estados administrativos y contables conforme a las nuevas disposiciones en materia de *outsourcing* laboral.

Ahora bien, ¿cuál es la composición de los empleos eventuales y su balance durante la pandemia? La Gráfica 7 permite ver este par de cuestiones ejemplificadas por sectores económicos. Por ejemplo, la recuperación de empleos eventuales se concentró en tres sectores: industrias de transformación, comercio, y transporte y comunicaciones. Estos sectores contrarrestaron los efectos negativos de los primeros meses de confinamiento estricto y paro de actividades no esenciales, consiguiendo superar los niveles prepandemia.

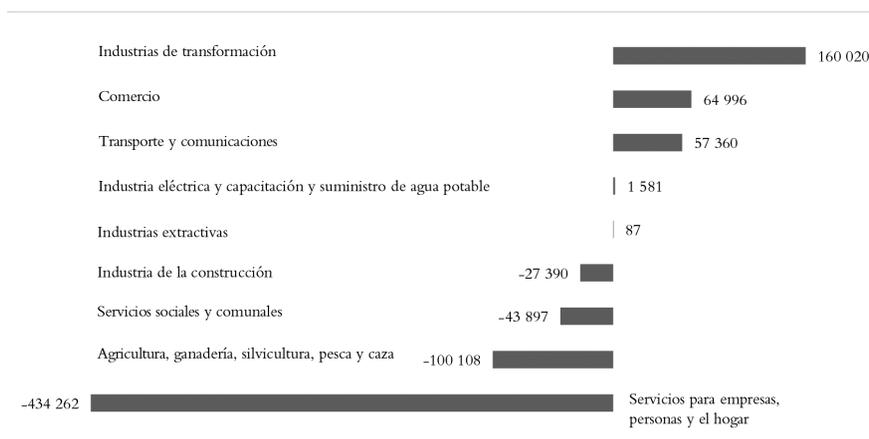
En contrasentido, hubo cuatro sectores que registraron números negativos hasta julio de 2021: servicios para empresas, personas y el hogar; agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza; servicios sociales y comunales; así como la industria de la construcción. En orden de prelación, el segundo sector más afectado tiene en sí problemas históricos de crecimiento, por distintos factores como el abandono progresivo de las actividades del campo, la pérdida gradual de poder adquisitivo en ámbito rural y la focalización de apoyos gubernamentales que tienen problemas de cobertura con productores minoritarios. Con ese contexto no es de sorprender que durante la pandemia refleje pérdida de empleos eventuales.

Gráfica 6
Puestos de trabajo eventuales registrados ante el IMSS
(enero de 2020/agosto de 2021)



Fuente: elaboración con datos del IMSS (2021).

Gráfica 7
Generación de empleos formales por sector económico en México
(número de asegurados entre febrero de 2020 y julio de 2021)



Fuente: elaboración con base en datos del IMSS en: El CEO (2021).

Pero si algo debe llamar la atención sobremanera es precisamente el sector más afectado, que es el de servicios para empresas, personas y el hogar, pues es aquí donde la práctica del *outsourcing* laboral ha encontrado en las últimas décadas uno de sus más amplios campos. Giros como el de limpieza, seguridad, plomería o alimentos, por mencionar los más comunes, fueron los que recibieron las reducciones más severas durante la pandemia.

Aunque la reforma en la materia permita eventualmente la reincorporación por contrato directo con las empresas, se ha mostrados que los empleos informales crecen más rápido que los formales, y para cientos de miles de personas ese tiempo de espera puede significar cuestiones sensibles de salud física y mental, sobre todo teniendo en cuenta la dimensión de la carencia de accesos a servicios de salud en el país.

Mención especial merece la industria de la construcción, la cual también fue de las primeras en verse afectada por el inicio de la pandemia, pero incluso el sector de servicios sociales y comunitarios tiene 62% más de empleos perdidos en el periodo analizado. En este sector se encuentran actividades económicas dedicadas a “los servicios educacionales y de salud [públicos o privados], saneamiento, asistencia social, de diversión, esparcimiento y otros servicios comunales” (Morgan, 2015).

Conclusiones

La carencia de instrumentos y estrategias gerenciales capaces de aumentar la productividad de las organizaciones, y por ende su estabilidad, su potencial de crecimiento y su viabilidad a futuro, convirtió en pocos años a la externalización laboral en un fenómeno con profundo arraigo en México. Sin embargo, del lado de las empresas oferentes de servicios subcontratados, aspectos tan cruciales como su inserción anómala al sistema fiscal, falta de calidad de los empleos y estabilidad laboral de los trabajadores, así como un exiguo acceso a servicios de salud y sistemas de pensiones y jubilaciones, comprometen la sostenibilidad del esquema de externalización, al menos en sus actuales términos.

El debate académico sobre *outsourcing* laboral como factor de activación de la dinámica económica debe tomar nuevo rumbo, pues aún no se incorporan en su debida dimensión las implicaciones de índole laboral que acarrea. Lo anterior trastoca a su vez la trascendencia de los sistemas fiscales, sobre todo en términos de la insuficiencia de amplitud que caracteriza a las economías

emergentes. En países como México, los altos niveles de tercerización se amalgamaron en las últimas dos décadas con la, también desbordada, informalidad. La meta parece clara: que las ventajas en términos de dinámica económica de la subcontratación coexistan con esquemas sustentables de economía formal de manera tal que el acceso irrestricto a los sistemas de protección social en todas sus dimensiones y en sus diferentes niveles, nacionales o subnacionales, quede garantizado.

En contraste con las revelaciones de los estudios de la década de 1990 y principios de la de 2000, las investigaciones más recientes muestran que el intercambio mercantil a escala global sí impacta y consigue modificar significativamente la dinámica de los mercados laborales en el ámbito local. Lo anterior, en razón tanto de la intra e interconectividad de los sectores productivos modernizados, como de la diversificación progresiva de las relaciones de trabajo, que no figuran en marcos amplios de derechos laborales colectivos o contratos individuales de trabajo permanente.

Las crisis económicas del siglo XXI dejan graves impactos en términos de exclusión, marginación socioeconómica, pobreza y pobreza extrema. En países como México, donde el empleo informal y la subcontratación se convirtieron en fenómenos endémicos, la conciliación de objetivos de desarrollo económico y protección social en un marco de respeto pleno a los derechos laborales podrá alcanzarse sólo mediante la instrumentación de mecanismos eficaces de regulación para la externalización laboral.

Las crecientes anomalías del mercado de trabajo en México durante los últimos 20 años han sido factor de impacto en las dos grandes crisis económicas del presente siglo. Particularmente, la recesión por la pandemia de coronavirus dejó ver la enorme fragilidad del empleo formal, contrastante con la probada resiliencia de los sectores informal y de subcontratación.

Los altos costos de mantener latentes las ventajas comparativas de algunos sectores en materia de *outsourcing*, van con cargo a los pasivos contingentes por servicios de salud y pensiones no contributivas que el Estado mexicano tendrá que afrontar en las próximas décadas. El uso común y sobre-diversificado de los servicios de subcontratación son el reflejo de un mercado de trabajo que está muy lejos de autorregularse.

Ingresos sostenidos, permanencia, acceso a los sistemas de protección social y créditos para la vivienda, entre otros frutos de décadas de lucha de los trabajadores, son joyas perdidas de una corona que se forjó en el derecho laboral

como disciplina. Empero, han sido moneda de cambio en el permanente impulso por forzar el aumento de la productividad sin medir sus efectos en otras dimensiones económicas y sociales. Ante la incapacidad de asimilar la creciente oferta de trabajo poco cualificado, la política laboral contemporánea ha optado por favorecer la demanda de empleadores capaces de reestructurar con agilidad y destreza sus plantillas de trabajadores.

La reforma de 2021 en materia de subcontratación parece reconocer los vicios de mayor arraigo en las prácticas de externalización laboral en México, pero aún está por determinarse si su implementación en medio de la profunda recesión por la pandemia derivará en la generación de más y mejores oportunidades de trabajo, o sólo contribuirá a la preservación de las engrosadas filas de la economía informal.

Bibliografía

- AFP (2021). “Hay 2.3 millones de personas sin trabajo y 30.5 trabajan en la informalidad: Inegi”, *Animal Político*, 26 de julio <<https://www.animalpolitico.com/2021/07/tasa-desempleo-mexico-baja-4-por-ciento-en-junio-inegi/>>, fecha de consulta: 31 de julio de 2021.
- Banco Mundial (2020). “Población, total – China, India, World”, Banco Mundial, Sección Datos <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SPPOP.TOTL?locations=CN-IN-1W>>, fecha de consulta: 6 de septiembre de 2021.
- Barba Solano, Carlos (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía para todos?*. México: Universidad de Guadalajara, pp. 70-94, 251-287.
- Bardach, Eugene (1981). “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en L.A. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, cap. 6. México: Porrúa Editores, pp. 219-233.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1986). “Estado regulador y pacto democrático en América Latina”, en *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 61-72.
- Campa, J. y L. Goldberg (1997). “The Evolving External Orientation of Manufacturing industries: Evidence from Four Countries”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 5919.
- Cardoso, Fernando Henrique (1985). *Transición en América Latina*. 1ra ed. En Los límites de la democracia. Buenos Aires: Clacso, 224 p.

- (1987) “Transición política en América Latina”, en *La transición a la democracia en América Latina: problemas y perspectivas*, en Fernando Calderón (comp.), vol. 2, pp. 141-154. Buenos Aires: Clacso.
- CEPAL (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Trigésimo quinto período de sesiones. Lima, Perú: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas.
- Conapo (2016). *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2015*. Colección índices sociodemográficos. México: Conapo.
- El CEO (2021). “Empleos eventuales, el talón de Aquiles del mercado laboral formal”, *El CEO*, sección Economía, 13 de agosto <<https://elceo.com/economia/empleos-eventuales-el-talon-de-aquiles-del-mercado-laboral-formal/>>, fecha de consulta: 20 de agosto de 2021.
- Escalante, Fernando (2016). *Neoliberalismo ¿La gran ideología del siglo XXI?* Conferencia magistral, 22 de enero de 2016 [video]. México: Universidad Autónoma de Querétaro, Centro Integral de Medios <<https://www.youtube.com/watch?v=S4vi9WFmCyM>>. (video no disponible)
- Expansión (2021). “El IMSS reporta la creación de 116 543 nuevos empleos en julio”, *Expansión*, sección Economía, 12 de agosto <<https://expansion.mx/economia/2021/08/12/julio-el-imss-registra-cifra-mas-alta-de-creacion-de-empleo>>, fecha de consulta: 20 de agosto de 2021.
- Feenstra, R. (1998). “Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, núm. 4, pp. 31-50.
- Feenstra, R. y G. Hanson (1996a). “Foreign Investment, Outsourcing and Relative Wages”, en Feenstra, R., G. Grossman y D. Irwin (eds.), *Political Economy of Trade Policy: Essays in Honour of Jagdish Bhagwati*. Cambridge: MIT Press.
- (1996b). “Globalization, Outsourcing and Wage Inequality”, *American Economic Review*, vol. 86, núm. 2.
- García Pelayo, Manuel (1982). “El estado social y sus implicaciones”, en *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Universidad, pp. 13-83.
- Hassenteufel, Patrick (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. París: Armand Colin, colección U Sociologie, pp. 103-139.
- Hummels, D., J. Ishii y K. Yi (2001). “The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade”, *Journal of International Economics*, vol. 54, núm. 1, pp. 75-96.
- IMSS (2021). “Cifras de puestos de trabajo”. Datos abiertos IMSS | Series de tiempo <https://public.tableau.com/app/profile/imss.cpe/viz/Historico_4/Empleo_h>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2021.
- Inegi (2021a). “Ocupación y empleo”. Sección Datos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía <<https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>>, fecha de consulta: 1 de octubre de 2021.

- Inegi (2021b). “PIB y cuentas nacionales”. Sección Datos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía <<https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#Tabulados>>, fecha de consulta: 1 de octubre de 2021.
- Krugman, P. y R. Lawrence (1993). “Trade, Jobs and Wages”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 4478.
- Lawrence, R. (1994). “Trade, Multinationals and Labor”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 4836.
- Lawrence, R. y M. Slaughter (1993), “International Trade and American Wages in the 1980s: Giant Sucking Sound or Small Hiccup?”, *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, vol. 2, pp. 161-226.
- Macpherson, C.B. (1997). *La democracia liberal y su época* Madrid: Alianza Editorial, pp. 95-112.
- Maldonado V., Fabio (2013). “Los retos del empleo: las ventajas comparativas en el debate teórico sobre el outsourcing”. *Actualidad Contable FACES*, vol. 16, núm. 27, julio-diciembre, Venezuela: Universidad de los Andes, pp. 50-68.
- Martínez, María (2021). “Creación de empleo formal alcanza récord en julio”, *El Economista*, 12 de agosto, subsección Empresas <<https://www.economista.com.mx/empresas/Durante-julio-se-registraron-116543-nuevos-empleos-formales-reporta-el-IM-SS-20210812-0054.html>>, fecha de consulta: 20 de agosto de 2021.
- Minondo, A. y G. Rubert (2001). “La evolución del outsourcing en el sector manufacturero”, *Boletín Económico del ICE*, Información Comercial Española, 2709, noviembre.
- (2002). “La especialización vertical en el comercio internacional de España”, *Revista de Economía del ICE*, Información Comercial Española, 802, octubre.
- Morgan, Ignacio (2015). “Qué son los servicios comunales y sociales, ‘la niña bonita’ del empleo en diciembre”, *La Segunda*, sección Economía, 27 de enero <<http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2015/01/989460/que-son-los-servicios-comunales-y-sociales-la-nina-bonita-del-empleo-en-diciembre>>, fecha de consulta: 5 de octubre de 2021.
- OIT (2014). “El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos”, Programa de Promoción la Formalización en América Latina y el Caribe (Forlac) <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245619.pdf>.
- Oszlak, Óscar (1980). “Políticas públicas y regimenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, *Estudios CEDES*, vol. 3, núm. 2. Buenos Aires.
- OCDE (1997). *Employment Outlook*, julio, París.
- Oxfam (2014). “Iguales. Acabemos con la desigualdad extrema. Es hora de cambiar las reglas”. Oxfam Internacional, octubre <www.oxfam.org/even-it-up>.

- Pereira, Jorge (2012). “Outsourcing y América Latina”, *mercadeo.com* <<http://www.mercadeo.com/blog/2012/12/outsourcing-y-america-latina/>>, fecha de consulta: 6 de septiembre de 2021.
- Pin y Saenz (2002). “Outsourcing de Recursos Humanos”. IESE Business School- Universidad de Navarra (OP núm. 03/4, octubre), Madrid.
- Rabotnikof, Nora (2011). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM-IIF, pp. 263-317.
- Roldán, Nayeli (2021). “En pandemia aumentó 77% la población sin acceso a servicios de salud; sobre todo los más pobres”, *Animal Político*, 6 de agosto <<https://www.animalpolitico.com/2021/08/aumento-poblacion-sin-servicios-salud-pobres-pandemia/>>, fecha de consulta: 10 de agosto de 2021.
- RRHH (2010). “América Latina: futura capital del outsourcing”, *LosRecursosHumanos.com*, 26 de octubre <<https://www.losrecursoshumanos.com/america-latina-futura-capital-del-outsourcing-de-servicios/>>, fecha de consulta: 6 de septiembre de 2021.
- Rubert y Uribe (2005). “Una revisión de la literatura sobre los efectos del comercio internacional y el outsourcing en la demanda relativa de trabajadores poco calificados en los países desarrollados”, *Cuadernos de Economía* (vol. 28), Madrid, pp. 85-122.
- Sachs, J. y H. Shatz (1996). “U.S. Trade with Developing Countries and Wage Inequality”, *American Economic Review Papers and Proceedings*, mayo, pp. 234-239.
- Uribe y Rubert (2001). “La evolución del outsourcing en el sector manufacturero”, *Boletín Económico del ICE*, núm. 2709 (19-25 noviembre), Madrid, pp. 11-19.

La industria eléctrica mexicana en tela de juicio

Jaime Muñoz Flores

Prius esse videtur.

Ser antes de parecer.

Introducción

EL ACELERADO PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN que vivió el país durante las primeras tres décadas del siglo XX demandó la creación de más de 30 tensiones de distribución eléctrica; todas propiedad exclusiva de un pequeño grupo de empresas extranjeras (Calvo, 2016). México comenzaba a remontar un largo periodo de bondades excesivas para las inversiones extranjeras. En tal contexto, Lázaro Cárdenas inició su mandato en 1934 con el reto de confrontar a un oligopolio de empresas de suministro eléctrico que le negaba al Estado mexicano un proceso de electrificación con perspectiva social. El México de entonces estaba dominado por el analfabetismo y la pobreza, sin embargo, la coalición de empresas eléctricas privadas ignoraba las solicitudes estatales de llevar el servicio hacia las regiones deprimidas del país. Las localidades de escasos recursos no podían aspirar a la electrificación; el mercado eléctrico mexicano era conducido casi exclusivamente bajo los criterios de precio y rentabilidad que les imponía el oligopolio de empresas extranjeras.

Con la finalidad de romper las ataduras impuestas principalmente por The Mexican Light and Power Company, de origen canadiense, y The American and Foreign Power Company, de origen estadounidense, el 6 de agosto de 1937 Cárdenas del Río anunció la creación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Este trascendental acto para el sistema energético nacional surgió en el contexto de otra afanosa pugna de alcance transfronterizo entre el Estado mexicano y un compacto grupo de compañías petroleras extranjeras que usufructuaban los recursos fósiles del país. La creación de la CFE en 1937, la nacionalización, y posteriormente la expropiación de la industria petrolera

promulgada en marzo de 1938, constituyó una sucesión de eventos de autoafirmación nacional cuyos simbolismos perdurarían en el imaginario colectivo durante el resto del siglo XX y, en cierto sentido, hasta nuestros días. El desarrollo del sector energético mexicano quedaría marcado desde entonces por una virtual sinonimia entre autonomía energética y soberanía nacional.

La nueva condición de propiedad y control estatal permitió que a lo largo de las cinco décadas posteriores a la creación de la CFE se lograra la electrificación de casi la totalidad del territorio nacional, incluyendo las regiones de nula rentabilidad. Conservando su enfoque social, el decidido apoyo del Estado haría que la CFE se convirtiera en una de las empresas electrificadoras de mayor cobertura en el mundo (Calvo, 2016).

Sin embargo, la imposición a escala mundial del enfoque económico neoliberal durante la década de 1980 generó un influjo importante sobre las políticas de desarrollo de México. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), las visiones globalizada, de libre competencia y libre comercio invadieron las principales esferas nacionales, incluyendo al sector eléctrico. De manera subrepticia y en franca contradicción con uno de los postulados constitucionales de mayor simbolismo, en 1994 entraron en operación las primeras empresas energéticas privadas. Lo anterior, para atender algunas de las exigencias que imponía el primer Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

A pesar de resultar fallida, en 2002 una iniciativa de reforma privatizadora presentada ante la Cámara de Diputados por el entonces presidente Vicente Fox logró cierto grado de aceptación al interior de las fuerzas políticas de centro e izquierda, otrora incólumes ante el simbólico monopolio energético estatal. Con tal antecedente, durante la primera década del presente siglo quedaron sentadas las bases para la eventual incorporación de capital privado en la industria energética.

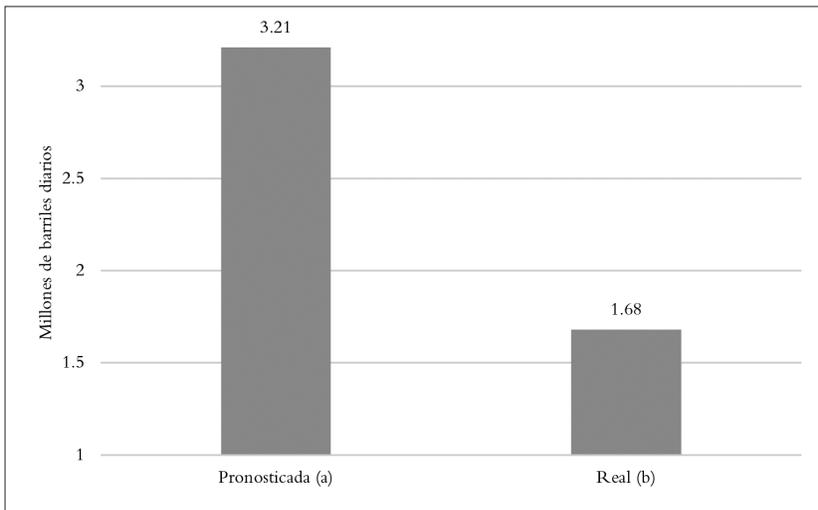
Con una inédita confluencia expresada en el denominado “Pacto por México”, al inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) las fuerzas políticas de izquierda, centro y derecha impulsaron conjuntamente un total de 11 reformas estructurales. Entre éstas, la energética fue, indudablemente, la de mayor calado (Segob, 2013).

La esencia de la reforma energética radicó en la concesión a empresas privadas para participar en la exploración y explotación de hidrocarburos con esquemas de utilidades compartidas, así como en la generación y venta de energía eléctrica. La promesa no sólo consistía en una fuerte expansión de los sectores eléctrico y de hidrocarburos, sino también en la reducción de los

precios de los combustibles y tarifas de electricidad, la modernización y ampliación de la red de alta tensión, así como una acelerada transición hacia las energías limpias.

Sin pasar por alto las reiteradas advertencias planteadas en su momento por la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, respecto de que los beneficios de la reforma energética no se alcanzarían en un plazo corto, el tiempo transcurrido desde la instauración de la reforma energética permite ya primeras valoraciones de algunas de las metas principales. La Gráfica 1 muestra un comparativo entre la producción de crudo pronosticada por la reforma energética y la producción realmente alcanzada. Por lo que respecta al sector eléctrico, la modernización de las redes de transmisión, la transición hacia fuentes renovables, así como el descenso de tarifas eléctricas, sólo forman parte del denso conjunto de promesas incumplidas por la reforma energética.

Gráfica 1
Producción de crudo. Promedio diario de enero-junio de 2021



Elaboración con base en Sener (2014: 3; y 2021).

A casi una década de su promulgación, el presente trabajo tiene por objetivo analizar elementos clave para la comprensión de los efectos de la reforma energética de 2013, particularmente sobre los ramos de generación, transmisión y distribución de electricidad. Efectos enmarcados en una serie

de litigios interpuestos para lograr, por un lado, contrarreformular las leyes que a juicio del gobierno mexicano “atentan contra la viabilidad de la CFE y la seguridad del sistema eléctrico nacional”; o bien, por el otro, que se conserven indemnes los términos que estableció la reforma eléctrica para con ello “continuar estimulando la producción de energía más barata y limpia, así como el avance de la transición hacia un sistema energético sustentable y de precios más competitivos”.

Discusión

A pesar de que a partir de 2019 la instrumentación de nuevas medidas de recaudación fiscal produjeron incrementos de los ingresos federales (Cuadro 1), la orientación del presupuesto hacia programas de transferencias directas afecta las asignaciones presupuestarias para otros rubros fundamentales del gasto público.

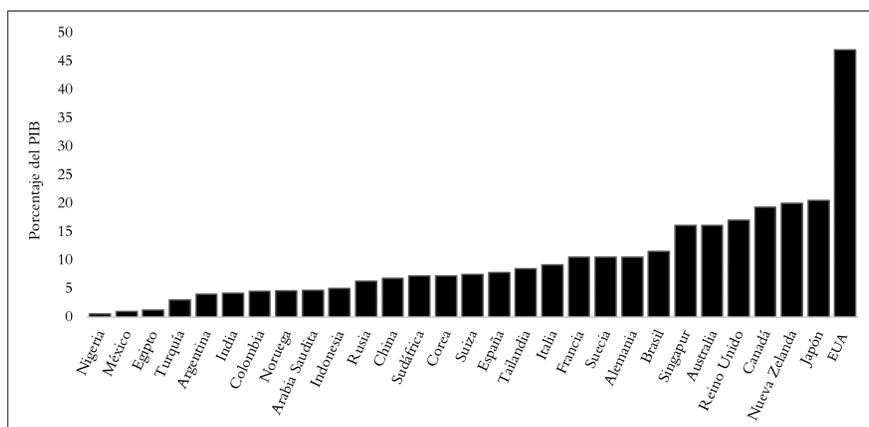
Cuadro 1
Recaudación fiscal (miles de pesos)

	2019	2020	2021
Ingresos tributarios	857 996	1 005 633	1 022 049
ISR	464 295	542 597	573 792
IVA	243 418	297 758	302 583
IEPS	121 595	131 511	114 639
Comercio exterior	16 836	14 564	16 127
Accesorios	7 864	14 268	11 300
Otros impuestos	3 988	4 935	3 608

Fuente: SHCP (2021b).

Durante 2020 y 2021, el gobierno mexicano se distinguió entre muchos otros por su política de restricción de recursos fiscales para la recuperación económica pospandémica. El gasto keynesiano, de probada eficacia en otros países para la reactivación de la economía en época de recesión, estuvo virtualmente ausente en el caso de México (Gráfica 2).

Gráfica 2
Estímulos fiscales pospandemia

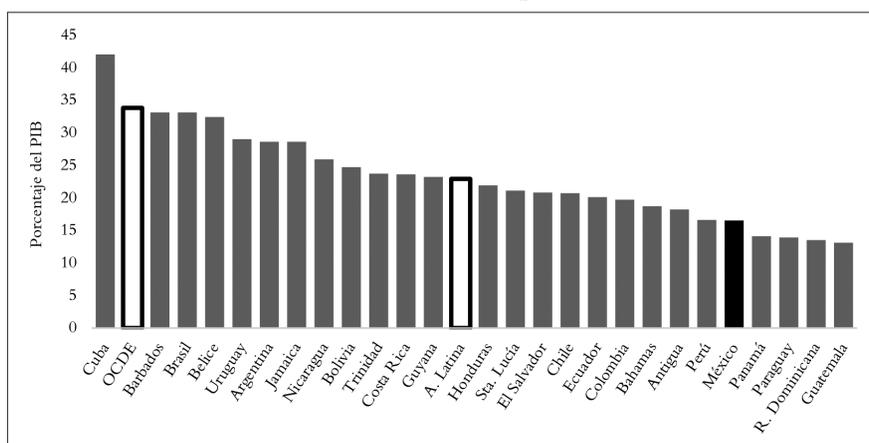


Fuente: Banco de México (2021).

La falta de gasto público para incentivar la economía en tiempos de recesión responde a una política fiscal pasiva adoptada por el gobierno mexicano a mediados del siglo XX y sostenida desde entonces. Lo anterior trajo como consecuencia que, sólo en términos comparativos dentro de la región de América Latina, México recaude menos de la mitad de lo que recauda un país como Cuba, cercado económicamente, y se encuentre muy por debajo del porcentaje de recaudación de otros países como Barbados, Trinidad o Guyana (Gráfica 3). Con niveles de captación fiscal tan bajos, las posibilidades de que el gobierno mexicano ofrezca subvenciones y subsidios para rescatar sectores de la economía nacional en crisis son extremadamente limitadas.

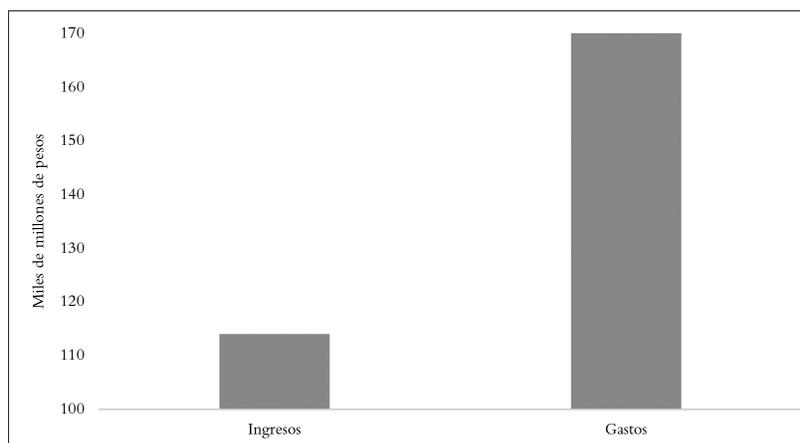
En un contexto de astringencia de recursos públicos para subsidios, la situación financiera de la CFE se torna crítica. Sus pérdidas económicas reportadas trimestralmente ascienden a decenas de miles de millones de pesos, mientras sus pasivos contingentes aumentan aceleradamente (Gráfica 4). El soporte financiero que durante décadas le proveyó el Estado mexicano quedó ecudrado dentro de la política generalizada de austeridad adoptada a partir de 2018. Entre otras muchas expresiones de restricción presupuestaria, las asignaciones a la CFE en el renglón “Inversión en obra pública (bienes propios)” se redujeron 36.6% entre 2019 y 2020, pasando de 41 mil millones (SHCP, 2019), a sólo 24 mil millones de pesos (SHCP, 2020).

Gráfica 3
Recaudación fiscal en relación con el producto interno bruto



Fuente: OCDE (2021: 1).

Gráfica 4
Ingresos y gastos de la Comisión Federal de Electricidad
(primer trimestre de 2021)



Fuente: elaboración con datos de SHCP (2021a).

Entre las principales consecuencias de la crisis de financiamiento de la CFE se encuentra la creciente vulnerabilidad de la red de transmisión eléctrica. En comparecencia ante el Congreso de la Unión, el director general de la empresa, Manuel Bartlett Díaz, declaró que las líneas de distribución están totalmente saturadas y que el sistema se encuentra en un punto crítico (Cámara de Diputados, 2019). En términos sucintos, lo anterior significa que la red de transmisión no está apta para soportar una mayor adición de corriente eléctrica provenga ésta de fuentes fósiles o renovables. En razón de las naturales e inevitables oscilaciones de voltaje que generan, la integración masiva de energías eólica y solar está significando peligrosas tensiones de choque para una red de transmisión que décadas atrás cayó en la obsolescencia.

Con el propósito de detener el crecimiento no planeado de suministro eléctrico intermitente, el 9 de marzo de 2021 el presidente López Obrador promulgó un decreto en el que se adicionan, modifican o derogan diversas disposiciones establecidas en la Ley de la Industria Eléctrica al amparo de la reforma estructural de 2013 (Segob, 2021). En esencia, el decreto del 9 de marzo estableció lo siguiente:

- La electricidad producida en el país se verterá a la red nacional de transmisión en el siguiente orden: *i*) plantas hidroeléctricas; *ii*) otras plantas de la CFE; *iii*) plantas eólicas y solares privadas; *iv*) otras plantas privadas.
- Se recuperará la rectoría del Estado tal como lo marca el artículo 25 constitucional referente a la planeación y desarrollo del sistema eléctrico. Ello se traduce en que los permisos para nuevos productores privados se otorgarán sólo con base en la planeación estatal y en congruencia con la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional establecida por la CFE (Segob, 2020a).
- Los estímulos a energías renovables se otorgarán tanto a productores privados como a la propia Comisión Federal de Electricidad.
- La CFE no estará obligada a adquirir electricidad de los productores independientes en caso de no requerirla para complementar el abastecimiento al país.
- Se revocarán los permisos de autoabastecimiento a las empresas que hayan incurrido en simulación o fraude.
- Se revisará la legalidad y tasa de ganancia de los contratos de largo plazo establecidos en sexenios pasados para la adquisición forzada de electricidad a productores independientes.

Si bien estas medidas transforman significativamente las condiciones de operación del mercado eléctrico mayorista, distan mucho de constituir una contrarreforma energética. En primer término, porque no buscan restablecer el monopolio eléctrico estatal que durante casi un siglo primó en el país, es decir, la inversión privada se preserva. En estricto sentido, tampoco buscan minar los actuales niveles de participación privada en el mercado mayorista. En esencia, lo que busca el decreto es garantizar la salida al mercado de toda la electricidad que la empresa estatal sea capaz de producir, corrigiendo así el actual subaprovechamiento de infraestructura tan importante como la hidroeléctrica o geotérmica. Empero, si un incremento en la demanda del mercado eléctrico rebasara la capacidad total de la CFE, mediante un crecimiento de la producción privada renovable podría ser cubierto ese espacio.

El gobierno asevera que la continuidad de la operación del mercado eléctrico en los términos anteriores al decreto del 9 de marzo condenaría a la CFE a un colapso inminente, con drásticas consecuencias en términos de la seguridad del sistema energético (Cámara de Diputados, 2019).

Los principales argumentos que soportan la anterior aseveración son los siguientes:

1. La CFE no puede vender parte importante de la electricidad que produce por no poder competir con los precios que ofrecen los productores independientes. Sin embargo, esa aparente falta de competitividad realmente obedece a que los precios de los independientes se calculan mediante una fórmula establecida por la reforma energética que no toma en cuenta los costos totales de producción. En cambio, la empresa estatal está obligada a absorber costos totales de producción, esto es, energéticos primarios + operación + mantenimiento + renovación de la red. Al tratarse de energéticos primarios virtualmente sin costo, como son el viento y radiación solar, la ventaja en precios de los productores privados se hace muy significativa.
2. Al no poder competir en precios, la CFE ha debido afrontar pérdidas económicas que acarrearán graves consecuencias, como la cancelación de proyectos de modernización de la red de transmisión, de potenciación de las plantas hidroeléctricas, de sustitución de plantas contaminantes por plantas de energía renovable, e incluso el incumplimiento de las adquisiciones de electricidad, subvenciones y subsidios a los productores independientes decretados por la reforma energética.

3. La incorporación súbita de energía renovable intermitente a una red de transmisión obsoleta ha causado severos daños a la misma, poniendo en vilo la seguridad energética del país.
4. En violación del artículo 25 constitucional, durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se firmaron contratos de compra obligada de electricidad a un conjunto de productores privados, tanto nacionales como extranjeros. Esos contratos representaron erogaciones superiores a los 412 mil millones de pesos, cantidad equivalente a la cuarta parte de los pasivos totales de la empresa (CFE, 2021a).
5. La contracción progresiva de la CFE como productor reduce severamente el poder gubernamental contra la formación de un oligopolio de productores privados:
 - i) Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...] Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.
6. La consolidación de un mercado eléctrico centrado en criterios de rentabilidad-precio atenta contra el componente social que durante casi un siglo ha procurado el servicio eléctrico a las localidades marginadas del país.

Por su parte, entre los argumentos que los productores independientes aducen en favor de la reforma energética destacan los siguientes:

- Las energías renovables alcanzan un precio significativamente inferior a cualquier variante de energía fósil.
- Al ser más cara la electricidad que produce la CFE, la priorización de esta empresa en el despacho afecta a la población mexicana, pues encarece el mercado eléctrico, resta competitividad y mina el potencial desarrollo del país.

- El 6% de la producción eléctrica de la CFE proviene de plantas de combustóleo, por tanto, incluirla dentro de la primera prioridad de despacho aleja al país de los objetivos de desarrollo sustentable.
- Independientemente de lo anterior, al amparo de la reforma energética de 2013, el decreto del 9 de marzo es jurídicamente improcedente.

La complejidad del debate legal acerca del decreto del 9 de marzo merece investigaciones y estudios especializados en materia jurídica que escapan por mucho del alcance de este trabajo. No obstante, cabe citar aquí que, según el consenso jurista, cuando la litis se ubica en zonas difusas las instancias de resolución tienden a exhortar a las partes a buscar acuerdos conciliatorios (Kraemer, 2015). Así, entre los probables escenarios resultantes de la pugna jurídica entre el gobierno mexicano y los productores privados de electricidad se encuentra un término medio entre preservar cabalmente las ventajas a los productores independientes que estableció la reforma energética de 2013, y aplicar cabalmente el acuerdo del 9 de marzo de 2021.

Tras haber sido desconocidas *de facto* por el gobierno las prioridades de despacho de electricidad establecidas por la reforma energética, la resolución del litigio mediante un acuerdo conciliatorio podría considerarse como satisfactoria por parte del gobierno mexicano. Sin embargo, el Estado mexicano debe reconocer que su desapego a la Ley podría tener profundos y duraderos efectos sobre el panorama de la inversión privada y por ende la creación de fuentes de trabajo en el país.

A continuación se presenta una síntesis de la información oficial más relevante alrededor del debate sobre la industria eléctrica. Es importante especificar que no toda la información considerada aquí fue publicada en informes oficiales; otra parte, ha recibido difusión fundamentalmente a través de la tribuna pública presidencial. No obstante, el enorme potencial de penetración y la trascendencia de la información vertida a los medios bajo esta última modalidad hacen obligatoria su consideración.

Sostenibilidad del esquema de distribución de costos en el sistema eléctrico

Al margen del carácter categórico de los argumentos alrededor de la etiología y posibles derroteros de la crisis del sector eléctrico, el análisis de la veracidad

de las premisas, así como de los datos que las soportan, revela la existencia de grandes ambigüedades y serias contradicciones.

A lo anterior debe añadirse que los litigios interpuestos para obligar a la CFE a apegarse estrictamente al marco normativo establecido por la reforma energética han dificultado la obtención de información oficial actualizada y confiable. Lo anterior en razón de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que toda información que pudiere afectar el destino de litigios en curso, las negociaciones internacionales, o los procesos deliberativos institucionales, es susceptible de clasificarse como reservada (Segob, 2021: 51).

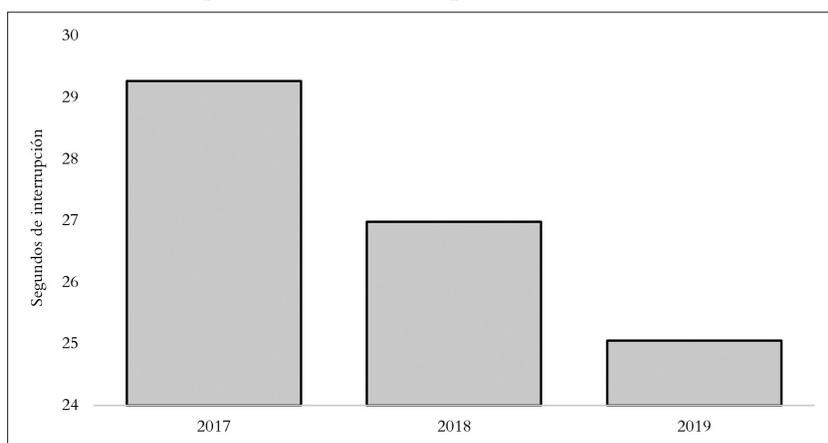
Según los informes del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), las denuncias en contra de la CFE por incumplimiento de obligaciones de transparencia y acceso a la información aumentaron entre 2018 y 2020 un 240% (INAI, 2021).

Aunque seguramente justificada por el gran número de litigios en curso, el hecho es que la reserva que impone la CFE a muchos de los datos fundamentales sobre su funcionamiento hace que el conjunto de información básica para el análisis del debate no pueda ser clasificado mediante métodos taxonómicos convencionales. Por su importante grado de vaguedad, el conjunto de dicha información constituye más bien lo que en lógica proposicional se denomina como *conjunto borroso*.

A continuación se sintetizan los conjuntos (borrosos) de argumentos aducidos por las partes, así como de información que los “soporta”. Será mediante dichos conjuntos que se alimentará el paradigma taxonómico propuesto para clasificar las posturas en el debate de la industria eléctrica en función del grado de verosimilitud de sus argumentos.

- a) No existe discusión técnica respecto del daño que sufre cualquier tipo de malla eléctrica ante intermitencias o variaciones de amperaje o voltaje (Mulenga, 2021). Sin embargo, los detalles sobre las referidas afectaciones de la red nacional de transmisión causadas por la intermitencia de las energías renovables no han sido técnicamente documentados por parte de la CFE. En cambio, los informes oficiales hablan de mejoras sistemáticas en los indicadores de confiabilidad de dicha red (CFE, 2019: 52). El índice de duración promedio de interrupciones del sistema (índice SAIDI, por sus siglas en inglés) reportado en el último informe de la CFE señala una mejoría de 7% anual (Grafica 5).

Gráfica 5
Duración promedio de las interrupciones de servicio eléctrico

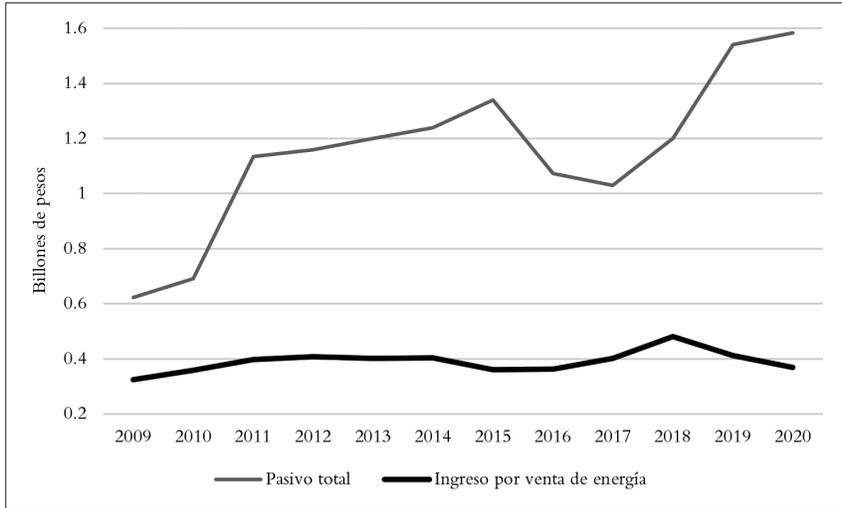


Fuente: elaboración con datos de CFE (2019: 52).

- b) Otro indicador relativo a la estabilidad de la red, el índice de inconformidades por cada mil usuarios (IMU), pasó de 5.4 en 2018 a 4.86 en 2019, lo que representa una mejoría anual de 11.9 por ciento.
- c) En relación con el origen de la crisis financiera de la CFE, tampoco parece contundente la aseveración de que los subsidios directos o indirectos a las empresas privadas sean el factor determinante.
- d) En la Gráfica 6 aparece la curva de ingresos de la CFE por concepto de venta de energía. El incremento que se observa en esta variable entre 2014 y 2018 pone en tela de juicio la aseveración de que la entrada en vigor de la reforma energética fue la causa del balance deficitario de la CFE. Entre 2018 y 2020, periodo en el que efectivamente se observa una caída de los ingresos por venta de energía, la explicación podría descansar en la composición de dos efectos, el primero de éstos transitorio: *i*) la reducción forzada de la demanda de electricidad por cierre de actividades económicas durante la pandemia. *ii*) la priorización en el despacho de electricidad a productores privados.
- e) Hasta llegar a niveles inmanejables para cualquier tipo de empresa, pública o privada, el exacerbado endeudamiento de la CFE data de épocas muy anteriores a la reforma energética (Gráfica 6). De acuerdo con el reporte de estados financieros dictaminados de 2021, el pasivo total de la empresa

energética estatal alcanzó en 2020 casi 1.6 billones de pesos, cantidad equivalente a la cuarta parte del presupuesto anual del país.

Gráfica 6
Situación financiera de la CFE (pesos constantes base 2020)



Fuente: elaboración con base en los Estados Financieros Dictaminados, CFE (2021).

f) El exponencial incremento de los pasivos totales que muestra la Gráfica 6 a partir de 2018 se explica en buena medida por los pasivos contingentes, particularmente los laborales. Los compromisos contractuales y su influjo sobre la crisis de financiamiento de la CFE han sido evadidos del debate público por parte del gobierno mexicano. Sin embargo, en el país es bien conocido que los trabajadores de las dos grandes empresas energéticas estatales gozan de sueldos y prestaciones muy superiores a los del resto del sector público, e incluso a los de la mayoría del sector privado. A pesar de tales beneficios, la directiva y el sindicato de la CFE acordaron en 2020 un vasto conjunto de prerrogativas laborales para todas las categorías del tabulador, incluyendo a los altos funcionarios. En su última revisión (2020-2022), el Contrato Colectivo de Trabajo aumentó más de 30% su volumen, con reformas que implican costosas erogaciones. Ejemplo de ello es la reducción de 10 años en la edad mínima para optar por la jubilación

completa. A partir de 2020, es posible que las y los trabajadores de la CFE se retiren con el total de su salario, indexado, y gozando de la totalidad de prestaciones: en el caso de las mujeres, a partir de los 41 años; en el caso de los hombres, a partir de los 46 (SUTERM, 2020). Además de representar un fuerte pasivo financiero adicional, esta drástica reducción de la edad de jubilación obra en contra de la urgente necesidad de que en el sistema nacional de pensiones queden vinculadas la edad de jubilación y la expectativa de vida, así como la necesidad de unificación de los diversos subsistemas pensionarios existentes en el país. Estimaciones previas a la firma del último Contrato Colectivo de la CFE apuntaban ya a que el sistema de pensiones de la CFE representaba beneficios económicos para las y los trabajadores de esa empresa ocho veces mayores a los que alcanzan los demás trabajadores del sector formal (Colmenares, 2012). El último reporte de la Cuenta Pública Federal correspondiente al 2020 informa en su capítulo VIII “Empresas productivas del Estado” un incremento de 242% en los gastos de CFE por concepto de pensiones y jubilaciones, mismos que pasaron de 19 a 65 mil millones en un año (SHCP, 2021).

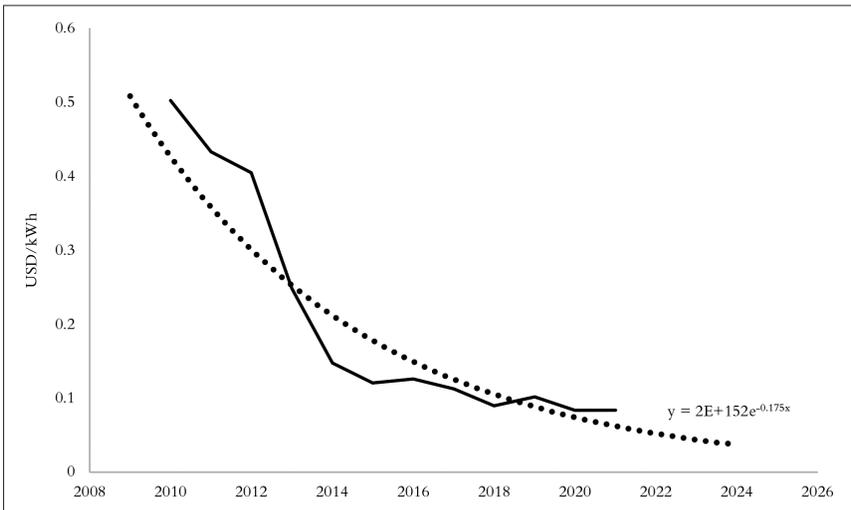
Cuadro 2
Nuevos beneficios jubilatorios
para la Comisión Federal de Electricidad

Nueva edad mínima de jubilación	Mujeres 41 años	Hombres 46 años
Gastos por pensiones y jubilaciones	2019 19 mil millones	2020 64 mil millones

- g) Otras fuentes importantes del déficit financiero de la CFE son las fallas en el cobro de los servicios prestados, pérdidas técnicas, robo directo de luz, así como condonaciones de adeudos por consumo eléctrico otorgados a diversas entidades federativas (Senado de la República, 2019).
- h) Combinada con el aumento de los pasivos, la caída de los ingresos de la CFE se traduce también en la pérdida de capacidad de expansión del servicio para soportar el desarrollo industrial del país. De cada 10 proyectos de desarrollo de parques industriales, ocho han sido detenidos debido a carencia de suministro eléctrico (AMPIP, 2020).

i) La transición energética requiere que la expansión de servicio eléctrico para nuevos proyectos de desarrollo sea mediante alternativas renovables. A principios de la década de 2010, la promoción de las energías renovables era el fundamento principal, dejando en segundo término la rentabilidad económica. Las estimaciones de entonces consideraban horizontes de entre 20 y 30 años para que el eventual abaratamiento de las energías limpias les permitiera alcanzar a una condición de rentabilidad. Con esta racionalidad se justificaron contratos de adquisición forzosa a productores independientes, subvenciones, subsidios tarifarios y estímulos gubernamentales directos, como los Certificados de Energías Limpias (CEL). Sin embargo, la curva de abaratamiento de las energías renovables, particularmente la fotovoltaica, resultó ser mucho más acelerada de lo esperado (Gráfica 7). Este fenómeno propicia la reconsideración en todo el mundo de los subsidios estatales a las empresas energéticas privadas. Algunas de estas últimas pasaron en pocos años de ser arriesgadas apuestas, a emporios energéticos multinacionales con extraordinarias tasas de ganancia, como se aprecia en la Gráfica 7.

Gráfica 7
Curva de abaratamiento de la energía fotovoltaica



Fuente: ajuste exponencial elaborado con datos de Irena (2021).

- j) El valor de capitalización de los títulos bursátiles de las principales empresas de energía renovable alcanzó un incremento promedio de 390% durante sus periodos de operación entre 2009 y 2021 (Cuadro 2). Ello explica que muchos gobiernos consideren en la actualidad excesivos los plazos de amortización, así como excesivos subsidios, mismos que fueron otorgados en el contexto previo al desplome de precios.

Cuadro 2
Rentabilidad financiera de las principales
empresas de energía renovable

Empresa	Fecha de inicio de la serie bursátil	Precio inicial título bursátil (USD)	Precio título bursátil 22/07/2022 (USD)	Porcentaje de incremento
Orsted	noviembre de 2017	15.25	50.11	229
Ibedrola	marzo de 2009	26.2	48.18	84
JinkoSolar	julio de 2010	9.7	58.79	506
Siemens	febrero de 2010	2.4	6.46	169
Brookfield	febrero de 2009	6.41	38.06	494
Canadian Solar	febrero de 2009	3.59	41.29	1050
Renewable Energy	febrero de 2010	9.57	61.38	541
Solar Power	febrero de 2009	18.48	27.58	49

Fuente: elaboración con datos de Economática (2021).

- k) Durante las dos pasadas décadas México tuvo acceso al gas natural más barato del mundo. La CFE aduce que la electricidad producida mediante este energético sigue siendo significativamente más barata que la proveniente de energías eólica o fotovoltaica (Cámara de Diputados, 2019). Por su parte, los productores privados de energías renovables aseguran que, de acuerdo con el precio por kilowatt-hora resultante de las subastas gestionadas por el Centro Nacional de Control Energético, la electricidad generada por sus granjas fotovoltaicas es la más barata del mundo. Respecto de este diferendo, la CFE contraargumenta que los precios subastados por las empresas privadas no son realistas, pues se fundamentan en una artificiosa fórmula que toma en cuenta únicamente los costos variables de producción. Dentro de dichos costos, el viento y la radiación solar constituyen los insumos fundamentales, mismos que se reciben de forma gratuita. En contraste, la empresa eléctrica estatal debe incluir en sus precios los costos

variables más los costos fijos, es decir, costos de mantenimiento e inversión en la red de transmisión, además de otros altos costos asociados con los servicios conexos con los que apoya a las energías renovables. Toda vez que la normatividad derivada de la reforma energética estableció que las subastas de energía eléctrica tomarían como base sólo los costos variables y no los costos totales, la CFE ha quedado virtualmente impedida de ganar subastas.

Ambigüedades y contradicciones en la interpretación de hechos como los anteriores, permiten ver que el carácter terminante de los alegatos de ambas partes no se justifica. En lo general, tanto la información como los argumentos que se esgrimen gozan de veracidad sólo parcial. En tales condiciones, la formación de juicios puede ser muy endeble y la probabilidad de que éstos conduzcan a conclusiones erróneas muy alta.

Afortunadamente existen recursos teóricos y metodológicos que permiten evaluar argumentos vagos soportados por datos e información sólo parcialmente veraz, como los que se han esgrimido en el debate de la industria eléctrica. Como parte del proyecto de investigación en el que se inscribe el presente trabajo, se encuentra en proceso de desarrollo un módulo de inferencias construido con base en uno de estos recursos teóricos alternativos: la lógica difusa. La característica principal que distingue a esta teoría consiste en que las aseveraciones pueden gozar de un carácter parcialmente verdadero y parcialmente falso a la vez. De ahí la separación de la lógica difusa respecto de la lógica aristotélica, bajo la cual las premisas sólo pueden ser verdaderas o falsas.

Con el objetivo de formular un paradigma clasificatorio que reconozca premisas que son parcialmente verdaderas y parcialmente falsas, y aun así conduzca a conclusiones lógicamente consistentes, en el módulo de inferencia que se encuentra en desarrollo se plantea una taxonomía fundamentada en dos variables con contradominio difuso: *i*) la relevancia de los argumentos aducidos por las partes; *ii*) el soporte de la información que los sustenta. En la columna derecha del Cuadro 3 se presenta la relación de los elementos seleccionados para constituir estos dos conjuntos. Con dichos elementos se nutre el módulo inferencial descrito en el apéndice metodológico. En la columna izquierda del Cuadro 3 aparece un *coeficiente de verosimilitud* (λ), obtenido como resultado de la aplicación de procedimientos canónicos de lógica difusa. Toda vez que el dominio del coeficiente yace en el intervalo continuo entre 0 y 1, los valores de λ cercanos a cero corresponden, en principio,

a aseveraciones inverosímiles mientras que los cercanos a uno corresponden a afirmaciones sólidamente fundamentadas. El lector interesado en revisar la metodología taxativa basada en la lógica difusa podrá consultarla en el enlace de la nota 1, así como algunas referencias de textos clásicos sobre este interesante campo de conocimiento.

Apéndice metodológico¹

Cuadro 3

Valor de λ	Premisas
0.221	El sector eléctrico constituye un monopolio natural.
0.314	Para garantizar la soberanía energética del país la red de transmisión eléctrica debe pertenecer al Estado mexicano.
0.412	La crisis financiera de la CFE es consecuencia de la reforma energética de 2013.
0.125	La electricidad producida mediante energías eólica y solar es más económica que la producida mediante gas, carbón y combustóleo.
0.879	La intermitencia de las energías eólica y solar está afectando la estabilidad de la red nacional de transmisión.
0.246	La fórmula para priorizar el despacho eléctrico establecido por la reforma energética de 2013 limita el aprovechamiento de las plantas hidroeléctricas.
0.143	La preminencia de 54% del despacho eléctrico para la CFE impide la expansión de las energías renovables.
0.613	Las energías renovables son producidas por proveedores independientes bajo un esquema de competencia.
0.714	La preminencia de la CFE en el mercado eléctrico mayorista ralentiza la transición energética.
0.223	La inserción de plantas de energía intermitente acompañadas de equipo de respaldo y estabilización no es costeable.
0.071	La inclusión de productores independientes en los sectores eléctrico y de hidrocarburos atenta contra la soberanía energética del país.

¹ [http://envia3.xoc.uam.mx/xcsh/pe_eco_jamf1576/uploads/recursos/jaimemjx1uy-28nak7mmouf_apndicemetodolgico.pdf].

Conclusiones

La red eléctrica del país se encuentra en un estado de alta vulnerabilidad. Los recursos financieros con los que cuenta la CFE alcanzan para cubrir únicamente el mantenimiento correctivo más urgente. El criterio de precios de mercado para el despacho de los servicios eléctricos impide que la instancia responsable de la red de transmisión recupere el capital indispensable para la modernización de la infraestructura. La incorporación de suministro eléctrico intermitente, los desastres naturales y efectos del cambio climático constituyen amenazas adicionales para la seguridad del sistema eléctrico.

La caída del consumo de electricidad durante el confinamiento por la pandemia generó un alarmante aumento de la frecuencia eléctrica de transmisión. Ante la carencia de equipo que impidiera la pérdida de sincronía y la caída del voltaje, la única medida para mantener el balance de la red fue reducir los volúmenes de generación de electricidad. Debido al criterio de subasta-precio establecido por la reforma energética, la CFE no pudo despachar parte importante de la electricidad producida. Tal situación exhibió públicamente la desproporcionada desventaja con la que se insertó a la CFE como supuesto libre competidor en el mercado eléctrico mayorista. También puso en evidencia que las barreras impuestas por la reforma energética de 2013 para que la CFE vendiera su producción la conducirían irremediablemente hacia la quiebra.

Las imputaciones expresadas por los productores privados acerca del incumplimiento por parte del gobierno mexicano de los compromisos transversales en materia energética establecidos en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) serán objeto de prolongados y complejos litigios (T-MEC, capítulo 22, artículo 22.4). En sus capítulos de inversión, servicios, comportamiento de las empresas transversales y medidas disconformes, en el T-MEC se alude a un “trato justo a los competidores” y “equidad de trato” para los inversionistas. En particular, el capítulo 22 del T-MEC sobre los monopolios designados establece en su artículo 22 fracción 4 el compromiso de un trato igualitario a las empresas en lo relativo a la venta de servicios, incluidos los servicios eléctricos (Presidencia/SRE, 2020). En México, los términos de las subastas eléctricas no son igualitarios. Los contratos forzados de adquisición de electricidad, las tarifas de porteo para sociedades de autoabastecimiento, la discriminación para el otorgamiento de certificados de energía limpia, entre otras medidas impuestas por la reforma energética, constituyen prerrogativas

que claramente favorecen a los productores privados. En conjunto, todo lo anterior significa ventajas que exceden por mucho a la que representa restituir a la CFE como primera prioridad en el despacho de electricidad.

No obstante, tal restitución debe procurarse bajo total respeto al marco constitucional vigente. El desconocimiento de contratos e incumplimiento por parte del gobierno de López Obrador de algunas de las disposiciones legales derivadas de la reforma energética, como la libre entrada de nuevos productores de energías renovables, o la priorización en el despacho al mejor postor fueron acciones arbitrarias. Lejos de evitar costos, el desconocimiento de contratos avalados por un gobierno puede resultar en cuantiosas pérdidas para el mismo. Ejemplo de lo anterior es la suspensión de pagos a los desarrolladores de gasoductos del norte del país, misma que después de una fuerte pugna entre gobierno y sector privado terminó en un acuerdo de ampliación del plazo de las concesiones. Ampliación cuyo costo será muy superior al de los pagos forzados que se buscó evitar.

La incertidumbre normativa que genera el desconocimiento de contratos gubernamentales de largo plazo genera repercusiones horizontales en la propensión para invertir de todos los sectores de la economía. Los costos económicos y sociales asociados con la cancelación de inversiones privadas en el sector eléctrico, indispensables para el país, pueden superar el valor de lo que se pretende recuperar mediante el desconocimiento de esos contratos “lesivos”.

En México, los centros de generación de electricidad se encuentran alejados de los centros de consumo, mientras las penínsulas de la República se mantienen desconectadas de los troncales principales de la red eléctrica. Es preciso reconocer que la incorporación de un mayor número de productores independientes al sistema eléctrico es necesaria. Sin embargo, resulta crucial que dicha incorporación se lleve a cabo en el marco de un plan de desarrollo satisfactoriamente concertado entre gobierno y sector privado.

En el proceso de expansión de las empresas productoras deben estar contemplados instrumentos que impidan la conformación de un oligopolio de empresas de energía renovable que garanticen la preservación del enfoque social del servicio de electricidad. Por ello, el intento de reforma eléctrica emprendido en 2022 tuvo sentido. Restituir al Estado mexicano su función rectora en la planeación y el control es fundamental para la sostenibilidad del sistema eléctrico nacional. Dicha planeación debe seguir considerando prioritariamente la confiabilidad, cobertura, seguridad, conectividad y estabilidad; antecedentes indispensables para dar paso a la transición energética.

Sin nuevas plantas de respaldo y equipo de estabilización, el comprensible pero peligroso impulso de insertar masivamente energías eólica y fotovoltaica conduciría a un colapso de la red de transmisión. Los incrementos en la proporción de energías eólica y solar deben estar modulados por el respectivo robustecimiento de la red eléctrica nacional. Los procesos de expansión de la producción eléctrica y recomposición de la matriz energética nacional sólo se podrán llevar a cabo si son acompañados por una modernización de la infraestructura de transmisión.

El análisis de los elementos que circundan al debate sobre la industria eléctrica apunta a que durante el proceso de transición hacia energías renovables la preminencia de la CFE en el mercado eléctrico mayorista seguirá siendo necesaria, ya que es el factor que fortalece la función rectora del Estado para la planeación y control del sistema. Sin la CFE no existirían garantías suficientes para el abasto, modernización la red de transmisión y orientación del sistema energético nacional hacia una condición de sustentabilidad. Sin embargo, la restitución por vías legales de la preminencia de CFE debe estar acompañada por un compromiso, también legal, de suplir con energías renovables ese 6% de electricidad que aún se produce mediante combustóleo y carbón.

Para garantizar estabilidad en el suministro basado en energías renovables se requiere infraestructura de monitoreo y respaldo. En otras partes del mundo estos servicios conexos son cubiertos por las empresas productoras como parte de los requisitos para incorporarse al sistema. Existe una relación directa entre la tasa de penetración de energías renovables y la cantidad invertida para robustecimiento de la red de transmisión. De acuerdo con la Asociación Mexicana de la Industria Fotovoltaica (AMIF), se estima que para soportar una penetración de entre 30 y 40% de energías eólica y solar se requiere una inversión en la infraestructura de la red de transmisión de 360 mil millones de pesos. Por ello, además de buscar una mayor participación de los productores independientes en el financiamiento de sus propios servicios conexos, deben analizarse estrategias como las asociaciones público-privadas en los ramos de transmisión y distribución. En Brasil y Colombia, con problemáticas similares a las que tiene México, este tipo de esquemas generó buenos resultados. Empero, para éste y otros propósitos fundamentales, se requiere que el gobierno resarza la certidumbre regulatoria que ha minado severamente al desconocer compromisos legalmente adquiridos con terceros.

Cabe añadir, finalmente, que la sectorización del Centro Nacional de Control Energético constituirá una de las claves fundamentales para que la

estrategia de transición del sistema eléctrico nacional se logre llevar a cabo dentro del marco de una planeación estatal de largo plazo. Una planeación energética realista, compartida y ampliamente consensuada, que logre apoyar eficazmente el desarrollo sustentable del país.

Bibliografía

- Acuña Soto, R., D.W. Stahle, M.K. Cleaveland y M.D. Therrell (2002). “Megadrought and Megadeath in 16th Century Mexico”, *Emerging Infectious Diseases*, 8(4), pp. 360-362.
- AMPIP (2020). Boletín de Prensa <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/libre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&curlredirect=https://www.reforma.com/frenan-por-la-cfe-8-de-10-proyectos/ar2208352?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-->, Asociación Mexicana de Parques Industriales Privados.
- Arceo Gómez, E., R. Campos Vázquez, G. Esquivel, E. Alcaraz, L.A. Martínez y N. López (2021). “The income gradient in covid-19 mortality and hospitalization”, *The Lancet Regional Health-Americas*, 9.
- Arthi, V. y J. Parman (2020). “Disease, downturns, and wellbeing: economic history and the long-run impacts of covid-19”, NBER Working Papers Series (27805), 31.
- Atkeson, A. (2020). “Behavior and the dynamics of epidemics”, NBER Working Papers Series (28760), 52.
- Banco de México (2021). *Informe trimestral 1T* <<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B49D9C039-CE93-FC5A-59A6-DF5759FDB26%7D.pdf>>.
- Barro, R. (2012). “Rare Disasters and Asset Markets in the Twentieth Century”, *The Quarterly Journal of Economics*, 10-20.
- Barro, R., J.F. Ursúa y J. Weng (2020). “The coronavirus and the great influenza pandemic: Lessons from the ‘spanish flu’ for the coronavirus’s potential effects on mortality and economic activity”, NBER Working Paper Series (26866), 27.
- Bloom, D., M. Kuhn y K. Prettner (2020). “Modern infectious diseases: Macroeconomic impacts and policy responses”, NBER Working Paper Series (27757), 51.
- Calvo, M. (2016). “Apuntes sobre el Sistema Eléctrico Nacional”, *Cuadernos Fronterizos* <<http://revistas31.uacj.mx/ojs/index.php/cuadfront/article/view/1094>>.
- Cámara de Diputados (2019). Versión estenográfica de la comparecencia del director general de la Comisión Federal de Electricidad, Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos <<http://cronica.diputados.gob.mx/Ve10oct2019-CFE.html>>.
- Cámara de Diputados (2021). “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de mayo, Congreso de la Unión <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>>.

- Campos Vázquez, R.M., G. Esquivel y R. Badillo (2021). “How has labor demand been affected by covid-19 pandemic? Evidence from jobs ads in Mexico”, *Latin American Economic Review*, 1-42.
- Castañeda Garza, D. (2020). *Pandemonics*. México: UNAM.
- Castillejos Salazar, M. (2011). “Endemias y epidemias, una constante en el México de los siglos XIX y XX”, en M. d. Chapela Mendoza y M.E. Contreras Garfias, *La salud en México*. México: DCSH-UAM-Xochimilco.
- CFE (2019). *Informe anual*, Comisión Federal de Electricidad <<https://www.cfe.mx/finanzas/reportes-financieros/Informe%20Anual%20Documentos/Informe%20Anual%202019%20V12%20a%20portal.pdf>>.
- (2021). Estados financieros dictaminados, Comisión Federal de Electricidad <<https://www.cfe.mx/finanzas/reportes-financieros/pages/estados-financieros.aspx>>.
- (2021a). Comparecencia ante la Cámara de Diputados, 11 de febrero de 2021, minuto 32, Comisión Federal de Electricidad <<https://app.cfe.mx/Aplicaciones/OTROS/Boletines/boletin?i=2103>>.
- CNH (2021). “Producción promedio diaria de petróleo crudo, Comisión Nacional de Hidrocarburos <<https://produccion.hidrocarburos.gob.mx/>>.
- Colmenares, P. (2012). *Pensiones en México: la próxima crisis*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Consulta Mitofsky (2021). “Coronavirus en los estados”. Ciudad de México: Mitofsky.
- Deaton, A. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Diamond, J. (1999). *Guns, germs and steel. The fates of human societies*. Nueva York: Norton.
- Economática (2021). Plataforma de consulta de series bursátiles <<https://economica.com/instituciones-ensenanza>>.
- Esquivel, G. (2020). *Los impactos económicos de la pandemia en México*. Ciudad de México: Banxico.
- FAN México/Cántaro Azul/INCA (2020). *Calidad del agua en las escuelas*. Ciudad de México.
- Fundación Friedrich Ebert (2020). “Perspectivas para el fortalecimiento de la industria farmacéutica en México. Oportunidades para la industria farmacéutica, laboratorios y medicamentos en México: aprendizajes a partir del covid-19”. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert, pp. 1-11.
- Galeana, P. (2020). “Las epidemias a lo largo de la historia”, *Antropología Americana*, pp. 13-45.
- Godínez Reséndiz, R., P. Aceves Pastrana, J.M. Corona Alcántar y N. Cárdenas García (2016). “Introducción de los antibióticos en México: investigación científica y producción industrial (1944-1955)”, *Llull. Revista de la Sociedad Española de Historia de las Ciencias y de las Técnicas*, 39(83), 31.

- Hays, J. (2009). *The burdens of disease. Epidemics and human response in western history*. Nueva Jersey: Rutgers University Press.
- IMCO (2021). *El mercado de medicamentos en México: retos y oportunidades*. Ciudad de México: IMCO.
- INAI (2021). “Denuncias por obligaciones de transparencia”, Instituto Federal de Acceso a la Información <https://home.inai.org.mx/?page_id=3330>.
- Inegi (2015). *Estadísticas históricas de México*. Aguascalientes, México: Inegi.
- Irena (2021). “Utility scale of solar PV projects”, Agencia Internacional de las Energías Renovables <<https://www.irena.org/Statistics/View-Data-by-Topic/Costs/Solar-Costs>>.
- Iturriaga, J.N. (2020). *Historia de las epidemias en México*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Kolata, G. (1999). *Flu. The story of the great influenza pandemic and the search for the virus that caused it*. Nueva York: Farar, Straus & Giroux.
- Kraemer, L. (2015). “The conciliation of economic and environmental stakes in law of the European Union”, *Common Market Law Review*.
- Krastev, I. (2020). *¿Ya es mañana? Cómo la pandemia cambiará el mundo*. Madrid: Debate.
- López Arellano, O., J.A. Rivera Márquez y J. Blanco Gil (2011). “Determinantes sociales y salud-enfermedad en México. Cambios, rupturas y perspectivas”, en M.C. Chapela Mendoza y M.E. Contreras Garfías, *La salud en México*, Ciudad de México: DCSH-UAM-Xochimilco.
- Mandujano Sánchez, A., L. Camarillo Solache y M.A. Mandujano (2003). “Historia de las epidemias en el México antiguo, algunos aspectos biológicos y sociales”, *Casa del Tiempo*, núm. 51, abril, pp. 9–21.
- Marani, M., G. Katul, W. Pan y A. Parolari (2021). “Intensity and frequency of extreme novel epidemics”, *Proceedings of National Academy of Sciences of the United States of America*, 118(35), pp. 725–750.
- Márquez Morfín y A. Molina del Villar (2010). “El otoño de 1918: las repercusiones de la pandemia de gripe en la Ciudad de México”, *Desacatos*, núm. 32, enero-abril, pp. 121–144.
- Márquez Morfín, L. y P. Hernández Espinoza (2016). “La esperanza de vida en la Ciudad de México (siglos XVI al XIX)”, *Secuencia*, pp. 1–40.
- Medawar, P. y J.S. Medawar (1983). *Aristotle to Zoos: A Philosophical Dictionary of Biology*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Molina Salazar, R. E. González Marín y C. Carbajal de Nova (2008). “Competencia y precios en el mercado farmacéutico mexicano”, *Salud Pública de México*, pp. 496–503.
- Moreno Toscano, A. (1985). “La crisis de 1915”, *Nexos*, pp. 15–25.
- Mulenga, E. (2021). “Distribution networks measured background voltage variations, probability distributions characterization and solar PV hosting capacity estimations”, *Electric Power Systems Research*, vol. 192, marzo, 106979.

- OCDE (2021). “Estadísticas Tributarias del América Latina y el Caribe”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos <<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-mexico.pdf>>.
- OPS (2006). “Instantáneas”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, 54-55.
- Ortiz Hernández, L. y M. Pérez Sastré (2020). “Inequidades sociales en la progresión de la covid-19 en población mexicana”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, 1-8.
- Pérez Tamayo, R. (2010). *Microbios y enfermedades*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia/SRE (2020). “Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC)”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de junio <http://dof.gob.mx/2020/SRE/T_MEC_290620.pdf>.
- Reyna, M. d. (1996). “Boticas y boticarios. Siglos XVI al XIX”, *Dimensión Antropológica*, núm. 7, pp. 55-72.
- Rietz, T. (1988). “The equity risk premium a solution”, *Journal of Monetary Economics*, pp. 117-131.
- Rodríguez, M.E. (2016). “Simposio: México en 1915. Epidemias, hambre y asistencia médica”, *Gaceta Médica de México*, pp. 252-274.
- Rosen, W. (2007). *Justinian's flea. Plague, empire and the birth of Europe*. Nueva York: Viking Penguin.
- Ruiz Doménech, J.E. (2020). *El día después de las grandes epidemias*. Barcelona: Penguin Random House.
- Sánchez Santiró, E. (2008). “Las finanzas públicas de México en el primer Imperio y la República federal (1821-1835)”, *Estudios Mexicanos*, 24(2), pp. 399-420.
- Secretaría de Salud (2010). *100 años de prevención y promoción de la salud pública en México 1910-2010*. Madrid: Talleres Brizzolis.
- Segob (2013). “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de diciembre, Secretaría de Gobernación <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013>.
- (2019). “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de noviembre, Secretaría de Gobernación <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579141&fecha=19/11/2019>.
- (2020a). “Acuerdo por el que se emite la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, México”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de mayo, Secretaría de Gobernación <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593425&fecha=15/05/2020>.

- (2021). “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de marzo, Secretaría de Gobernación <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613245&fecha=09/03/2021>.
- Senado de la República (2019). “Punto de acuerdo sobre el programa de condonación de deudas por consumo de electricidad”, Infosen <https://infosen.senado.gob.mx/sbsp/gaceta/64/2/2020-04-30-1/assets/documentos/PA_MC_Sen_Noe_Castanon_Adios_a_tu_Deuda.pdf>.
- Sener (2014). “La Reforma Energética”, Secretaría de Energía <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/164370/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica11_1_.pdf>.
- (2021). “Producción diaria de crudo. Sistema de Información Energética”, Secretaría de Energía <<https://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cve=cua=PMXB1C02>>.
- SHCP (2019). “Informe de la Cuenta Pública 2019”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/VIII/Print.TVV.03.F_OBJGASTO.pdf>.
- (2020). “Informe de la Cuenta Pública 2020”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/VIII/Print.TVV.03.F_OBJGASTO.pdf>.
- (2021a). “Informe sobre la situación económica, finanzas públicas y deuda pública”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público <https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2021/it/01inf/itindc_202101.pdf>.
- (2021b). “Informe sobre la recaudación fiscal del primer trimestre”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Boletines de prensa <<https://www.gob.mx/sat/prensa/cierre-del-primer-trimestre-2021-satisfactorio-sat-054-2021?idiom=es>>.
- (2021). “Cuenta Pública 2020”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/en/CP/Comision_Federal_Electricidad-2020>.
- Smithson, M. (2012). *Fuzzy set analysis for behavioural and social sciences*. Springer-Verlag.
- Speckman, E., C. Agostini y P. Gonzalbo (2009). *Los miedos en la historia*. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos/Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas.
- Spinney, L. (2018). *El jinete pálido. 1918: la epidemia que cambió el mundo*. Barcelona: Crítica.
- SUTERM (2020). “Contrato Colectivo de Trabajo 2020-2022”, Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana <<https://www.suterm.mx/archivos/cct20202022.pdf>>.

- WHO/OMS (2018). *Managing epidemics. Key facts about major deadly diseases*. Luxembourg: WHO/OMS.
- Zadeh, L. (1965). "Fuzzy sets", *Information and control*, pp. 338-353.
- Zoraida Vázquez, J. (1999). *Recepción y transformación del liberalismo en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Evolución y perspectivas del ahorro y crédito en México en su vinculación con la política monetaria

Abigail Rodríguez Nava

Introducción

EN MÉXICO Y EN EL MUNDO ENTERO se conocieron los primeros casos de la enfermedad por covid-19 en diciembre de 2019, prácticamente nadie imaginó que ésta se convertiría en pandemia y que su presencia y efectos serían de duración prolongada. Ante la novedad de la situación, las medidas emprendidas por los distintos países imitaron casi totalmente a aquellas que se tomaron en los lugares donde ocurrieron los primeros casos; esto sucedió tanto en las decisiones relativas al cuidado de la salud como en las distintas acciones dirigidas a sectores específicos, como la educación, los servicios públicos, el transporte y el comercio. En todas estas acciones se buscaba un doble propósito: mantener los servicios básicos y la actividad económica, así como la producción y el empleo, pero al mismo tiempo establecer medidas preventivas a la expansión de la enfermedad. De este modo se idearon restricciones de movilidad física y uso de espacios, horarios escalonados de trabajo, cierre parcial de instalaciones en oficinas públicas y comercios, y trabajo a distancia, entre otras.

Las acciones en materia de política económica, en todo el mundo, se implementaron no de forma tan inmediata, lo que puede resultar comprensible si se considera que prácticamente era desconocido el periodo de duración de la emergencia sanitaria; y quizá también ante la incertidumbre de las implicaciones que las medidas macroeconómicas pudieran generar en el corto y mediano plazo.

El propósito de este capítulo es examinar cómo ha sido la dinámica del ahorro y el crédito en México, de este último, particularmente el que se destina al consumo y al financiamiento a la actividad productiva. Estas variables son analizadas porque parecería existir un doble escenario en el sistema

financiero mexicano actual: el que incluye a los mercados de capitales donde la inversión bursátil se ve respaldada en cuantiosos flujos de recursos y rendimientos atractivos y, por otra parte, se encuentran ahorradores y solicitantes de créditos en esquemas de escaso aprovechamiento del sistema financiero o incluso en debilitamiento de sus recursos. La dinámica del ahorro y el crédito en los sectores bancario y no bancario ilustra también el contexto del mercado interno, especialmente en la disponibilidad de recursos para el consumo; asimismo, da cuenta de los efectos de la regulación financiera, en todo caso desiguales porque restringen las operaciones financieras más comunes y que tendrían que ser favorables para la mayor parte de la población.

A este contexto se suma la acción o inacción de la política monetaria. Cabría cuestionarse: ¿qué tendría que hacer ante este doble escenario del sistema financiero? Es conocido que la definición de objetivos del banco central está vinculada a la credibilidad que puede alcanzar tanto en el mercado interno como en el exterior. En la mayoría de los países ante la urgencia de mantener la credibilidad se eligen objetivos relativamente alcanzables con los instrumentos conocidos, así en México, el objetivo fundamental es mantener la estabilidad de precios mediante el control de la tasa de interés y discrecionalmente del tipo de cambio; en otros países como Estados Unidos, al objetivo de control inflacionario se suma el contribuir a propiciar el crecimiento económico y la generación de empleo; y en otros como Reino Unido, se añade el objetivo de lograr la estabilidad de los mercados financieros.

El texto se organiza de la siguiente forma: en la siguiente sección se explica desde la teoría económica cómo la política monetaria tiene injerencia en el sistema financiero y los impactos de esta relación; en seguida se examinan las acciones recientes de política monetaria que han emprendido algunos países para aminorar los efectos negativos de la contracción económica actual; luego se analiza la situación particular del sistema financiero mexicano, en especial la dinámica y perspectivas del ahorro y crédito; más adelante se precisan los determinantes de la creciente inflación actual; finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

Política monetaria y estabilidad financiera

En el ámbito internacional, la política monetaria y su vinculación con la estabilidad macroeconómica y financiera se estudia desde múltiples enfoques. Entre las líneas de investigación destacan: los mecanismos de transmisión específicos de las decisiones de política monetaria y los impactos sobre la estabilidad macroeconómica; el alcance de los objetivos de la política del banco central, en cuanto a si deben centrarse en el control de precios de bienes o pretender incluso la estabilidad del sistema financiero; y las acciones de política monetaria en el escenario actual de contracción económica por la pandemia de covid-19. Algunos trabajos e investigaciones más recientes de estas vertientes se exponen a continuación.

Por muchos años se han estudiado los mecanismos de transmisión de la política monetaria, que explican de qué manera las decisiones de política monetaria inciden en presiones en la oferta agregada o en la demanda agregada y con ello en la tasa de inflación; el Banco de México (Banxico) reconoce como principales canales de transmisión: *a*) las tasas de interés de corto plazo, que toman como base a la tasa de referencia establecida por la propia autoridad monetaria, y que afectan el financiamiento de proyectos productivos así como el consumo; *b*) el canal del crédito, a partir del cual puede restringirse o ampliarse éste, y con ello también la actividad productiva y el consumo, en parte por su vinculación directa con las tasas de interés, pero que también podría derivarse de controles prudenciales ante la posibilidad de crecientes exposiciones a riesgos; *c*) cambios en los precios de otros activos, físicos o financieros, que pueden incidir en los precios de venta de los productos de consumo final; *d*) variaciones en el tipo de cambio resultantes de modificaciones en el diferencial de las tasas de interés nacional y extranjera: los movimientos en el tipo de cambio pueden tener efectos sobre la demanda de bienes importados y sobre los costos de productos finales con componentes importados e incluso afectar los costos de las deudas denominadas en dólares; y *e*) el canal de las expectativas por el que las acciones de política monetaria son examinadas en términos de la credibilidad y el compromiso del banco central en el cumplimiento de sus objetivos. En especial, en México oficialmente se considera que el tipo de cambio es un instrumento eficaz para controlar las presiones inflacionarias provocadas por choques externos y que paulatinamente adquieren más importancia las expectativas futuras en la explicación de la inflación (Banxico, 2016).

En Carrillo, Elizondo y Hernández (2020) se muestra cómo los choques de oferta y demanda en Estados Unidos sí generan impactos en la economía mexicana, pero también hay afectaciones cuando ocurren sorpresas en la política monetaria estadounidense. De hecho, en todos los impactos son clave las interconexiones de los mercados financieros con los mercados de bienes entre ambos países. Echenique Romero (2021) muestra los impactos de la política monetaria estadounidense en el financiamiento de las empresas mexicanas que se mantiene esencialmente a partir del diferencial de las tasas de interés; asimismo, sostiene que el financiamiento se logra esencialmente por medio la emisión accionaria y de bonos corporativos. Ca'Zorzi *et al.* (2021) examinan la transmisión de la política monetaria que dirige el Banco Central Europeo y la Reserva Federal estadounidense y encuentran que las acciones de este último sí influyen en las condiciones financieras y los mercados reales de la zona del Euro, pero las acciones del Banco Central Europeo no tienen mayor incidencia sobre los mercados norteamericanos.

Asimismo, en Venkatesh y Hiremath (2021) se exploran las repercusiones de la política monetaria estadounidense en economías emergentes, entre éstas México, cuando existen volúmenes considerables de deuda en dólares, en cuyo caso se sugiere la intervención de la política monetaria en medidas macro-prudenciales que limiten la exposición de la deuda, pero también la expansión del mercado de bonos en moneda local. En Arriaga, Sosa y Rodríguez (2020) se examina la dinámica del mercado accionario mexicano en su vinculación con la política monetaria. Sus resultados muestran cómo influyen los precios asociados con la política monetaria (tasas de interés, tipo de cambio y primas de riesgo) en la dinámica de los principales instrumentos cotizados en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), aunque también se reconoce la influencia de contextos de reducida o alta volatilidad. Xiaoyun y Liyan (2021) analizan la influencia de la política monetaria en los mercados financieros en el escenario de pandemia por covid-19 a partir de una muestra de 37 países donde las condiciones de salud han sido graves, y encuentran que solamente la política no convencional puede tener efectos en los mercados financieros por lo que se sugiere reforzar las acciones de la banca central e incluso su definición en conjunto con la política fiscal si se desea su efectividad en un escenario pospandemia.

A partir de un modelo teórico, Alberola y Urrutia (2020) analizan la efectividad de la política monetaria en economías emergentes, como el caso de México, caracterizadas por una alta tasa de informalidad laboral; los autores consideran que si bien la informalidad contribuye a mitigar las presiones

inflacionarias en el sentido de que se limita la demanda de financiamiento formal, también se evidencia menor efectividad de las acciones del banco central. En Dery y Serletis (2021), a partir de un modelo empírico se evidencia que mientras los choques financieros influyen en el mercado de valores y los choques de política monetaria inciden en la inflación, los choques derivados de la incertidumbre tienen mayor impacto que los anteriores sobre las fluctuaciones de la actividad económica.

Respecto a la amplitud de los objetivos de la banca central, desde la crisis económico-financiera de 2007-2013, son cada vez más los estudios que se orientan a analizar la posibilidad de pretender la estabilidad financiera. Chen y Phelan (2021) sostienen que, si la política monetaria incluye estrategias macroprudenciales adecuadas, entonces no es necesario hacer explícito como objetivo la estabilidad financiera porque ésta es alcanzable con la regulación al mismo tiempo que se promueven impactos positivos en el bienestar de los hogares. De la Peña (2021) analiza la pertinencia de la política monetaria convencional y sostiene que mientras ésta parece ser adecuada sólo para el control tradicional de la inflación, no es claro que incida en la estabilidad de los mercados financieros. Si ese es el objetivo, tendría que examinarse mediante qué forma pueden evitarse dinámicas nocivas como la expansión crediticia insostenible, para la cual la regulación macro-prudencial parece no ser suficiente. Asimismo, Caldas, Pereira y Ferreira (2021), a partir de evidencia del mercado brasileño, examinan la “Paradoja de la credibilidad”, muestran que con el uso de la tasa de interés como principal instrumento de política monetaria y, en consistencia con la meta de credibilidad, se afecta la posible influencia sobre la intermediación financiera.

En Niedźwiedzińska (2020) se examina la respuesta de la política monetaria instrumentada por 28 países ante la pandemia por covid-19. En todos los casos se trató de medidas expansivas, aunque los países desarrollados mostraron ser más cautelosos en el uso de medidas no convencionales que las economías emergentes; asimismo, estas últimas reaccionaron de forma más inmediata, lo que puede deberse a los controles regulatorios para imponer las medidas necesarias, a los requerimientos de liquidez y a la propia gravedad de la emergencia sanitaria. Por medio de un modelo empírico, Yilmazkuday (2020) encuentra efectos distributivos desiguales de la política monetaria de la Reserva Federal estadounidense (FED), principalmente observables a partir de distintas variaciones en las tasas de desempleo en las entidades que constituyen los Estados Unidos.

Acciones actuales de política monetaria

Las estrategias de la banca central en los meses recientes se han visto influenciadas por los objetivos ya definidos de política monetaria, pero también por los antecedentes que se observaron en la crisis económico-financiera de 2007-2013; en ese periodo, muchas de las medidas de política fiscal y monetaria instrumentadas especialmente en países europeos fueron ampliamente criticadas por sus efectos contrarios a los esperados. Por ejemplo, es conocido que muchos de estos países, entre ellos Grecia, Italia y Portugal mantenían niveles de endeudamiento muy superiores a lo que se considera una deuda sostenible, esto es, no más del 60% del producto interno bruto (PIB); sin embargo, en los casos de Grecia e Italia el endeudamiento en ese periodo alcanzó niveles superiores al 90% del PIB (Panico, 2010). Con la finalidad de acceder al financiamiento de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y para ello cubrir el requisito de mantener “finanzas públicas sanas”, varios países europeos emprendieron medidas que profundizaron el ciclo recesivo, por ejemplo, contrajeron el gasto público, redujeron los pagos de remuneraciones al personal del sector público y disminuyeron puestos de trabajo, redujeron pagos pensionarios, incrementaron impuestos e incrementaron las tasas de interés de referencia y de los principales bonos gubernamentales en el intento de atraer recursos extranjeros y favorecer el financiamiento del sector público; a este escenario se sumaron también otros hechos, como la crisis inmobiliaria en España y la conocida crisis de la hipotecas *subprime* en Estados Unidos. Como resultado de estos hechos, ahora hay mayor consenso de que son requeridas políticas anticíclicas y medidas macroprudenciales ante los distintos riesgos previsibles, y esto no sólo en épocas de crisis económica, sino incluso son necesarias en épocas de estabilidad y crecimiento. A este consenso sin duda han contribuido las medidas preventivas y regulatorias sugeridas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea del Banco de Pagos Internacionales.

En la actualidad, en casi todo el mundo se observa un incremento en las tasas de inflación. La respuesta de la banca central ha sido diferente en los países, atendiendo si se asume que ésta puede ser o no efectiva para incentivar la actividad económica. El 21 de abril de 2020, el Banco de México publicó un conjunto de medidas que pretendían favorecer el funcionamiento de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y

proveer de liquidez al sistema financiero. Aunado a ello, la Comisión de Cambios anunció diversas acciones a fin de contribuir a un mejor funcionamiento del mercado cambiario. En su conjunto estas medidas fueron (Banxico, 2020):

1. El Banco de México mantendrá niveles de liquidez durante los horarios de operación, que permitan un funcionamiento ordenado del mercado de financiamiento en el corto plazo, evitando desviaciones en la tasa de fondeo interbancario.
2. Para favorecer al mercado de deuda gubernamental y la liquidez en el sector financiero, se establece un programa de permutas de valores gubernamentales por el que se sustituyan valores de largo plazo, esto es, de más de diez años, por instrumentos de madurez menor; se estima que el monto de este programa de permutas sea hasta por 100 mil millones de pesos.
3. Ampliación de contrapartes o títulos elegibles para los acuerdos de Facilidad de Liquidez Adicional Ordinaria (FLAO). Con esta medida el Banco de México amplía el acceso a la FLAO a las instituciones de banca de desarrollo con el objetivo de que éstas puedan obtener liquidez por medio de créditos garantizados o reportos.
4. Creación de la “Ventanilla de reporto de valores gubernamentales a plazo”, para proporcionar liquidez a las instituciones financieras que mantienen en sus activos deuda gubernamental. Con ello se facilita la adquisición de valores gubernamentales en reporto a plazos mayores que los que regularmente se utilizan en las operaciones de mercado abierto.
5. Ventanilla de intercambio temporal de garantías. El Banco de México decidió instrumentar la facilidad de intercambios de títulos de deuda para proporcionar liquidez a instrumentos bursátiles que hayan visto disminuida su utilidad operativa y de liquidez, esto en el marco de la pandemia.
6. Facilidad de Reporto de Títulos Corporativos (FRTC) por la cual el Banco de México aplicará las mismas medidas arriba enunciadas para títulos corporativos.
7. “Provisión de recursos a instituciones bancarias para canalizar crédito a micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas físicas afectadas por la pandemia” (Banxico, 2020). El Banco de México liberó recursos asociados al Depósito de Regulación Monetaria (DRM) con el objetivo de ser distribuidos a las instituciones de banca comercial y de desarrollo y para que estos recursos se dirijan a empresas o personas físicas y así se

fortalezcan los canales de crédito. Se estimó que el monto del programa sea hasta de 250 mil millones de pesos y su ajuste dependerá de las condiciones prevaletientes en los mercados financieros.

8. “Facilidad de financiamiento a las instituciones de banca múltiple garantizada con créditos a corporativos, para el financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa” (Banxico, 2020). El Banco de México proveerá financiamiento a plazos de entre 18 y 24 meses con un costo igual al objetivo para la tasa de interés interbancaria a un día, en función de los créditos a empresas corporativas que otorgue la banca cuya calificación crediticia sea igual o superior a “A”, en escala local, por al menos dos agencias calificadoras y siempre y cuando estos recursos se canalicen al financiamiento de la actividad productiva.
9. Se prevé que el Banco de México realice operaciones de coberturas cambiarias liquidables por diferencias en dólares estadounidenses con contrapartes no domiciliadas en el país, cuando así lo instruya la Comisión de Cambios.

Si bien estas medidas macro-prudenciales sostenían una vigencia hasta el 30 de septiembre de 2020, tuvieron que ser extendidas hasta el 30 de septiembre de 2021, aunque considerando una reducción gradual (Banxico, 2021).

La FED emprendió un amplio conjunto de medidas en apoyo a los mercados financieros, a los hogares y a las empresas. Respecto a los mercados financieros, especialmente favoreció la liquidez e impulsó la oferta de créditos mediante la compra de bonos del Tesoro hasta por 500 mil millones de dólares, creó acuerdos de facilidad de crédito para distribuidores primarios, facilitó la liquidez en el mercado de bonos corporativos, creó un programa para propiciar la emisión de valores respaldados por títulos a plazo y destinados al crédito al consumo y financiamiento de pequeñas empresas; estableció contratos de swaps para el intercambio de dólares estadounidenses con bancos centrales extranjeros y de este modo mejorar la liquidez en los mercados estadounidenses.

Acorde con su meta de favorecer el crecimiento económico y la generación de empleo, la FED estableció el Programa de Protección de Cheques de Pago para la Administración de las Pequeñas Empresas, con el cual se otorga crédito a las entidades financieras que a su vez financien a las empresas para que éstas paguen las remuneraciones a sus trabajadores y se evite el despido de personal. Asimismo, colaboró en la coordinación de un conjunto de medidas

tendientes a proteger a los consumidores y deudores, por ejemplo, la Ley de provisiones hipotecarias en ayuda y alivio del coronavirus y la seguridad económica, con la cual se facilita la moratoria de pagos hipotecarios y se suspenden las ejecuciones hipotecarias.

Ahorro y crédito en el sistema financiero mexicano

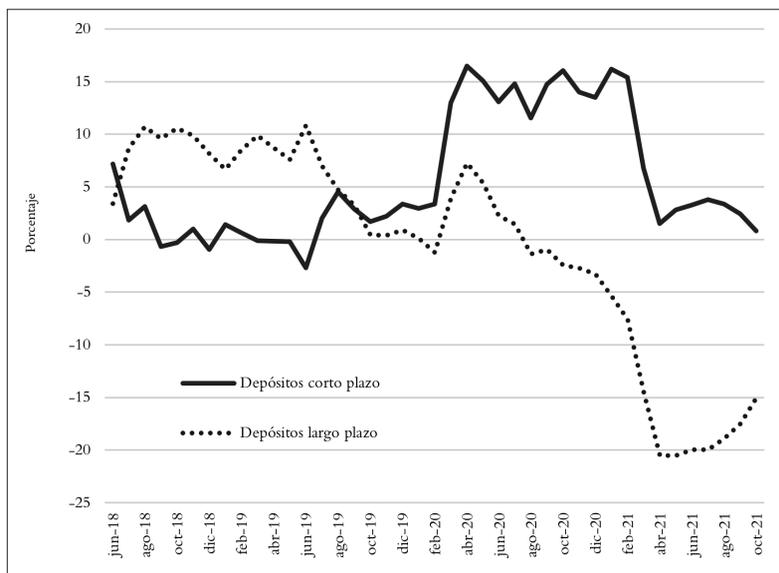
En México, el panorama del sistema financiero de los últimos años muestra dos escenarios contrastantes; por un lado, se aprecia la dinámica de la inversión financiera, por la cual se colocan en el mercado de capitales cuantiosos volúmenes de recursos en la perspectiva de obtener rendimientos favorables en el corto plazo. De otra parte, la inclusión en el sistema financiero de las pequeñas empresas y de la mayoría de las personas parece estar limitada y sujeta a las condiciones que imponen los grupos financieros; de hecho, es fácil observar elementos característicos de la “financiarización”.

Es importante recordar que en México durante los años 2004–2012 ocurrió una primera etapa de la reforma financiera, que tuvo continuidad en el 2014; mientras que en la primera etapa se buscó favorecer la inversión financiera aunque de forma regulada y en concordancia con las prácticas internacionales, en la segunda etapa se formalizaron más específicamente las modificaciones legales a partir de reformas en 32 leyes y la expedición de una nueva ley en la materia. Esta segunda etapa tuvo el propósito de regular la actividad crediticia, controlar la exposición a riesgos, regular la subcontratación financiera y promover la inclusión (Rodríguez y Dorantes, 2016). Ambos conjuntos de reformas también desembocaron en una nueva estructura del sistema financiero en México, en particular destaca la desaparición de las entidades financieras conocidas como Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles) y las arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero y su transformación en su mayoría en las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofomes) como entidades no reguladas y entidades reguladas en el caso, estas últimas, de que mantengan relación con otros grupos financieros.

De acuerdo con información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV, 2021), la captación de recursos en la modalidad de ahorro por parte de los intermediarios financieros se concentra en: la banca comercial (66.5% del total), la banca de desarrollo (9.4%), las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socaps) (1.8%), y las Sociedades Financieras Populares

(Sofipos) (0.3%); en términos del monto de captación, se estima que en la banca comercial se ahorra el equivalente al 29.1% del PIB; en la banca de desarrollo el equivalente al 4.3% del PIB, en las Socaps el 0.7% y en las Sofipos el 0.1 por ciento.

Gráfica 1
Ahorro en la banca comercial en México
(tasas de variación anual)



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En la Gráfica 1 se muestra la dinámica del ahorro que realiza el sector privado en la banca comercial. Como se observa, en algunos periodos hay distinta evolución entre los depósitos de corto plazo y los de largo plazo; al respecto es necesario considerar que la aparente óptima perspectiva de los depósitos de corto plazo está asociada con la expansión de la inclusión financiera a partir de los pagos de remuneraciones mediante depósitos bancarios. La mejor variable para examinar la dinámica del ahorro privado es en todo caso la magnitud de los depósitos de largo plazo. Al respecto se observa una contracción entre junio de 2019 y marzo de 2020, que se amplía en el periodo de mayor incertidumbre y gravedad por la pandemia de covid-19, esto es, entre mayo

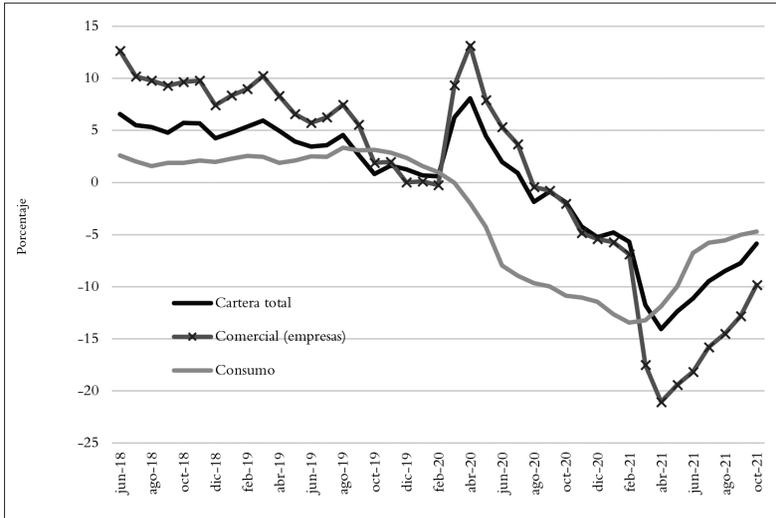
de 2020 y mayo de 2021. De hecho, para abril de 2021 se observó una contracción anual de los depósitos de largo plazo del 20 por ciento.

Debe señalarse que el ahorro, a partir de la tenencia de valores de renta fija y certificados bursátiles fiduciarios, es registrado por la CNBV en función de si se trata de inversionistas institucionales o particulares. Al respecto, en los últimos datos de junio de 2021, la mayor captación se realiza por medio de las Siefores con 38% del total invertido, seguido por los fondos de inversión en 19.4%, las aseguradoras que concentran 8.6% y los fondos de retiro 1.6%. En estos instrumentos no se observó una caída brusca en la inversión en los meses recientes excepto en el caso de los fondos de inversión cuya tenencia de títulos se contrajo en 6% entre junio de 2021 y junio de 2020; en el caso de los inversionistas particulares: casas de bolsa, empresas privadas y tesorerías, solamente estas últimas observaron contracción de recursos en 10% (CNBV, 2021).

Por el lado del financiamiento, de acuerdo con la CNBV (2021), en éste se distingue el crédito que se otorga por parte de los intermediarios financieros a particulares y empresas, el financiamiento que obtienen empresas de alta capitalización a partir de la emisión de deuda (certificados bursátiles, CB), así como el que obtiene el sector público con la emisión de bonos gubernamentales; y el financiamiento externo. Por ser del interés de este trabajo, solamente se examina el crédito a particulares y empresas; la cartera total de crédito que otorga la banca comercial y otros intermediarios financieros representa actualmente 34% del financiamiento, la emisión de deuda y CB 46% y el financiamiento externo 19%. Además de la cartera de crédito a particulares y empresas, 21.9% es otorgado por la banca comercial y 14.6% por otros intermediarios financieros, entre los que se encuentran Sofomes, Socaps, Sofipos, uniones de crédito y entidades de fomento; el crédito que ofrece la banca múltiple representa 24% del PIB y lo ofrecido por el resto de los intermediarios financieros, excluyendo a la banca de desarrollo, 14.2% del PIB (CNBV, 2021).

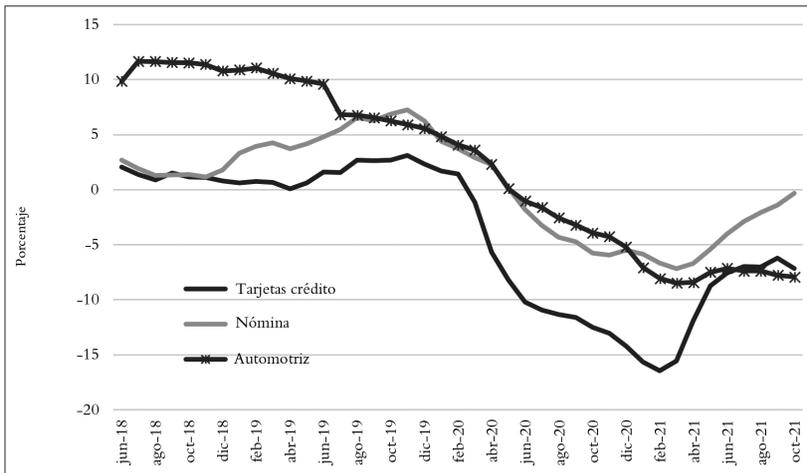
En la Gráfica 2 se observa la contracción de la cartera de crédito de la banca comercial en México. La tendencia decreciente se presenta desde junio de 2018, tanto para el total de la cartera de crédito como para el que solicitan las empresas. Aunque en este periodo se mantuvo el crecimiento anual del crédito, cada vez la variación ocurrió a tasas menores; mientras que, entre marzo de 2020 y marzo de 2021, la contracción al crédito alcanzó el 10%, incluyendo también el destinado al consumo. En la Gráfica 2 también se aprecia la recuperación en forma de V, que inicia a partir de abril-mayo de 2021.

Gráfica 2
Crédito de la banca comercial en México
(tasas de variación anual)



Fuente: elaboración con datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Gráfica 3
Crédito al consumo por parte de la banca comercial en México
(tasas de variación anual)



Fuente: elaboración con datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En la Gráfica 3 se desagrega el crédito al consumo que otorga la banca comercial en sus principales destinos: tarjetas de crédito, nómina y automotriz; mientras que desde junio de 2018 hay una tendencia decreciente constante en el crédito automotriz, el crédito personal y el total de crédito al consumo muestran la tendencia decreciente desde marzo de 2020 y una recuperación desde abril de 2021. La mayor contracción de más del 15% ocurrió en enero de 2021 en los recursos mediante tarjetas de crédito.

A diferencia de lo que ocurre con la captación de recursos como ahorro proveniente de particulares, que se concentra mayormente en la banca comercial, el financiamiento a personas y pequeñas empresas, proveniente de otros intermediarios financieros no bancarios (IFNB), se ha incrementado en los años recientes. Como se mencionó, en la actualidad el crédito otorgado por Sofomes, Socaps, Sofipos, uniones de crédito y entidades de fomento representa poco más del 14% del total. Aun cuando la tendencia es el incremento del financiamiento mediante los IFNB, la dinámica de éste es semejante a lo que ocurre con la banca comercial, en los últimos meses destaca una contracción del crédito aunque con perspectiva de recuperación también en forma de V; es importante señalar también que el mayor dinamismo se observa en el caso de las Socaps, tanto por la colocación de créditos como por el número de entidades en operación: financian cerca del 70% del crédito proveniente de los IFNB y cuentan con 157 entidades en operación, mientras que las Sofipos financian alrededor de 10% y cuentan con 37 entidades en operación en la actualidad (Urbina, 2021).

En la Gráfica 4 se muestra la tasa de variación anual en el otorgamiento de crédito por parte de las Socaps e incluye el crédito al consumo, la adquisición de vivienda y el crédito comercial o de financiamiento a pequeñas empresas; si bien se presenta una tendencia similar al crédito que otorga la banca comercial, consistente en la contracción de recursos en los meses de mayor presencia de la pandemia por covid-19 y la recuperación posterior, sí es contrastante que la mayor caída fue del 5% anual, a diferencia de la contracción del crédito en la banca comercial cercana al 15 por ciento.

Gráfica 4
 Cartera total de crédito de Socaps
 (tasas de variación anual)



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Tendencias y perspectivas de la inflación

Con la crisis sanitaria por covid-19, la tendencia mundial que se provocó fue el incremento generalizado de los precios, principalmente de alimentos y energéticos. A diferencia de la explicación tradicional de la inflación que sugiere que ésta ocurre por presión de la demanda, desde el 2020 el incremento generalizado de los precios se ubica más bien como un problema asociado con la oferta, en el sentido de que han existido fracturas en las cadenas de producción derivadas de escasez de insumos y ello como resultado de los cierres temporales en la producción de bienes no esenciales como medida precautoria ante la emergencia sanitaria. A ello se suma el conflicto bélico con mayores afectaciones en los precios de alimentos y energéticos primeramente en Europa.

Si bien hacia finales de 2020 y principios de 2021 algunos organismos internacionales como el Banco Central Europeo llamaban a mantener prudencia respecto al incremento de las tasas de interés, hoy la situación es muy distinta. En principio se consideró que la inflación sería transitoria de solamente unos cuantos meses porque se veía factible una rápida recuperación

de los procesos productivos y de todas las cadenas de suministro; no obstante, después de más de dos años de pandemia, prácticamente los bancos centrales de los países desarrollados y distintos organismos internacionales coinciden en optar por constantes y mayores incrementos de la tasa de interés como medida de contención de la inflación aunque esta medida por sí sola es controversial; por un lado, porque puede generar recesión económica si se desestiman el consumo, la inversión productiva y con ello la generación de empleo, además de provocar incrementos en el costo del crédito.

Por otra parte, utilizar como instrumento a las tasas de interés en lugar de los agregados monetarios, como ocurría hasta principios de la década de 1990, ha mostrado ser una acción efectiva pero en contextos en los que los precios se incrementan por presión de la demanda, no en escenarios como en el actual en que hay escasez de insumos, encarecimiento de energéticos y rompimiento en cadenas de producción.

Uno de los economistas más destacados en política monetaria mundial, Charles Goodhart, recientemente ha planteado otros factores desencadenantes de la inflación, uno de ellos asociado con la fractura de las cadenas de suministro y el precio de los energéticos: el incremento en los costos de transporte que hace necesario replantear la ubicación de los centros de producción de componentes y de bienes finales; si anteriormente se pensaba en la instalación de las plantas de producción en zonas geográficas en las que fueran reducidos los costos salariales, ahora surge el planteamiento de la necesidad de reubicar los centros de producción para su localización más cercana a los centros de distribución y consumo.

El otro factor asociado también con la inflación es la escasez de mano de obra en algunas regiones y sectores productivos, propiciada por el cambio demográfico que incrementa el número de personas mayores de 65 años y reduce progresivamente el número de personas jóvenes, este factor, de acuerdo con Goodhart (2022), propiciará incrementos en las remuneraciones y consecuente presión adicional sobre los costos de producción.

La expectativa de una inflación persistentemente alta para 2022 y 2023, así como la imprecisión de los alcances que puede tener el incremento de la tasa de interés en el contexto actual, obliga a repensar en otras medidas para contener la inflación, medidas que no se reducen solamente a los instrumentos convencionales basados en reglas o en aplicación discrecional de la política monetaria, sino que requieren de su vinculación con otras vertientes de

la política económica, tales como la política fiscal, la comercial o la industrial. Por ejemplo, entre las herramientas más inmediatas que han funcionado en otros momentos de crisis destacan la introducción de subsidios a productos de primera necesidad, la imposición de controles de precios o la realización de acuerdos entre distintos sectores de la sociedad para establecer límites al crecimiento de los precios.

Conclusiones

Aun cuando la política monetaria instrumentada por el Banco de México en los meses subsecuentes al inicio de la pandemia por covid-19 ha buscado mantener la estabilidad de los precios y favorecer la liquidez en los mercados, así como la oferta de crédito, la evidencia empírica muestra la tendencia creciente de la inflación, sobre todo en los últimos meses de 2021 y primeros meses de 2022 y una contracción del crédito al sector privado, personas y pequeñas empresas, tanto por parte de la banca comercial, como de parte de los intermediarios financieros no bancarios.

En este contexto, el más reciente crecimiento constante de la tasa de interés de referencia ha propiciado el encarecimiento del crédito, a lo cual se suma la expectativa de mayores riesgos de mercado y de incumplimiento, lo que son razones suficientes para que los oferentes no otorguen mayores recursos al financiamiento de las pequeñas empresas ni al consumo. Por estas circunstancias sería conveniente que se considerara hasta dónde es posible continuar con los incrementos convencionales de política monetaria como el de la tasa de interés y valorar las razones que propician el incremento continuo de los precios, de lo contrario si se supone que se origina por presiones de demanda como generalmente ocurre, podría darse una espiral inflacionaria con mercados internos debilitados y en consecuencia conducir hacia una recesión con presión en otros indicadores como la tasa de informalidad laboral.

Si se examina la situación desigual de los mercados financieros, y en el objetivo de propiciar la efectiva inclusión financiera a la vez que se reducen las condiciones de la financiarización, la política monetaria tendría que encaminarse a propiciar que la regulación financiera y las medidas macro-prudenciales no se limiten solamente a la prevención de riesgos en protección preferente de los propios intermediarios financieros, sino más bien explorar

las estrategias que faciliten el aprovechamiento de los mercados por parte de los particulares, personas y pequeñas empresas.

Bibliografía

- Alberola, E. y C. Urrutia (2020). “Does informality facilitate inflation stability?”, *Journal of Development Economics*, vol. 146(C).
- Arriaga, R., M. Sosa y A. Rodríguez (2020). “Impactos monetarios sobre la rentabilidad del mercado accionario en México: un análisis de cambio de régimen markoviano”, *Ensayos. Revista de Economía*, 39(2), pp. 187-216.
- Banco de México (2016). “Cambios recientes en el mecanismo de transmisión de la política monetaria en México. Extracto del Informe Trimestral enero-marzo de 2016”, documento de trabajo, pp. 47-52.
- Banco de México (2020). “Medidas adicionales para promover un comportamiento ordenado de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y proveer liquidez para el sano desarrollo del sistema financiero”, Comunicado de prensa del 21 de abril de 2020, México.
- Banco de México (2021). “Modificación de la vigencia de las medidas orientadas a promover un comportamiento ordenado de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y proveer liquidez para el sano desarrollo del sistema financiero”, Comunicado de prensa del 25 de febrero de 2021, México.
- Ca’Zorzi, M., L. Dedola, G. Georgiadis, M. Jarocinski, L. Stracca y G. Strasser (2021). “Making waves: Monetary policy and its asymmetric spillovers in a globalised world”, CEPR Discussion Papers 16134, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Caldas Montes, G., J.M. Pereira Antunes y A. Ferreira Araújo (2021). “Effects of monetary policy and credibility on financial intermediation: evidence from the Brazilian banking sector”, *Empirical Economics*, vol. 60(3), pp. 1191-1219.
- Carrillo, J.A., R. Elizondo y L.G. Hernández Román (2020). “Inquiry on the transmission of U.S. aggregate shocks to Mexico: A SVAR approach”, *Journal of International Money and Finance*, vol. 104(C).
- Chen W. y G. Phelan (2021). “Should Monetary Policy Target Financial Stability?”, Department of Economics Working Papers 2021-12, Department of Economics, Williams College.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (2021). “Ahorro financiero y financiamiento en México”, *Estudios Económicos de la CNBV*, junio de 2021.
- De la Peña, R. (2021). “Should monetary policy lean against the wind in a small-open economy? Revisiting the Tinbergen rule”, *Latin American Journal of Central Banking*, vol. 2(1).

- Dery Cosmas y Serletis Apostolos (2021). “Comparison of Narrow vs Broad divisa monetary aggregates within three classes of empirical models”, *Interest Rates, Money, and Economic Activity*. Cambridge University Press, vol. 25(7), octubre, pp. 1824-1891.
- Echenique-Romero, X. (2021). “Excess international liquidity and corporate financing in Mexico: reflections from USA monetary policy of quantitative easing”, en Noemi Levy-Orlik, Jorge A. Bustamante-Torres y Louis-Philippe Rochon (eds.), *Capital Movements and Corporate Dominance in Latin America*, capítulo 9, pp. 140-157, Edward Elgar Publishing.
- Goodhart, C. (2022). “The Real Cause of Inflation. Labor vs Capital”, *iai News*, 8 de febrero <<https://iai.tv/articles/the-real-cause-of-inflation-auid-2045>>.
- Niedźwiedzińska, J. (2020). “Initial monetary policy response to the Covid-19 pandemic in inflation targeting economies”, NBP Working Papers 335, Narodowy Bank Polski, Economic Research Department.
- Panico, C. (2010). “Las causas de la deuda en Europa y el papel de la integración regional”, *Investigación Económica*, vol. LXIX, núm. 274, pp. 43-62.
- Rodríguez, A. y P.M. Dorantes (2016). “La reciente reforma financiera en México: transformaciones y perspectivas”, *Economía UNAM*, vol. 13, núm. 37.
- Urbina Romero, D. (2021). “Eficiencia de los intermediarios financieros no bancarios de México”, *Estudios Económicos de la CNBV*, vol. 4.
- Venkatesh, H. y G.S. Hiremath (2021). “The resurgence of currency mismatches: Emerging market economies are not out of the woods yet?”, *International Economics and Economic Policy*, vol. 18(4), pp. 721-742.
- Xiaoyun, W. y H. Liyan (2021). “The impact of Covid-19 pandemic on transmission of monetary policy to financial markets”, *International Review of Financial Analysis*, vol. 74(C).
- Yilmazkuday, H. (2020). “Unequal unemployment effects of covid-19 and monetary policy across U.S. States”, *Journal of Behavioral Economics for Policy*, Society for the Advancement of Behavioral Economics (SABE), vol. 4(S3), pp. 45-53.

Semblanzas

Carlos A. Rozo Bernal. Licenciado y maestro en economía por la Universidad de Colorado, Estados Unidos; maestro en estudios europeos por la Universidad de Cambridge, Reino Unido; doctor en ciencias económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana; especialización en macroeconomic, management and economic policy por la Universidad de Harvard. Sus líneas de investigación son comercio y finanzas internacionales, y las relaciones económicas entre Europa y América Latina

Carlos Muñoz Villarreal. Profesor-investigador de tiempo completo en el Departamento de Producción Económica en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Cuenta con estudios de maestría en economía social (Hamburgo, Alemania) y doctorado en ciencias sociales (UAM-Xochimilco), así como otros estudios de posgrado en desarrollo económico y planificación (Nápoles, Italia) y desarrollo sustentable y medio ambiente (Programa LEAD Internacional, El Colegio de México). Se ha desempeñado como funcionario público en el gobierno federal mexicano y ha sido profesor invitado en diplomados y cursos de varias instituciones. En la UAM-Xochimilco es miembro del Área de Investigación en Política Económica y Desarrollo y su trabajo de investigación se ubica en las líneas temáticas del desarrollo sustentable y la política ambiental, los aspectos económicos y sociales del agua, así como los sistemas sociotécnicos y las transiciones bajo criterios de sustentabilidad ambiental.

Federico Novelo Urdanivia. Economista mexicano egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor en ciencias de política internacional por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Actualmente es profesor titular C de tiempo completo de la UAM-Xochimilco, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel III desde 2018; miembro de número (sitial 39) de la Academia Mexicana de Economía Política (AMEP). Su producción intelectual se centra en temas de heterodoxia y teoría keynesiana. Ha escrito y coordinado 20 libros en temas de institucionalismo, desigualdad, política económica, filosofía, la integración

de América del Norte, la migración, educación e historia entre otros; más de 200 artículos y notas periodísticas publicados en todo América Latina, Europa y Japón. Actualmente escribe de manera semanal en *El Universal*. Entre sus distinciones más recientes en 2022 fue galardonado por tercera vez con el Premio a la docencia de la UAM-Xochimilco, distinción que había obtenido previamente en 2002 y 2004. Designado Miembro del Jurado del Premio Anual de Investigación Económica “Maestro Jesús Silva Herzog”, del Instituto de Investigaciones Económicas, de la UNAM, versión 2015, versión 2018 y versión 2023. Durante el 2023 fue miembro del Comité Externo de evaluación del CIDE, así como miembro de la Comisión Dictaminadora del Área Ciencias Sociales, del Sistema Nacional de Investigadores 2023. Es reconocido como profesor de tiempo completo con perfil deseable por la Subsecretaría de Educación Superior por un periodo de tres años a partir del 16 de julio de 2023. Ha sido docente en las licenciaturas de economía, administración, sociología y política y gestión social y en los posgrados de ciencias económicas, maestría en política públicas y el doctorado de ciencias sociales de la propia UAM. Fue director general fundador de la revista *Planeación y Desarrollo* (Editorial Aleph), y ha sido consultor de Nacional Financiera, de la Organización de Estados Americanos y de la Cancillería Mexicana para la formación de recursos humanos en Evaluación de proyectos de inversión en México, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Brasil, Chile y Argentina. Es miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política (SITIAL 39) y de la Comisión Dictaminadora de la FEUNAM (2011-2017); dictaminador del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep, SEP), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y de la Academia Mexicana de Ciencias. Fue Jefe del Departamento de Producción Económica de la UAM Unidad Xochimilco (2010-2014); Actualmente es miembro del Comité Editorial del PUED, de Investigación Económica, de Economía Informa, Punto de equilibrio y Economía UNAM.

Javier Palacios Neri. Nació en Arcelia, Guerrero, en 1950. En la actualidad se desempeña como profesor titular de teoría económica en el Departamento de Producción Económica de la División de Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, en la Ciudad de México. Además de escribir artículos académicos ha practicado el género literario de la narrativa. Publicó por su cuenta la novela corta *Corazoncito tirano*. También llama su atención desde siempre, la poesía. Admira la obra de James Joyce y George Orwell.

Roberto M. Constantino Toto. Economista por la Universidad Autónoma Metropolitana; políticas públicas y política de ciencia y tecnología por la STEPI en Corea del Sur. Es miembro del Comité Directivo de la Red de Agua de la UAM. Se desempeña como investigador universitario en el campo política económica y de la gestión

de los recursos naturales en el Departamento de Producción Económica de la UAM Xochimilco. Ha sido jefe del Área de Investigación de Política Económica y Desarrollo, así como director de la Cátedra “Raúl Anguiano” de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable. Ha formado parte de diversos comités nacionales e internacionales de consejería en materia de gestión hídrica. Ha dirigido proyectos de investigaciones nacionales e internacionales en el ámbito de la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos naturales. Su publicación más reciente se titula “Sequía en México”.

Armando Valle Yahutentzi. Licenciado en ciencias políticas y administración pública por la Universidad Autónoma del Estado de México, en 2018 obtuvo el grado de maestro en políticas públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Como académico sus líneas de investigación se centran en temas de desarrollo urbano, movimientos sociales, salud pública, mercado laboral, política hídrica nacional y tecnologías de energía renovable; al respecto cuenta con la publicación de artículos de divulgación científica bajo la revisión editorial de la UAM. En el ámbito profesional se ha desempeñado como consultor senior de evaluaciones de impacto social en el sector privado y como asesor de incidencia política en organizaciones de la sociedad civil.

Jaime Muñoz Flores. Líneas de investigación: modelación matemática, sustentabilidad energética, macroeconomía dinámica y economía social; es responsable del MIT app inventor research group E – 3. Cuenta con posdoctorado en física de materia condensada y nanopartículas; doctorado en economía matemática; maestría en matemáticas área de probabilidad y estadística; licenciatura en matemáticas y licenciatura en física. Cuenta con diplomas y certificaciones de Notre Dame University, Cambridge University, Harvard University, y Presidencia de la República Mexicana, entre otras. Ha sido coordinador del Doctorado en Ciencias Económicas de la UAM; coordinador general UAM; director general UAM; secretario general del Consejo Mexicano de Posgrado; jefe de Política Económica y Desarrollo, entre otros cargos. Publicaciones recientes: “Pobreza energética en México: un ejercicio de georreferenciación basado en indicadores de necesidades básicas insatisfechas” (capítulo de libro colectivo) (UAM, Rectoría General, 2023); “Un paradigma taxonómico para las tecnologías de paneles fotovoltaicos” (capítulo de libro colectivo) (Departamento de Producción Económica, UAM, 2023); “Estabilidad estructural de precios ante el choque de oferta de 2020” (capítulo de libro colectivo) (Congreso Departamental de Producción Económica, 2022). Actividades de vinculación con la sociedad: Estancia de investigación en la empresa de ciencia y tecnología Alphamicron (2023). Proyecto: “Development of quantum technology for construction of organic laser based on cholesterol molecules” <<https://alphamicron.com/about/our-team/>>; Proyecto Conacyt: “De la milpa a la

mesa”. Distribución de tortillas de maíz nativo en los comedores de la UAM (2023); titular del convenio de colaboración entre la Unidad Xochimilco de la UAM y la Asociación Latinoamericana de Economía Social (2022).

Abigail Rodríguez Nava. Doctora en ciencias económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana; doctora en ciencias financieras por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; maestra en economía con especialidad en política económica por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en derechos humanos y democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Actualmente es profesora investigadora titular C de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI Conacyt), nivel 2. Entre los reconocimientos recibidos se encuentra el Premio de Investigación en Ciencias Sociales 2017, otorgado por la Academia Mexicana de Ciencias.

Pandemia y desglobalización, se terminó de imprimir el 30 de diciembre de 2023. En su composición se utilizaron tipos de la familia Bembo Std; el tiraje consta de 500 ejemplares impresos sobre papel bond eucalipto. Impresión: Váksu editores, Gallo 40, Colonia Granjas Banthí, c.p. 76805, San Juan del Río, Querétaro, Tel. (427) 176 9749 [vaksu.editores@gmail.com].

La política internacional y su transformación ante la crisis
Betariz Nadia Pérez Rodríguez y Ana Teresa Gutiérrez del Cid (coords.)

El rock mexicano. Un espacio en disputa
María del Carmen de la Peza Casares

Ciudadanía digital. La crisis de la idea occidental de democracia
y la participación en las redes digitales
Massimo Di Felice

Epistemologías de las discapacidades. De la exclusión a la incidencia
Alejandro Cerda García

El multicolor de la energía. Desafíos y oportunidades
para la transición energética
Aleida Azamar Alonso

El placer del cine. Conversaciones sobre análisis cinematográfico
Lauro Zavala Alvarado

Etnografía de la espera en urgencias.
Caso de los hospitales públicos de la Ciudad de México
Bruno Henri Lutz

Derechas católicas y cultura ciudadana en tres momentos
del siglo XX mexicano
Gabriela Contreras Pérez y Tania Hernández Vicencio (coords.)

Diccionario de protagonistas del mundo católico en México. Siglo XXI
Gabriela Aguirre Cristiani et al.

Gestión y tecnologías del agua.
Alternativas desde las nuevas generaciones
Roberto Martín Constantino Toto y Delia Montero (coords.)

La mirada escénica. Antología psicodramática
Claudia Paz Román

Hacia un marxismo mundano: la clave está en los bordes (recargado)
Armando Bartra

Estado del conocimiento. Educación superior, ciencia,
tecnología e innovación
Claudia Díaz, Angélica Buendía y Norma Rondero (coords.)

La imagen y el tiempo: miradas al pensamiento de Diego Lizarazo
Mauricio Andión Gamboa (coord.)

casadelibrosabiertos.uam.mx

dcsh.xoc.uam.mx

facebook.com/DcshPublicaciones

libreria.xoc.uam.mx

biblioteca.xoc.uam.mx





La pandemia global creó nuevos retos para las ciencias sociales, en particular para la economía y las relaciones internacionales. Hoy, el virus que afectó al mundo genera nuevos escenarios que requieren reflexión crítica frente a los cambios actuales y futuros. Por mencionar un ejemplo, atestiguamos el surgimiento de nuevos intereses económicos y geopolíticos de las corporaciones multinacionales farmacéuticas, que adquirieron un nuevo protagonismo de competencia tecnológica en un proceso sanitario global, acompañadas de los Estados-nación con un sentido nacionalista (Estados Unidos, China, Rusia, Reino Unido, etcétera). Actores estatales y no estatales colaboraron en relaciones que se tradujeron en un tipo de poder. El aspecto crítico es que de esta acelerada competencia tecnológica por lograr las vacunas, y las negociaciones políticas para distribuirlas geográficamente, dependían millones de vidas.

La racionalidad económica y política de las farmacéuticas y de los Estados puso de relieve la inequidad en la distribución de las vacunas entre países ricos y pobres. Por este tipo de casos, son las y los investigadores quienes tienen la responsabilidad de enfrentar con inteligencia y propuestas de solución las problemáticas recientes y novedosas; por ello, este libro intenta ser un marco de difusión de los avances en el conocimiento generado ante el fenómeno pandémico contemporáneo, coadyuvando así a la generación de soluciones para enfrentar el gran reto que esto nos representa en la transición que va desde la crisis de terror en los hospitales –que todos atestiguamos–, hasta el “manejo a largo plazo” que actualmente propone la OMS sobre el covid-19.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA