

*Los grandes problemas de México*

---

*Edición abreviada*

• III •

**ECONOMÍA**





*Los grandes problemas de México*  

---

*Edición abreviada*

• III •  
ECONOMÍA

*Los grandes problemas de México*

Coordinadores generales  
*Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme*

Coordinadores de las secciones de este volumen:

1  
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EQUIDAD  
*Nora Lustig*

2  
MICROECONOMÍA  
*Alejandro Castañeda Sabido*

3  
ECONOMÍA RURAL  
*Antonio Yúnez Naude*

*Los grandes problemas de México*

---

*Edición abreviada*

▫ III ▫  
ECONOMÍA



EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972

G7521

v. 3

Economía / Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme, coordinadores generales -- 1a. ed. abreviada -- México, D.F. : El Colegio de México, 2012.

147 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México, edición abreviada ; v. 3)

Coordinadores de las secciones: 1. Crecimiento económico y equidad / Nora Lustig -- 2. Microeconomía / Alejandro Castañeda Sabido -- 3. Economía rural / Antonio Yúnez.

ISBN 978-607-462-289-8 (obra completa)

ISBN 978-607-462-292-8 (volumen 3)

1. México -- Condiciones económicas. 2. México -- Condiciones rurales. I. Ordorica, Manuel, 1946-, coord. II. Prud'homme, Jean-François, coord. III. Serie.

DDC-22

Primera edición, 2012

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D.F.  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN 978-607-462-383-3 (obra completa)

ISBN 978-607-462-386-4 (volumen III)

Impreso en México

# CONTENIDO GENERAL

[PORTADA](#)

[PORTADILLA Y PÁGINA LEGAL](#)

[PRESENTACIÓN](#)

[SECCIÓN 1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EQUIDAD](#)

[Introducción](#)

*Nora Lustig*

[1. De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica](#)

*Gerardo Esquivel*

[2. ¿Puede la política macroeconómica ayudar a México a crecer?](#)

*Alain Ize*

[3. Política fiscal, tipo de cambio y crecimiento en regímenes de alta y baja inflación: la experiencia de México](#)

*Jaime Ros*

[4. La restricción por balanza comercial al crecimiento](#)

*Óscar Fernández*

[5. Comercio, empleo y distribución: efectos de la integración regional y global](#)

*Robert A. Blecker*

[6. El manejo de la deuda pública externa](#)

*Jorge Fernández Ruiz*

[7. Reforma fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales](#)

*Horacio Enrique Sobarzo Fimbres*

[8. El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad](#)

*Nora Lustig*

[SECCIÓN 2. MICROECONOMÍA](#)

## Introducción

*Alejandro Castañeda Sabido*

### 1. Competencia en el mercado de crédito bancario mexicano

*José Luis Negrín, Diadelfa Ocampo y Pedro Struck*

### 2. Evolución de las telecomunicaciones a partir de la privatización de Telmex

*Alejandro Castañeda Sabido*

### 3. Competencia económica

*Ernesto Estrada González*

### 4. La apertura comercial

*Jaime Serra Puche*

### 5. Externalidades económicas, ambientales y sociales de las empresas

*Alfonso Mercado*

### 6. La participación laboral de los adultos mayores

*Edwin van Gameren*

### 7. Una reflexión sobre la seguridad social

*Nelly Aguilera*

### 8. Una propuesta integral para mejorar el sistema de salud

*Nelly Aguilera*

### 9. El mecanismo de asignación estudiantil en la zona metropolitana de la ciudad de México

*David René Michel Cantala*

### 10. Evolución y perspectivas de la producción de petróleo y gas natural

*Adrián Lajous*

## SECCIÓN 3. ECONOMÍA RURAL

### Introducción

*Antonio Yúnez Naude*

### 1. Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural

*Antonio Yúnez Naude*

[2. La regularización de la tierra después de 1992: la “apropiación” campesina de Procede](#)

*Kirsten Appendini*

[3. Uso del suelo en México: ¿conservación o desarrollo?](#)

*George A. Dyer*

[4. Desarrollo y migración rural](#)

*José Jorge Mora Rivera*

[5. Determinantes de la migración interestatal: 1995-2000 y 2000-2005](#)

*Isidro Soloaga, Gabriel Lara Ibarra y Florian Wendelspiess*

[COLOFÓN](#)

[CUARTA DE FORROS](#)

# PRESENTACIÓN

ESTE LIBRO ES EL TERCERO DE UNA SERIE DE CUATRO VOLÚMENES que condensan la colección de dieciséis volúmenes que fue publicada en 2010 bajo el título de *Los grandes problemas de México*, con motivo de las conmemoraciones del bicentenario de la Independencia, del centenario de la Revolución y de los setenta años de El Colegio de México. Tomamos la decisión de resumir la colección para hacerla más accesible a un gran público en un momento de discusión y debate en torno a las grandes orientaciones de la política nacional. Cada capítulo reproduce una estructura que contiene un diagnóstico, un pronóstico cuando es posible y propuestas de acción en torno a problemas específicos.

Este volumen reúne los textos relativos a la situación de la economía mexicana, en tres distintas secciones: Crecimiento económico y equidad, Microeconomía y Economía rural.

Agradecemos a la Secretaría de Educación Pública el apoyo para la realización de este proyecto.

# 1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EQUIDAD

## Introducción

*Nora Lustig*

### 1. De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica

*Gerardo Esquivel*

### 2. ¿Puede la política macroeconómica ayudar a México a crecer?

*Alain Ize*

### 3. Política fiscal, tipo de cambio y crecimiento en regímenes de alta y baja inflación: la experiencia de México

*Jaime Ros*

### 4. La restricción por balanza comercial al crecimiento

*Óscar Fernández*

### 5. Comercio, empleo y distribución: efectos de la integración regional y global

*Robert A. Blecker*

### 6. El manejo de la deuda pública externa

*Jorge Fernández Ruiz*

### 7. Reforma fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales

*Horacio Enrique Sobarzo Fimbres*

### 8. El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad

*Nora Lustig*

# INTRODUCCIÓN

En los últimos 30 años la economía mexicana ha transitado por crisis profundas y ha estado sujeta a una serie de reformas significativas en los ámbitos macroeconómico, comercial, regulatorio, sectorial y laboral. En el macroeconómico pasó de una política fiscal considerablemente expansiva a una conservadora; las fuentes de financiamiento público han cambiado y el endeudamiento público se ha reducido marcadamente. Asimismo, el eje de la política monetaria hizo del control de la inflación su objetivo central.

En el ámbito microeconómico, a mediados de los ochenta comenzó un proceso de transformación cuyo objetivo era mejorar la eficiencia de la economía mexicana y generar un mayor crecimiento a largo plazo. Entre las reformas más importantes están la privatización de empresas públicas y la liberalización comercial. Otras reformas incluyeron la abolición de esquemas de subsidio generalizados a la producción, el consumo y el crédito.

Una parte esencial de la estrategia de cambio fue institucionalizar las nuevas reglas del juego en lo relativo al vínculo con el exterior, con la entrada de México al GATT en 1986 y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, que entró en vigor en enero de 1994. Las privatizaciones, la liberalización comercial, la entrada de México al GATT y la firma del TLCAN implicaron un cambio en el paradigma de intervención económica del Estado —de un Estado propietario a uno regulador— y de la inserción de México en la economía global —de una economía en gran medida cerrada a una abierta.

A principios de los noventa, y sobre todo a partir de la puesta en marcha del TLCAN, la expectativa era que México lograría la tan anhelada combinación de altos ritmos de crecimiento sostenibles con bajas tasas de inflación y, con ello, el desarrollo. La realidad ha sido diferente.

No hay duda de que dos logros muy importantes han sido el control de la inflación y, en un país donde se enfrentaban crisis casi cada seis años, la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, la tasa de crecimiento económico ha sido baja si se compara con el desempeño de México en

etapas anteriores y con el de otras economías emergentes. Mientras que el ingreso per cápita de Corea del Sur e Irlanda, por ejemplo, es tres o cuatro veces mayor al que tenían en 1980, el de México en 2007 es similar. Asimismo, si bien se logró una mayor estabilidad macroeconómica, el país es hoy más vulnerable que nunca al ciclo económico de Estados Unidos, como se ha podido observar con el desproporcionado impacto que tuvo la crisis financiera estadounidense en 2009, cuando el producto por habitante experimentó la mayor contracción de la región latinoamericana.

Aunque en la década pasada ha habido un progreso importante en la reducción de la pobreza y la desigualdad, sus niveles muestran poco avance cuando se comparan con la situación que prevalecía a principios de los ochenta, antes de la crisis de la deuda, de los programas de ajuste y de las reformas estructurales.

Queda aún mucho por hacer. Es importante impulsar el crecimiento de la productividad y el empleo en los sectores de productividad alta y con posibilidades de expansión. Asimismo, es crucial romper con las estructuras monopólicas que se traducen en menor crecimiento, precios elevados para los consumidores y excesiva concentración de la riqueza. Finalmente, es esencial eliminar la parte del gasto público que continúa siendo regresiva y ampliar la red de protección social para que se erradique la pobreza extrema, cualquiera que sea su causa, para lo cual se necesitarán programas adicionales a los vigentes.

*Nora Lusting*

# 1. DE LA INESTABILIDAD MACROECONÓMICA AL ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR: EL PAPEL DEL DISEÑO Y LA CONDUCCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Gerardo Esquivel <sup>[1]</sup>

En las últimas décadas la economía mexicana ha transitado por cuatro etapas. La primera se inicia con la recuperación de la Gran Depresión de los años treinta y culmina alrededor de 1970; durante este periodo la economía mexicana se caracterizó por un rápido crecimiento económico (superior a 3% anual, medido en ingreso per cápita) y por una relativa estabilidad de precios. Por dichas razones a una parte importante del periodo se le llamó *desarrollo estabilizador*. La segunda etapa transcurrió entre 1970 y 1982, periodo en el que México siguió creciendo a una tasa relativamente alta, aunque con cierta inestabilidad macroeconómica, ya que se observaron episodios de devaluación e inflación, así como un elevado endeudamiento externo. Durante la tercera etapa, 1982-1994, el país atravesó por un periodo de ajuste económico con fuertes choques externos negativos (un importante aumento en la tasa de interés mundial y una fuerte caída en el precio internacional del principal producto de exportación, el petróleo), aunque también se caracterizó por reformas económicas importantes. Este periodo culminó, a su vez, con una profunda crisis económica hacia finales de 1994, que se extendió hasta la primera mitad de 1995. De entonces a la fecha la economía mexicana ha regresado lentamente a la estabilidad macroeconómica, aunque con un crecimiento económico muy bajo (cercano a 1% anual en términos per cápita), por lo que dicho periodo empieza a ser conocido como el de *estancamiento estabilizador*.

En parte como resultado de este accidentado proceso de crecimiento económico, en las últimas dos décadas México ha tomado algunas decisiones de política económica que, al mismo tiempo que le han permitido reducir la inestabilidad macroeconómica de la segunda y tercera etapas, también han reducido de manera importante el margen de maniobra de las autoridades económicas. Si bien el resultado podría ser deseable en

una etapa de alta volatilidad macroeconómica como la que vivió México en la década de los años ochenta (e incluso durante una parte de los noventa), no es obvio que esto sea lo mejor en una economía que ya ha alcanzado una relativa estabilidad y que ahora enfrenta problemas de otra naturaleza, como el de reiniciar un proceso de crecimiento económico sostenido a tasas superiores que las observadas en los últimos años, las cuales, claramente, han estado por debajo de las necesidades de la población.

Las decisiones clave de política económica a las que hacemos referencia son: 1] la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá que entró en vigor en 1994; 2] la adopción de un esquema de objetivos de inflación por parte del Banco de México a partir de 1999, y 3] la introducción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006. Cabe señalar que las tres medidas, comercial, monetaria y fiscal, respectivamente, fueron adoptadas por separado y cada una de ellas encuentra una justificación en su propio ámbito. También debemos aclarar que no se plantea una crítica a la adopción *per se* de dichas medidas, sino que se trata de explorar las implicaciones de haberlas adoptado durante el desempeño reciente de la economía mexicana.

Así, al analizar el papel de estas medidas de política económica se encuentra que han tenido un papel muy importante en la determinación del patrón de crecimiento económico que ha seguido México en los últimos años. El análisis demuestra que tales decisiones de política determinan el ritmo y la cadencia de la actividad económica de México por medio de la fuerte integración económica con Estados Unidos, además de que ponen límites a la capacidad de respuesta del gobierno mexicano mediante una serie de restricciones de política monetaria y fiscal que, en algunos casos, ya han sido incluso establecidas en el régimen legal. Por ello, en ausencia de medidas estructurales más importantes, estas restricciones implican que la política económica en México se maneje, prácticamente, con un “piloto automático” que depende sobre todo de factores exógenos (la economía estadounidense) y que, por otra parte, se caracterice porque las respuestas de política, ya sea fiscal o monetaria, tienden a exacerbar los efectos de choques externos en la actividad económica del país.

En ese sentido, se considera necesario realizar algunos ajustes en el diseño y la conducción de la política económica para que ésta pueda

realmente propiciar el retorno a una senda de crecimiento sostenido. En particular, se sugiere valorar la alineación de los objetivos del Banco de México con el objetivo dual (empleo e inflación) de la Reserva Federal de Estados Unidos. Para ello es necesario moverse de un esquema de objetivos de inflación “estricto” hacia un esquema de objetivos de inflación “flexible”. Lo anterior permitirá que el Banco de México pueda responder de manera más sincronizada con la Reserva Federal ante choques externos que podrían afectar a México debido a la estrecha integración económica entre ambos países. Otra modificación deseable sería la de transitar hacia un objetivo de inflación que no esté basado en la inflación general en diciembre, como se hace ahora, sino que se base en una medida promedio anual y que considere el núcleo de la inflación (*core inflation*) como la variable clave en el proceso de toma de decisiones de política monetaria. Dicha definición podría corresponder a la inflación subyacente, como se define por el Banco de México, o a una definición análoga a la que utiliza la Reserva Federal. Esta modificación también ayudaría a una mejor sincronización en las respuestas de política de los bancos centrales de México y Estados Unidos.

Por otra parte, es necesario modificar en forma estructural la política fiscal vigente. En particular, se necesita eliminar de la legislación los componentes que acentúan el comportamiento que amplía los choques iniciales y establecer elementos que ayuden a estabilizar la economía (*estabilizadores automáticos*). Más aún, se considera deseable que la nueva política fiscal tenga como objetivo explícito reducir la magnitud de los ciclos económicos y para ello se sugiere incorporar el concepto “balance estructural fiscal”, de tal manera que se permita realizar una verdadera política anticíclica en el futuro. Asimismo, se busca incorporar dentro de la política fiscal elementos de estabilización automática similares a los que existen en otros países, por ejemplo, un *seguro de desempleo*, que podría ayudar a atenuar los costos de los choques económicos negativos en el futuro.

Finalmente, se recomienda realizar cambios estructurales que reduzcan la fuerte relación industrial entre México y Estados Unidos. Ello permitiría que la economía mexicana pudiera diversificar sus mercados y así enfrentar mejor los problemas específicos de la economía estadounidense. Sin

embargo, para poder llevar a cabo el cambio estructural es fundamental realizar una serie de inversiones clave en infraestructura (puertos, carreteras y aeropuertos) y diversas reformas administrativas en el proceso aduanal, de tal forma que los mercados europeos, latinoamericanos y asiáticos se vuelvan atractivos para los exportadores mexicanos y no sean sólo mercados residuales, como al parecer han sido hasta ahora.

[1] Profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México: <[gesquive@colmex.mx](mailto:gesquive@colmex.mx)>.

## 2. ¿PUEDE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA AYUDAR A MÉXICO A CRECER?

*Alain Ize* [\[2\]](#)

El contraste entre la estabilización macroeconómica estelar de México y su decepcionante crecimiento ha sido objeto de un amplio debate. La explicación convencional ha sido que las reformas estructurales se han quedado cortas. Al lograr un equilibrio estable y creíble, la política macroeconómica ha logrado finalmente establecer un entorno adecuado para el crecimiento. No hay nada más que se pueda o deba hacer; la política microeconómica tiene ahora que tomar el relevo. Se recorre este debate de manera panorámica y se llega a la conclusión de que la corriente de opinión dominante es, probablemente, en gran medida correcta; no hay mucho más que la macroeconomía pueda hacer en este momento para impulsar el crecimiento. No obstante, se identifican algunos ámbitos en los que pudiera tener un impacto significativo (aunque no enorme) sobre el mismo.

La pregunta inicial es si el problema principal de crecimiento para México se debe a la falta de ahorro o de inversión. Se concluye que la escasez de inversión parece haber sido la culpable principal. A su vez, esto ha reflejado tanto un alto costo de fondeo (debido a primas de riesgo altas y una relativamente baja eficiencia en la intermediación) como cuellos de botella en la productividad. Esta conclusión es consistente con los escollos que México ha encontrado para aumentar sus exportaciones a Estados Unidos, una vez que China logró entrar masivamente en ese mercado tras su ingreso en la Organización Mundial de Comercio en 2001.

Dada la importancia de la productividad para el crecimiento, la siguiente pregunta es si existen formas en que la política macroeconómica pueda aumentarla (además de mantener un entorno lo más estable posible). Una revisión de la literatura empírica sobre el crecimiento sugiere que el tipo de cambio efectivo real (TCER) tiene un efecto sobre el crecimiento que es tanto simétrico (las subvaluaciones aceleran el crecimiento, las sobrevaluaciones lo frenan) como sustancial (una subvaluación de 20% aumenta la tasa de

crecimiento en alrededor de medio punto porcentual). A su vez, esta conclusión conduce, naturalmente, a dos preguntas.

Primero, si miramos hacia atrás, ¿la estabilización ha sido costosa para el crecimiento? Consideramos esta cuestión a partir de un análisis detallado de la condición de paridad descubierta de las tasas de interés. Una tasa de interés alta sólo puede afectar al tipo de cambio si se traduce en un retorno esperado en pesos elevado en relación con su riesgo (que rentabilice el *carry-trade*). Se puede inferir el retorno esperado a partir de las encuestas del Banco de México sobre las expectativas de devaluación y, la distribución del riesgo, a partir de la volatilidad subyacente de las opciones de divisas al aplicar la fórmula de Black-Scholes. Se concluye que, salvo por un breve lapso en 1999, no hubo presiones apreciables sobre el tipo de cambio durante el periodo de estabilización. La conclusión es coherente con el hecho de que la política monetaria se aproximó —mediante el uso del “corto” (el exceso de reservas de los bancos en el banco central) y la manutención de un tipo de cambio nominal relativamente estable— a un régimen de tipo de cambio fijo. Sin embargo, el régimen de tasa flotante permitió al tipo de cambio depreciarse durante la crisis ruso-asiática, mientras que las elevadas tasas de interés contribuyeron a evitar el auge de la demanda que, regularmente, acompaña a los episodios de desinflación con tipo de cambio anclado. Por lo tanto, la política monetaria no solamente no causó la apreciación del tipo de cambio sino que, además, permitió limitarla.

La siguiente pregunta sería: si miramos hacia delante, ¿es posible mantener un TCER más competitivo? Aquí se concluye que el ahorro de una fracción mayor de los ingresos fiscales procedentes del petróleo y su inversión en el extranjero podrían promover el crecimiento por la vía de una depreciación del TCER que mejore la competitividad de los bienes transables. Un cálculo burdo sugiere que, al sustituir 8% del PIB de ingresos petroleros por ingresos no petroleros, el TCER se depreciaría en cerca de 25%, lo que aumentaría el crecimiento entre 0.3 y 0.6 puntos porcentuales por año, dependiendo de la hipótesis que uno haga sobre el grado de sustitución entre los ahorros privado y público. Mientras, el retorno de algunas inversiones prioritarias en infraestructura local podría justificar el gastar parte de los ingresos petroleros localmente en vez de invertirlos

afuera; el rendimiento potencial de este esquema (en torno a 7%) parecería ser lo suficientemente alto como para merecer un análisis más profundo. Para ello sería necesaria una profundización de la reforma fiscal de 2007 que permitiera elevar los ingresos fiscales convencionales. En buena medida, esta orientación de política está siendo considerada por el gobierno. Existe un fondo de estabilización del petróleo y en la actualidad dicho fondo sólo esteriliza los ingresos derivados de un aumento del precio del petróleo por encima de su precio presupuestal; el concepto puede ser fácilmente ampliado para incluir una fracción creciente del total de los ingresos petroleros.

La última pregunta que el estudio aborda es si hay algo más —o algo menos— que la política monetaria deba hacer para promover la estabilidad y, por ende, el crecimiento. Se concluye que el argumento de que ha llegado el momento de centrar más formalmente la atención del Banco de México en la estabilización de la producción no parece ser demasiado convincente, en vista de los problemas remanentes que enfrenta el banco central. Por una parte, las relativamente altas tasas de captación y la brecha persistente entre la depreciación esperada y la realizada sugieren que existe cierto margen para fortalecer, aún más, la credibilidad de la política monetaria. Al mismo tiempo, la carga impuesta sobre la política monetaria podría aumentar en el futuro. Primero, el entorno de inflación mundial quizá se vuelva menos favorable debido a los aumentos de los precios de los alimentos y los bienes básicos. Segundo, cabría esperar que la condición de paridad de tasas de interés se verifique en forma cada vez más estrecha, lo que debería ampliar el efecto sobre el tipo de cambio de los diferenciales de las tasas de interés peso-dólar. En este entorno, multiplicar sus objetivos podría exponer a la institución central a enormes presiones, socavando así su independencia y, por ende, su eficacia.

Sería preferible reducir la carga soportada por la política monetaria convencional (con su consiguiente costo potencial en términos de acentuar la volatilidad de la producción y del TCER) por medio de un uso más activo de políticas fiscales y prudenciales contracíclicas. La actual legislación fiscal podría ser revisada para incluir ajustadores cíclicos parecidos a los de Chile. Al mismo tiempo, la posibilidad de diseñar los impuestos y gastos de forma que se vuelvan más contracíclicos debería también estudiarse. La

introducción de políticas macroprudenciales anticíclicas también ayudaría a aliviar la política monetaria. Cuanto más pueda el Banco de México apoyarse en ajustes prudenciales, menos tendrá que usar la tasa de interés y, por tanto, será menor el impacto sobre el tipo de cambio. Un uso más activo del encaje (no remunerado) podría formar parte de la herramienta macroprudencial. Dado que su uso es puramente discrecional y no necesita estar en fase con el ciclo, proporciona un margen de flexibilidad que, incluso, las normas prudenciales no pueden igualar.

[2] Consultor independiente del Banco Mundial y otros organismos: <[alain.ize@gmail.com](mailto:alain.ize@gmail.com)>.

### 3. POLÍTICA FISCAL, TIPO DE CAMBIO Y CRECIMIENTO EN RÉGIMENES DE ALTA Y BAJA INFLACIÓN: LA EXPERIENCIA DE MÉXICO

*Jaime Ros* [\[3\]](#)

El desempeño de la economía mexicana, en términos de crecimiento, ha sido desde principios de los años ochenta mediocre y decepcionante. La tasa de crecimiento del PIB per cápita no sólo ha caído por debajo de la experiencia histórica del periodo previo a la crisis de la deuda sino que, para 2006, el ingreso per cápita de México había caído a cerca de un tercio del nivel de los países de altos ingresos de la OCDE, comparado con la mitad de ese nivel a principios de los ochenta. El lento crecimiento económico debe ser atribuido a tasas de inversión física relativamente bajas, más que a una desaceleración exógena del crecimiento de la productividad o una baja tasa de formación de capital humano. Los principales factores detrás de la evolución decepcionante de la inversión son: *i*] la contracción de la inversión pública (en particular en el área de infraestructura) como resultado de los ajustes fiscales a la crisis de la deuda externa y al colapso del precio del petróleo de 1986, *ii*] un tipo de cambio real apreciado durante la mayor parte del periodo desde 1990, *iii*] el desmantelamiento de la política industrial durante el periodo de reformas y *iv*] la falta de financiamiento bancario. El primer factor contribuye, directamente, a una menor tasa de formación de capital en el sector público y, quizá, también en el sector privado. El segundo y tercer factores han afectado la rentabilidad de la inversión privada, en particular en el sector manufacturero. El cuarto factor ha impedido la realización de proyectos de inversión potencialmente rentables.

En lo que sigue examinamos tres episodios de caída o recuperación de la inversión y el crecimiento desde principios de los ochenta. Los dos primeros episodios corresponden a un régimen de alta inflación en el que, debido a arraigados mecanismos de indización de precios y salarios, el efecto negativo de una depreciación cambiaria sobre la inversión privada,

que opera con una mayor tasa de inflación, predomina por encima del efecto positivo de un tipo de cambio real superior sobre la rentabilidad de la inversión privada. El tercer episodio se da en un régimen de inflación baja en el que, debido a débiles mecanismos de indización, la propagación de la inflación es baja después de un choque de tipo de cambio y de que predomina el efecto positivo del tipo de cambio real sobre la inversión privada.

#### *La crisis de la deuda y la caída de los precios del petróleo de 1986*

La crisis de la deuda de 1982 implicó una fuerte caída en el endeudamiento público externo, acompañada de un ajuste fiscal drástico que involucró, en particular, una severa reducción de la inversión pública. Más adelante, el colapso de los ingresos petroleros en 1986 implicó un choque similar: una drástica caída en los ingresos tanto en la balanza de pagos como en las cuentas fiscales, que fue acompañada de reducciones adicionales en el gasto público. ¿Qué ocurre con el nivel de inversión privada, el tipo de cambio real y la inflación, como consecuencia de estos choques? La caída en la inversión pública tiene un efecto negativo directo sobre el producto y uno indirecto negativo en la inversión privada. El menor nivel de flujos de capital hacia el sector público implica una depreciación del tipo de cambio real que da lugar a una aceleración de la inflación. La caída de la tasa de inversión privada puede verse como una consecuencia de la depreciación real y sus efectos contraccionistas en la inversión privada, así como de los efectos negativos de la reducción en la inversión pública. La tasa de inversión total y, por lo tanto, la tasa de crecimiento caen dada la reducción de la inversión pública. El resultado, depreciación real, aceleración de la inflación y menor crecimiento, es precisamente lo que observamos en 1982-1983 con la crisis de la deuda y, más adelante, en 1986-1987 con el colapso de los precios del petróleo a principios de 1986.

#### *Contracción fiscal, política de ingresos y recuperación de la inversión*

Los años noventa registraron una recuperación de las tasas de inversión privada, sólo brevemente interrumpida por la crisis de 1994-1995, y una mejoría más modesta de la inversión total. Algo paradójico: dicha recuperación siguió a la adopción de programas contraccionistas de ajuste fiscal que fueron acompañados, tanto en 1988 como en 1995, por una

política de ingresos heterodoxa diseñada para combatir el componente inercial de la inflación mediante la desindexación de los precios clave de la economía.

¿Cómo se explica la recuperación de la inversión privada? El efecto de la contracción fiscal es apreciar el tipo de cambio y reducir la utilización de la capacidad. El resultado es una disminución de la inflación junto con un efecto ambiguo sobre la inversión privada: mientras que la reducción del gasto público y la utilización de la capacidad tienden a aminorar la inversión privada, la desinflación la estimula. Nótese, sin embargo, que los efectos contraccionistas del ajuste fiscal sobre la utilización de la capacidad se ven contrarrestados si la desinflación se lleva a cabo por medio de un programa heterodoxo que reduce el componente inercial de la inflación. El resultado es una caída de la inflación y una recuperación de la inversión privada y total. Este patrón de desinflación, apreciación real y recuperación de la inversión privada es, exactamente, lo que encontramos después de los ajustes fiscales con política de ingresos, en los periodos 1990-1994 y 1996-2000.

### *Contracción fiscal en un régimen de baja inflación*

Veamos ahora los efectos de una política fiscal contraccionista en un régimen de baja inflación, el cual caracteriza a la economía mexicana en los años 2000, cuando la tasa de inflación ha promediado 4.3% al año. El efecto de la contracción fiscal es apreciar el tipo de cambio y reducir la utilización de la capacidad. La diferencia con lo que sucede en un régimen de alta inflación es que ahora no hay ambigüedad sobre lo que ocurre con la inversión privada. La reducción de la inversión, la caída en la utilización de la capacidad y la apreciación del tipo de cambio empujan la inversión privada hacia abajo. El resultado es, entonces, una disminución de la tasa de crecimiento (en la medida que tanto la inversión pública como la privada caen) y una apreciación del tipo de cambio real junto con una reducción de la tasa de inflación.

El periodo reciente no ha registrado exactamente una caída en la inversión pública y privada, aunque sí ha sido testigo de una política fiscal conservadora, reflejada en un decremento del consumo público, y de una muy baja tasa de inversión pública. El análisis sugiere, entonces, que la

postura fiscal conservadora y, en particular, el escaso nivel de inversión pública que ha caracterizado a la política económica durante la presente década pueden haber sido un obstáculo mayor a la expansión de la inversión privada. En estas condiciones, un aumento en la inversión pública puede significar un fuerte impulso para recuperar altas tasas de inversión privada y tasas más rápidas de crecimiento del producto, mediante tres canales: los efectos directos de atracción de la inversión pública en la inversión privada, los efectos aceleradores de un alto grado de utilización de la capacidad y la reversión de la tendencia a la apreciación real que inhibe la inversión mediante sus efectos negativos en la rentabilidad de los sectores de bienes comerciables.

[3] Profesor del Departamento de Economía y Estudios de Política de la Universidad de Notre Dame: <ros@nd.edu>.

## 4. LA RESTRICCIÓN POR BALANZA COMERCIAL AL CRECIMIENTO

*Óscar Fernández* [\[4\]](#)

México ha emprendido en las dos últimas décadas un acelerado proceso de promoción de exportaciones. Sin embargo, éste se ha visto acompañado de un todavía más acelerado proceso de crecimiento de las importaciones, lo que ha ocasionado que la balanza comercial haya arrojado un saldo negativo durante la mayor parte del tiempo.

México es un país emergente que requiere crecer rápidamente para crear empleos que contribuyan a reducir la pobreza existente en el país. No obstante, dada la estructura de la economía mexicana, un crecimiento demasiado rápido daría lugar a la ampliación del déficit de la balanza comercial con el exterior, ocasionando una vulnerabilidad que, de llevarse al extremo, podría dar lugar incluso a una crisis. Este problema constituye una restricción por balanza comercial al crecimiento.

En el caso de México puede observarse claramente la disyuntiva entre crecimiento y balanza comercial, ya que cada vez que hubo un deterioro importante de la balanza comercial se tuvo una crisis: en 1975 (con la importante devaluación de 1976), en 1981 (seguida de la crisis del petróleo de 1981-1982), en 1994 (la crisis de 1994-1995) y en 2001 (la crisis moderada de 2001-2002). De 2005 a 2008 el déficit en la balanza comercial nuevamente creció, en porcentajes similares a los que precedieron las crisis de 1976, 1982, 1994 y 2001; ello dio lugar a una vulnerabilidad que contribuyó a que la reciente crisis global se manifestara en 2009 como una crisis particularmente intensa para nuestro país.

El comportamiento de la economía estadounidense ha influido profundamente en el de la mexicana debido a que toda la economía nacional—tanto su sector exportador como el no exportador—, en la medida en que crece, demanda un correspondiente volumen de importaciones y por consiguiente de divisas, las cuales son proporcionadas mayormente por el sector exportador. Este sector tiene, por consiguiente, un significativo

carácter estratégico. Las fluctuaciones de la economía de Estados Unidos afectan a la de México debido a que condicionan la generación de divisas para el total de la economía mexicana, por lo que si el sector exportador se debilita, se reduce entonces la obtención de las divisas necesarias para costear las importaciones requeridas. Esto ocasiona que el crecimiento tenga que reducirse, pues de otra manera se incurre en el riesgo de suscitar problemas de balanza comercial.

El deterioro creciente de la balanza comercial mexicana en los últimos lustros significa que la brecha entre la inversión y el ahorro se ha ensanchado significativamente. Puesto que el ahorro no crece, la inversión tampoco puede hacerlo, pues se correría el riesgo de incrementar peligrosamente el déficit comercial. De ahí que la economía mexicana sólo pueda crecer lentamente. Los modestos intentos por hacerla crecer mediante la inversión sólo han conducido a un mayor deterioro de la balanza comercial. La situación planteada motiva a examinar las causas internas de la restricción por balanza comercial con más profundidad, por lo que se presenta aquí una teoría sencilla elaborada precisamente con este propósito.

Para analizar esta situación elaboramos un modelo de crecimiento que, a partir de la dinámica de la inversión, determina la correspondiente evolución de la balanza comercial con el exterior. Hemos encontrado así una relación inversa entre la tasa de crecimiento de la inversión y el desempeño de la balanza comercial. El grado de afectación de esta última depende de las productividades del capital y del trabajo, que junto con el coeficiente de ahorro empresarial (elementos considerados en conjunto como parámetros estructurales) y el nivel de los salarios (parámetro de distribución del ingreso) determinan una cierta tasa de referencia de la inversión,  $a_{eq}$ , a la que denominamos *tasa de crecimiento de la inversión con equilibrio de la balanza comercial*, con la propiedad de que si la tasa a la cual crece la inversión es mayor que ella, la balanza comercial tiende a deteriorarse y viceversa.

Con el modelo elaborado procedimos a estudiar empíricamente la disyuntiva entre crecimiento y balanza comercial favorable para el caso de México en el periodo 1993-2007. Además, examinamos las posibilidades de financiamiento de la balanza comercial a partir del análisis de la balanza de

pagos de México, con el propósito de identificar las principales fuentes de divisas que le permiten sufragar el déficit comercial y de otros tipos con el exterior.

Con ayuda del modelo encontramos para el caso mexicano que, en el periodo estudiado, la tasa de crecimiento de la inversión con balanza comercial equilibrada  $a_{eq}$  tuvo una tendencia decreciente desde mediados de los años noventa. A partir de 2001 su valor promedio anual fue de 1.2%; ello explica que aunque el crecimiento de la inversión fue moderado (3.3% promedio anual), el déficit comercial con el exterior se elevó, llegando a representar 2.9% del PIB en 2007 (y 3.7% en 2008). De acuerdo con nuestro análisis, la caída de  $a_{eq}$  en los últimos años fue ocasionada por la disminución de la propensión al ahorro y la reducción, en menor medida, de la tasa de ganancia.

La propensión al ahorro en México era baja y, además, fue descendiendo. La causa de ello se encuentra, según nuestro análisis, en el rápido crecimiento del consumo privado no asalariado, que resultó ser el principal componente del consumo, al superar no únicamente al del gobierno sino al monto de la masa salarial. Este hecho puede vincularse con la desigual distribución del ingreso en México, que privilegia enormemente el consumo de las clases altas.

El leve descenso de la tasa de ganancia fue debido, en parte, a que la razón capital-producto elevó su crecimiento y, en parte, a que el salario medio creció más rápidamente. Una consecuencia importante del crecimiento de la razón capital-producto es que México requiere cada vez más capital para producir una unidad de producto o, en otras palabras, se necesita más inversión para producir una unidad de producto. Por consiguiente, aunque no crezca mucho, su economía demanda montos crecientes de inversión. Como el ahorro del sector no asalariado va en descenso, el financiamiento de la inversión depende progresivamente más del ahorro externo.

Con respecto al análisis de las posibilidades de financiar el déficit de la balanza comercial encontramos que la entrada de divisas fue, en general, suficiente para financiarlo en el periodo analizado. En la situación reciente, sin embargo, tomando en cuenta la crisis económica en Estados Unidos y el

resto del mundo, las principales fuentes de divisas —exportaciones petroleras, exportaciones de las maquiladoras, remesas familiares y la inversión extranjera directa— se han visto afectadas, ya que se encuentran estrechamente vinculadas al ciclo económico estadounidense y al mundial. Pero la situación en el sector externo no parece haberse agravado mucho debido a que, a partir de 2009, la inversión extranjera de cartera ha crecido considerablemente, constituyéndose en una de las principales entradas de divisas; además, en 2010 se observa cierta recuperación de las exportaciones totales.

El crecimiento económico es resultado de la inversión, por lo que parecería que ésta —nacional y extranjera— debe fomentarse de la manera más amplia posible. No obstante, de acuerdo con la tesis de este trabajo, si la inversión crece demasiado rápido sin que al mismo tiempo se eleve la eficiencia de la economía, se presentarán problemas de balanza comercial. Para evitar tal situación debe pugnarse por que la economía sea más productiva, buscando que la tasa de equilibrio  $a_{eq}$  aumente, con lo cual la economía podría acelerar su crecimiento sin estar expuesta a los problemas de la balanza comercial.

Algunas de las medidas que podrían aplicarse para enfrentar la problemática son las siguientes: en el frente interno tendrían que procurarse acciones como *a*] promover el ahorro de los sectores de altos ingresos (y no sólo de los trabajadores, que ya de por sí disponen de bajos ingresos), buscando aumentar la participación del ahorro nacional en el financiamiento de la inversión; *b*] al mismo tiempo que se promueven las exportaciones, se debe fomentar activamente una política de fortalecimiento de la economía interna que eleve su eficiencia y permita al país reducir su propensión a importar, para mejorar con ello su balanza comercial con el exterior. Esto permitiría, también, contener la tendencia creciente mostrada por la razón capital-producto y elevar así la tasa de ganancia de la economía sin sacrificio de los trabajadores. En el frente externo se debe intentar reducir la dependencia comercial y financiera con Estados Unidos, en la medida en que esto sea posible.

[4] Profesor e investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México: <[ofernan@colmex.mx](mailto:ofernan@colmex.mx)>.

## 5. COMERCIO, EMPLEO Y DISTRIBUCIÓN: EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y GLOBAL

*Robert A. Blecker* [\[5\]](#)

### *Diagnóstico*

México liberalizó su comercio exterior durante la década de 1980 y entró en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, con grandes esperanzas de que estas políticas atrajeran más inversión extranjera directa (IED), alentaran las exportaciones y, por lo tanto, aumentarían de manera significativa el empleo y los salarios en las industrias manufactureras. Las expectativas se basaban en la visión de un proceso de integración regional con Estados Unidos y, en menor grado, con Canadá. En este contexto, al considerar que México es el país relativamente más abundante en trabajo dentro de América del Norte, se suponía que lograría un aumento importante del empleo en las industrias intensivas en mano de obra y que los trabajadores manufactureros (en especial los menos calificados) obtendrían ganancias significativas en sus salarios reales. De esta manera, se esperaba que la liberalización comercial llevara a una convergencia de los salarios de México con los de Estados Unidos y a una disminución en la desigualdad salarial en el primero.

En cierta medida, algunas de estas expectativas se han realizado. México ha logrado atraer más IED, aunque tal vez menos de lo que se esperaba, y las exportaciones han crecido rápidamente y se han concentrado mucho en el mercado estadounidense. Las industrias mexicanas en la actualidad forman parte de las cadenas de oferta regionales y el ritmo de la producción industrial depende, más que nunca, de los ciclos de la economía estadounidense (como se demostró durante la crisis de 2008-2009).

Sin embargo, las expectativas con respecto al empleo, los salarios y la disminución de la desigualdad no fueron alcanzadas. A pesar del aumento notable del empleo en las industrias maquiladoras en los años noventa, el empleo manufacturero en conjunto disminuyó apenas después de 2000 y

aumentó relativamente poco a largo plazo. La desigualdad salarial empeoró de manera notable entre 1987 y 1996, y aunque se invirtió parcialmente a partir de 1997, todavía resulta mayor en comparación con 1987. La remuneración real media de los obreros manufactureros se ha estancado a largo plazo, a pesar del crecimiento continuo en la productividad de su trabajo, y no ha convergido con la misma de Estados Unidos.

En gran medida, estos resultados decepcionantes de la liberalización comercial pueden explicarse al tomar en cuenta la inserción global de la economía mexicana, además de su inserción regional. A escala mundial, México no es un país de alta abundancia en trabajo, así que no es de sorprender que, a largo plazo, muchas de las industrias más intensivas en mano de obra se hayan trasladado a China u otros países, todavía más abundantes en trabajo. La competencia desde esos países tanto dentro del mercado estadounidense como del mexicano ha presionado los salarios mexicanos hacia abajo, no sólo para los obreros no calificados, sino también para todos los trabajadores manufactureros, en especial a partir de 2001 cuando China se adhirió a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las importaciones crecientes desde China y otros países asiáticos no solamente han desplazado las exportaciones mexicanas en el mercado de Estados Unidos, sino que también han penetrado de forma notable en el mercado interno de México y han debilitado gran parte de la estructura de industrias verticalmente integradas en el conjunto de América del Norte. Así, justo cuando las industrias de México se integraban más con las norteamericanas, ambas empezaron a sufrir una pérdida de competitividad global que llevó a una disminución en el total del empleo manufacturero y al estancamiento de la remuneración real media en ese país.

En realidad, el proceso de integración regional que se emprendió con la apertura de la economía mexicana a finales de los años ochenta y que se intensificó con la entrada en vigor del TLCAN durante los años noventa, se ha invertido en gran medida desde el año 2000. Por ejemplo, la proporción de las importaciones mexicanas que provienen de Estados Unidos, después de alcanzar alrededor de 75% en 2000, bajó a 49% en 2010, mientras que la proporción correspondiente de China y otros países asiáticos subió de 12% en 2000 a 32% en 2010. Las importaciones no petroleras de Estados Unidos desde China, que se mantenían por debajo de las provenientes de México

durante los años noventa, llegaron a ser casi el doble de éstas para 2010. La participación de México en el mercado estadounidense ha aumentado de manera significativa, pero la de China ha subido mucho más.

Además de estas fuerzas globales, otros factores también han impedido alcanzar las expectativas generadas por la liberalización del comercio exterior. Si bien el valor bruto de las exportaciones ha crecido enormemente, el valor agregado en las industrias de exportación ha aumentado menos debido a la alta dependencia en la producción manufacturera mexicana de los insumos intermediarios importados. Pero sólo el valor agregado doméstico genera empleo dentro del país. Además, para hacerse más competitivas internacionalmente, las industrias nacionales han tenido que mejorar la calidad de sus productos, lo cual, a su vez, ha impulsado una forma de cambio tecnológico sesgado hacia el trabajo más calificado. Esto, combinado con la pérdida de empleo en sectores como textiles y ropa, que se han trasladado a Asia, ha disminuido la demanda para el trabajo menos calificado que, supuestamente, iba a ganar más con la liberalización comercial. Por todas estas razones, el empleo manufacturero se ha estancado a largo plazo, mientras que las brechas salariales entre los obreros menos y más calificados han permanecido más amplias de lo que se esperaba y no se ha observado ninguna convergencia en los salarios con Estados Unidos a largo plazo.

### *Pronóstico*

Las exportaciones manufactureras seguirán siendo importantes para México y Estados Unidos seguirá siendo el mercado más importante para ellas. Sin embargo, el mundo ha cambiado desde que México abrió su economía e intentó integrarse regionalmente dentro de América del Norte a finales del siglo pasado. Los actuales problemas financieros y fiscales de Estados Unidos implican que su mercado probablemente no crezca tan rápido en el futuro como creció a finales de los años noventa o durante la burbuja inmobiliaria entre 2003 y 2007. Además, es muy probable que China conserve su posición predominante en la producción global de bienes manufacturados de creciente complejidad y que las industrias más intensivas en mano de obra menos calificada no salgan de aquellos países que ofrecen salarios más bajos que los mexicanos (por ejemplo, Honduras, Bangladesh o Camboya). Así, México tendrá que adaptarse a un ambiente

internacional mucho más competitivo, sin contar con una expansión rápida del mercado estadounidense, a donde se destina la mayor parte de sus exportaciones. En realidad, la mayoría del crecimiento del empleo en el futuro ocurrirá en los servicios o en industrias como las energéticas y la construcción, no en las industrias manufactureras.

### *Propuestas*

Naturalmente, cualquier estrategia comercial para México debe empezar por fortalecer las industrias más exitosas, como el complejo automotriz. También queda claro que la exportación de bienes manufacturados nunca va a ser el mecanismo principal para aumentar el empleo, por las razones ya indicadas. Así, México necesita buscar otras maneras de aumentar el empleo, especialmente al activar más la demanda interna (incluso por una redistribución más equitativa del ingreso) y alentar otras actividades exportadoras, como las agrícolas y de servicios, que dependen menos de insumos importados y, por lo tanto, contienen más valor agregado. De igual forma, la competitividad internacional de la economía mexicana siempre dependerá de las políticas económicas instrumentadas en otras áreas, en particular las inversiones públicas en infraestructura y educación, además de las reformas adoptadas relativas al Estado de derecho y la seguridad.

[5] Departamento de Economía, American University: <[blecker@american.edu](mailto:blecker@american.edu)>.

## 6. EL MANEJO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

*Jorge Fernández Ruiz* [\[6\]](#)

Este trabajo expone las razones por las cuales la contratación de deuda pública externa tiene el potencial de ser un instrumento poderoso para incrementar el bienestar de la población, así como algunos motivos que, con frecuencia, impiden que este potencial se transforme en realidad. Los planteamientos anteriores se usan más adelante como marco de referencia para examinar la experiencia mexicana en el manejo de la deuda pública externa. Aquí nos concentraremos en su manejo reciente, posterior a la crisis de 1994-1995, y en algunas reflexiones sobre su manejo futuro derivadas de la experiencia global.

La política de deuda pública posterior a la crisis de 1994-1995 muestra varios rasgos que la distinguen de periodos previos. En primer lugar, hay una decisión deliberada de reemplazar deuda externa por deuda interna. En 1996, 20% de la deuda pública neta era interna y 80% externa. Después de varios años en los que se elevó de forma consistente la participación de la deuda interna, 28% en 1997 y 45% en 2000, los papeles se invirtieron para 2007: casi 82% de la deuda era interna. En segundo lugar, la suma de ambos tipos de deuda (interna y externa) arroja una deuda pública neta con una tendencia decreciente en relación con el tamaño de la economía (si se utiliza la medida tradicional de deuda pública empleada por la SHCP en sus informes trimestrales). Esto es particularmente notable entre 1995 y 1997, cuando la deuda pública neta se redujo de 38.5% del PIB a 25.4%, en parte como resultado del rápido crecimiento de la economía, pero persiste hasta alcanzar una razón de deuda con el PIB de 19.9% al finalizar el año 2007.

En tercer lugar, y como resultado de las dos tendencias anteriores, se observa una reducción muy marcada de la deuda pública externa neta, que pasó de representar 32.4% del PIB en 1995 a 7.8% en 2001 y 4.3% en 2007. Esta caída también se tradujo en una notable mejoría en los indicadores tradicionales de capacidad de pago de la deuda externa, como el tamaño de la deuda externa o de sus intereses en relación con las exportaciones, y se

reflejó en la evaluación de las agencias calificadoras internacionales. La deuda pública externa mexicana de largo plazo denominada en moneda extranjera recibió el “grado de inversión” de parte de una de las agencias más conocidas, Moody’s Investor Services, por primera vez en marzo de 2000. En enero y febrero de 2002 las otras dos agencias calificadoras más influyentes, Fitch y Standard & Poors, tomaron esa misma decisión. Este grado de inversión se ha conservado en años posteriores, lo que afecta favorablemente el margen que se tiene que pagar por encima de la tasa de interés de bonos comparables emitidos por el Tesoro de Estados Unidos y permite refinanciar deuda antigua por deuda nueva en mejores condiciones.

Respecto del instrumento que ha venido reemplazando en buena medida a la deuda externa en el periodo reciente, la deuda interna, debe subrayarse la extensión de su plazo de maduración. Las características subyacentes de la economía mexicana, en particular la disciplina fiscal y el control inflacionario posterior a la crisis de 1994-1995, son cruciales para explicar la posibilidad de que el gobierno financie en moneda local con plazos de maduración cada vez más extensos y reducir, así, la contratación de formas de financiamiento arriesgadas.

Los rasgos anteriores se ven ensombrecidos cuando se consideran las obligaciones gubernamentales que no aparecen en la medida tradicional de deuda pública (que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público toma en cuenta en sus informes trimestrales). Al respecto, existe una medida más amplia, el *saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público*, que representa el acervo neto de las obligaciones, es decir, pasivos menos activos financieros disponibles, contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las del sector privado que actúan por cuenta del gobierno. Esta medida alternativa de deuda, que incorpora obligaciones “implícitas” del sector público de carácter no presupuestario, aumenta de manera importante su magnitud y los requerimientos financieros totales alcanzaron un valor de 34.3% del PIB en 2006. Entre ellos destacan, por su magnitud, los pasivos del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), con 7.2 puntos porcentuales de requerimientos internos (también en 2006), que se derivan de obligaciones públicas adquiridas en el rescate bancario de 1995. Dicho rescate tuvo éxito al evitar el colapso del sistema bancario,

pero fue muy cuestionado, entre otras razones, por la existencia de préstamos “relacionados” y porque involucró una socialización de pérdidas privadas. Desde el punto de vista de la deuda pública, la existencia de este tipo de obligaciones y su importancia cuantitativa nos hacen ver el riesgo de que, a pesar de que se ejerza un buen control sobre las partidas contempladas en el presupuesto, la deuda registre incrementos importantes por la aparición de compromisos generados en un entorno que escapa a dicho control y que finalmente tengan que ser asumidos por el sector público.

Otra enseñanza de la experiencia mexicana en materia de deuda, relevante para su manejo futuro, es la importancia de que se contemple en el diseño del financiamiento del desarrollo la posibilidad de reversiones de flujos de recursos por causas que escapen al control de los gobiernos receptores. Deben explorarse modificaciones contractuales que resulten útiles en situaciones de tal naturaleza. Un ejemplo reciente de estas modificaciones son las llamadas “cláusulas de acción colectiva” en los bonos colocados en el exterior, según las cuales se necesita la aprobación de sólo una mayoría calificada de acreedores (que se especifica en el contrato) para modificar las condiciones inicialmente pactadas. Tienen la ventaja de que evitan que una pequeña minoría de acreedores vete cambios benéficos tanto para el deudor como para el conjunto de los acreedores, en caso de que el primero no pueda cumplir con sus obligaciones en los términos iniciales del contrato.

Estas cláusulas son un ejemplo de las modificaciones en la forma de financiamiento, que pueden ayudar a hacer frente a situaciones adversas fuera del control de los gobiernos deudores. Existen, sin duda, otras posibilidades. Entre ellas destacan opciones similares a las utilizadas en episodios de crisis de deuda pasadas, como por ejemplo, la obtención de un financiamiento adicional automático en caso de una caída en los precios del petróleo. Pueden explorarse diseños contractuales contingentes en esta y otras variables centrales para la economía mexicana.

Se subraya el hecho de que existen aspectos negativos en el diseño contractual, que en realidad responden a problemas subyacentes de la economía, que no se pueden mejorar en tanto ellos no se resuelvan; en este aspecto sobresalen los avances en la disciplina fiscal y el control

inflacionario. En la misma línea se inscribe la observación de que también es necesaria una regulación adecuada en otros ámbitos de la economía, para evitar situaciones en donde la deuda pública se incremente súbitamente como resultado de la socialización de pérdidas privadas.

[6] Profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México: <[jfernand@colmex.mx](mailto:jfernand@colmex.mx)>.

## 7. REFORMA FISCAL Y RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

*Horacio Enrique Sobarzo Fimbres*<sup>[7]</sup>

El presente trabajo aborda el tema de la reforma fiscal en México, partiendo de un breve diagnóstico de la evolución del problema en las últimas décadas, sus transformaciones recientes y, por último, se reflexiona en torno a las características que, en opinión del autor, deberían tener las reformas requeridas para que tuvieran éxito.

Del diagnóstico del problema destaca que, en materia tributaria, el país prácticamente ha permanecido estancado en las últimas tres décadas, toda vez que, como proporción de su producto interno bruto (PIB), la recaudación tributaria no petrolera ha oscilado alrededor de los diez puntos porcentuales. Aproximadamente un tercio de la recaudación total ha provenido de los excedentes de la exportación petrolera. En consecuencia, se plantea que una reforma tributaria exitosa debería entonces generar entre cinco y seis puntos porcentuales adicionales, a fin de eliminar la fuerte dependencia que en materia tributaria tiene el país.

Dicho lo anterior, si bien es cierto que en materia fiscal existe un rezago importante, también lo es que las reformas parciales de las últimas décadas han modernizado y hecho más eficiente al sistema tributario, lo que ha logrado, en todo caso, evitar caídas drásticas de la recaudación durante las diversas crisis económicas que ha sufrido la economía. Un problema u obstáculo de fondo es que las reformas tributarias han tenido efectos limitados, ya que la propia economía ha crecido muy poco y de manera muy errática; esto último, en materia tributaria, tiene efectos que son difíciles de revertir cuando la economía ha vuelto a su senda de crecimiento. De las reformas parciales de las últimas décadas destacan dos características importantes. En su mayoría se han realizado en etapas inmediatamente posteriores a una crisis económica con el propósito de resarcir la caída de los ingresos públicos y, quizá como consecuencia de esto, se han diseñado no como una estrategia de política pública de largo plazo sino como

respuesta a las exigencias de los cambios y ajustes tan fuertes que se han provocado con posterioridad a los periodos de crisis.

La situación descrita explica, en buena medida, que el proceso de tributación sea en la actualidad un esquema costoso y complicado para el contribuyente y, a su vez, que exista una evasión fiscal importante, caracterizada por la existencia de regímenes especiales y tratamientos de exención que han sido difíciles de remover. En términos más amplios, la concentración del ingreso en México es un factor importante que explica en buena medida el rezago tributario del país pues, como se ha documentado ampliamente en la literatura sobre el tema, la concentración excesiva del ingreso dificulta mucho la recaudación tributaria.

Del análisis comparativo internacional se desprende que México no difiere mucho en términos agregados en materia de recaudación y gasto como proporción del PIB frente a países de desarrollo similar y, en todo caso, su problema fundamental se centra en la fuerte dependencia de sus finanzas públicas de los ingresos provenientes de la exportación petrolera, que lo pueden hacer muy vulnerable frente a las fluctuaciones del precio internacional.

Por lo que se refiere a las reformas más recientes, un análisis detallado de las reformas de 2008 revela que sus alcances son limitados, ya que es poco lo que puede esperarse frente a la magnitud del problema. En este contexto, México, al igual que muchos países en desarrollo, tiene frente a sí dos grandes rutas de reforma tributaria, a saber, ingreso o consumo. Estas dos rutas, como opciones importantes de reforma, tienen costos y beneficios. En particular, la propia concentración del ingreso a que ya se hizo referencia puede implicar obstáculos a las reformas y, en consecuencia, las reformas vía consumo podrían ser una opción, como de hecho ha ocurrido en algunas de las llamadas economías emergentes. Esto por supuesto conduce a la necesidad de examinar si los problemas de equidad propios de este país pueden corregirse por medio del gasto. La discusión, por supuesto, es un tema no resuelto y que merece un análisis serio y profundo.

Asimismo, el problema de la reforma fiscal en México no se restringe únicamente al ámbito tributario sino que exige, también, cambios profundos en los esquemas de gasto público. La experiencia de gasto público en el país

es quizá poco exitosa, pues si bien es difícil presentar estimaciones al respecto, el análisis de las últimas décadas muestra que, como proporción de su PIB, el gasto público en México, quizá con la excepción de algunos años de la década de 1980, no ha sido muy diferente del de otros países con desarrollo similar, pero con resultados menos favorables.

Una reforma de los esquemas de gasto tendría que modificar aspectos diversos, y uno de ellos tiene que ver con el esquema actual de relaciones fiscales intergubernamentales. En efecto, a partir de los inicios de la década de 1990 comenzó en México un proceso de descentralización de gasto del gobierno federal a los estados, al grado de que, en la actualidad, más de la mitad de cada peso que se gasta es por parte de los gobiernos subnacionales, principalmente las entidades federativas. Por el lado del ingreso, sin embargo, prevalece un esquema de fuerte concentración en el ámbito federal de gobierno y un esquema de transferencias poco eficiente. Se arguye, entonces, que un esquema de este tipo no sólo no ha favorecido sino que, por el contrario, ha inducido una menor responsabilidad fiscal (*accountability*) del gasto público.

Así, el problema reside no sólo en la necesidad de incrementar significativamente la recaudación no petrolera sino también se requiere una reingeniería del gasto público que, entre otras cosas, pase por una reforma del esquema actual de relaciones fiscales intergubernamentales, modificándolo para transferir a los gobiernos subnacionales una mayor participación activa, si bien parcial, en la recaudación de ingresos propios.

Una reforma de tal magnitud exige modificaciones fiscales profundas y no sólo tributarias que, a su vez, seguramente requerirán cambios transexenales, lo que pone en duda su factibilidad, ya que involucraría a una gran cantidad de actores, como gobiernos, sector privado, sindicatos, etc. Será entonces importante pensar en reformas de largo alcance, en las que se planteen modificaciones tributarias serias que logren ampliar, de manera significativa, la base de contribuyentes vía consumo o ingreso, o quizá una combinación de ambas pero acompañada de transformaciones de los esquemas de gasto público. Ampliar la base de contribuyentes puede, en el corto plazo, no implicar aumentos significativos de la recaudación, tal es el caso de las reformas recientes de 2008, pero su orientación esencial debería dirigirse a crear los incentivos para incorporar al mayor número posible de

contribuyentes y simplificar el proceso de tributación. Las condiciones de estabilidad económica de los últimos años constituyen una buena base de arranque. Además, para que una recaudación más amplia se traduzca en un mayor crecimiento económico se requerirá también una reforma de fondo del esquema actual de gasto público. Ambas reformas, de darse, lo tendrán que hacer de manera gradual, por lo que se necesitará plantear una reforma fiscal transexenal con mucho más alcance de lo que hasta ahora ha sucedido.

[7] Profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México: <[hsobarzo@colmex.mx](mailto:hsobarzo@colmex.mx)>.

## 8. EL IMPACTO DE 25 AÑOS DE REFORMAS SOBRE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

*Nora Lustig* [\[8\]](#)

A partir de la crisis de la deuda de 1982 el gobierno mexicano puso en marcha un programa de ajuste macroeconómico y reformas estructurales. Entre las reformas destacan dos: la apertura comercial y el programa de privatización de empresas públicas. La expectativa era que estos cambios resultaran en mayor estabilidad macroeconómica, crecimiento económico alto y sostenido y disminución de la pobreza. También se esperaba que la apertura comercial redujera la brecha salarial entre la mano de obra calificada y la no calificada, y que las privatizaciones y reformas a los regímenes de precios y subsidios mejoraran la eficiencia y la equidad. Sin embargo, la realidad ha sido diferente. En 2008 la incidencia de la pobreza fue aproximadamente igual a la vigente en 1984 y la concentración del ingreso fue mayor.

La crisis de la deuda y el proceso de ajuste de los años ochenta se caracterizaron por una fuerte caída de la actividad económica. Como era de esperarse, esto condujo a un aumento de la incidencia de la pobreza. Entre 1984 y 1989 la indigencia (pobreza extrema) subió de 13.9 a 17.1% y la pobreza lo hizo de 28.5 a 32.6%. Además, el gobierno no introdujo programas para amortiguar el impacto de la caída de los ingresos de la población pobre y, peor aún, eliminó uno de los pocos que existían: el IMSS-Coplamar. Durante los ochenta también se presentó un incremento fuerte de la desigualdad: el coeficiente de Gini (cuando más cercano a la unidad [cero] indica mayor [menor] desigualdad) aumentó de 0.47 en 1984 a 0.53 en 1989. En parte, esto se explica por la apertura comercial y el desmantelamiento de los apoyos a ciertos sectores de la agricultura. Es decir, el ajuste y las reformas de los años ochenta, probablemente, implicaron un aumento “excesivo” de la incidencia de la pobreza y la desigualdad. Lo excesivo se refiere a que una combinación diferente de políticas públicas hubiera podido arrojar mejores logros en términos de crecimiento, estabilidad económica y equidad.

Las privatizaciones en telefonía y agua mejoraron el acceso de los pobres a estos servicios. Sin embargo, los precios fueron en promedio más altos después de las privatizaciones. La pérdida de empleos a raíz de las privatizaciones se estimó en 1% de la fuerza de trabajo y aproximadamente la mitad de los trabajadores no se reinsertaron en el sector formal a un año de haber perdido su empleo. En las empresas privatizadas los salarios reales de los trabajadores aumentaron y la brecha entre trabajadores calificados y no calificados disminuyó, pero los trabajadores despedidos perdieron en varios sentidos: sus salarios bajaron y perdieron acceso a la seguridad social. No se tiene información, desafortunadamente, sobre el efecto neto de este proceso en la incidencia de la pobreza y la desigualdad.

En términos de la política de subsidios y transferencias se pueden distinguir dos grandes etapas. La primera, de 1983 a 1994, se caracterizó por el desmantelamiento de muchos esquemas de apoyo a precios (como los precios de garantía para ciertos productos agrícolas) y subsidios (generalizados) indirectos al consumo (por ejemplo, a la tortilla) y la producción (por ejemplo, al crédito agrícola, semillas y fertilizantes, etc.) y su muy limitado reemplazo por subsidios focalizados (por ejemplo, los Tortibonos). La segunda etapa, de 1995 en adelante, se caracterizó por la introducción de programas de transferencias monetarias focalizadas directas. Los más importantes fueron el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), el Programa de Empleo Temporal (PET) y, sobre todo, el innovador programa de transferencias condicionadas, Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), lanzado en 1997 y cuyo nombre cambió a Oportunidades a partir de 2002.

Los subsidios y apoyos generalizados beneficiaban en mayor proporción a la población no pobre. Sin embargo, algunas de las intervenciones con subsidios al consumo de alimentos eran importantes para la población pobre y su eliminación o disminución debió haber tenido un efecto negativo sobre ésta, efecto que no fue reemplazado por ningún subsidio dirigido o transferencia focalizada. Si bien a principios de los noventa se introdujo un programa de combate a la pobreza, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), por sus características y distribución de los recursos presupuestales no compensaba a la población pobre afectada por la eliminación de los otros apoyos.

Entre los nuevos programas destaca Oportunidades, un programa de transferencias de ingreso condicionadas que tiene como objetivo reducir la pobreza monetaria presente y, al mismo tiempo, alentar la inversión en el capital humano de los niños (incluso desde antes de nacer) para, con ello, mejorar sus posibilidades de salir de la pobreza. En 2009 el programa otorgó beneficios a cinco millones de familias (alrededor de 24 millones de personas, equivalente a 24% de la población mexicana) con un costo relativamente bajo (0.36% del PIB). Numerosos estudios han estimado su efecto sobre la salud y la asistencia escolar de los niños de los hogares beneficiados, y los resultados son positivos. El programa también ha reducido la pobreza y la desigualdad. En 2006 la pobreza rural se redujo de 28.4 a 24.5%, el equivalente a 1.7 millones de personas, como consecuencia del impacto directo de las transferencias monetarias. No obstante, por ser un programa orientado a hogares con niños (y personas mayores de 65 años) principalmente en el sector rural, alrededor de 40% de la población que vive en pobreza extrema no recibe transferencias de Oportunidades.

Si bien la concentración del ingreso es mayor después de más de dos décadas de reformas, hay indicios de que esto podría estar cambiando desde la segunda mitad de los noventa. El coeficiente de Gini se redujo de 0.55 en 1996 a 0.51 en 2008 (y la incidencia de la pobreza extrema, de alrededor de 40% a cerca de 15% para el mismo periodo). La reducción de la desigualdad está asociada, principalmente, a una disminución en la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. El proceso revierte la tendencia anterior y parece estar vinculado a una reducción relativa de la oferta de mano de obra poco calificada, producto del avance en los niveles de escolaridad de la población. El otro factor que explica la caída en la desigualdad es la expansión de las transferencias en efectivo focalizadas en la población pobre, como es el caso de Oportunidades. Es decir, la política pública vía educación, salud y transferencias focalizadas se volvió mucho más propobre.

A pesar de estas tendencias alentadoras, la concentración del ingreso en México y las brechas educativas continúan siendo altas. Más aún, subsisten programas regresivos y la mayor parte del gasto público no es suficientemente progresivo, los impuestos no son progresivos, la desigualdad de oportunidades no se ha eliminado y la política pública ha

contribuido a la generación de monopolios que han alimentado una fuerte concentración de riqueza. En suma, queda aún mucho por hacer. En particular, y tal vez lo más importante, es impulsar el crecimiento de la productividad y el empleo en los sectores de productividad alta y con posibilidades de expansión. Asimismo, es crucial romper con las estructuras monopólicas que se traducen en precios altos para los consumidores y en excesiva concentración de la riqueza. Finalmente, es esencial eliminar la parte del gasto público que continúa siendo regresiva y ampliar la red de protección social para que se erradique la pobreza extrema, cualquiera que sea su causa. Para ello se necesitarán programas adicionales a los vigentes, porque el perfil de los que son pobres en extremo después de las transferencias gubernamentales tiende a ser más urbano, más joven y relativamente mejor educado que los beneficiarios de los programas existentes.

[8] Samuel Z. Stone Professor of Latin American Economics, Tulane University, y Non-resident Fellow del Center for Global Development y del Diálogo Interamericano: <[nlustig@tulane.edu](mailto:nlustig@tulane.edu)>.

## 2. MICROECONOMÍA

### Introducción

*Alejandro Castañeda Sabido*

### 1. Competencia en el mercado de crédito bancario mexicano

*José Luis Negrín, Diadelfa Ocampo y Pedro Struck*

### 2. Evolución de las telecomunicaciones a partir de la privatización de Telmex

*Alejandro Castañeda Sabido*

### 3. Competencia económica

*Ernesto Estrada González*

### 4. La apertura comercial

*Jaime Serra Puche*

### 5. Externalidades económicas, ambientales y sociales de las empresas

*Alfonso Mercado*

### 6. La participación laboral de los adultos mayores

*Edwin van Gameren*

### 7. Una reflexión sobre la seguridad social

*Nelly Aguilera*

### 8. Una propuesta integral para mejorar el sistema de salud

*Nelly Aguilera*

### 9. El mecanismo de asignación estudiantil en la zona metropolitana de la ciudad de México

*David René Michel Cantala*

### 10. Evolución y perspectivas de la producción de petróleo y gas natural

*Adrián Lajous*

# INTRODUCCIÓN

La economía mexicana ha experimentado grandes cambios en los últimos 30 años. A finales de la década de 1980 se inició un proceso de transformación que tenía como objetivo mejorar la eficiencia de la economía mexicana y proyectar un mayor crecimiento a largo plazo. Entre las reformas más importantes están la privatización de empresas y la entrada de México al GATT y al TLCAN, esto último implicaba la liberalización del comercio exterior. La mayoría de las privatizaciones de la etapa del gobierno de Miguel de la Madrid buscaban disminuir el déficit público, pues casi todas las empresas privatizadas perdían dinero al tener restricciones presupuestarias débiles y carecer de incentivos para la eficiencia. En el sexenio de Salinas de Gortari se privatizaron las empresas más grandes, los bancos y la compañía Teléfonos de México (Telmex), lo que tendría efectos sobre el comportamiento de la economía. La privatización de Telmex (1990) se realizó sin que existiera un marco normativo adecuado; la Ley Federal de Telecomunicaciones apareció en 1995 y, tiempo después, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel). Asimismo, en 1990 comenzó la privatización de los bancos, cuyo objetivo básico era recaudar. Los ejemplos ilustrados nos muestran que las privatizaciones fueron pensadas, en su momento, como una solución a los problemas fiscales que enfrentaba México, pero enfocada en la recaudación y olvidando los problemas de eficiencia que aquéllas podrían ocasionar al resto de la economía.

Aquí se discuten los problemas actuales que enfrentan la banca y las telecomunicaciones como industrias que afectan la economía en su conjunto, al ser proveedoras de insumos básicos, y se analizan sus condiciones de competencia. En los años noventa se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Dicha reforma, junto con la entrada al GATT, hizo posible establecer reglas de comportamiento para las autoridades, que garantizaban un compromiso de largo plazo respecto a la política comercial y permitían un ambiente de certidumbre para los inversionistas sobre la nueva estructura de precios relativos que estaría presente a lo largo del tiempo.

Se presenta aquí un análisis del TLCAN, el cual evalúa con seriedad sus efectos y abunda sobre posibles perspectivas. En 1993 el gobierno de México creó una ley de competencia y la Comisión Federal de Competencia, como órgano desconcentrado, con autonomía técnica y operativa de la Secretaría de Economía. Sobre el tema se incluye un estudio de la competencia en México, que resalta su importancia para el crecimiento económico y plantea propuestas para incrementar la aplicabilidad de la ley de competencia.

A partir de 1997 se instrumentaron reformas a la Ley del Seguro Social para migrar el sistema de pensiones de un esquema de derechos definidos, financiadas con las aportaciones proveídas por las generaciones jóvenes, a un esquema plenamente fondeado en el que la pensión de adulto corresponde a los ahorros que los trabajadores realizan a lo largo de su vida productiva. Sin embargo, las reformas fueron insuficientes para atender todos los problemas que enfrenta el gobierno mexicano para proveer seguridad social, ya que sólo contemplan una de las dimensiones que brindan los esquemas de seguridad social —las pensiones—, pero no resuelven los problemas referentes a ellas al no existir en la actualidad un esquema de pensión universal para todos los mexicanos. En la provisión de seguridad social existen restricciones organizacionales y también falta de cobertura para ciertos grupos poblacionales desprotegidos. En este sentido, se examina aquí cómo la falta de pensión, el nivel de la misma o la falta de esquemas de seguro de salud obligan a las personas mayores a trabajar. Asimismo, se plantean algunas propuestas para alcanzar un esquema de pensión universal que sea compatible con la presencia de trabajadores formales e informales y se sugieren cambios organizacionales entre las distintas entidades encargadas de proveer seguridad social para ofrecer un esquema más eficiente. De igual manera, en la sección se habla sobre la instrumentación de un seguro de desempleo, la provisión de asistencia a discapacitados y el cuidado infantil y, más adelante, se examina un esquema organizacional que mejore las condiciones de suministro de los servicios de salud, que fomente la competencia en la provisión y que evite las dobles coberturas sociales y privadas.

Estos esquemas de rediseño institucional se ubican dentro de la nueva tradición microeconómica que habla de cómo rediseñar los mercados para

que funcionen de mejor manera. Dentro de esta tradición se enmarca el estudio sobre la asignación, que muestra las deficiencias y ventajas del esquema de asignación estudiantil a programas educativos en el Distrito Federal y revela cómo el análisis económico moderno es útil para resolver problemas prácticos.

Para finalizar la presente sección ofrece un análisis de la producción petrolera, la cual ha ido en descenso en los últimos años (de 2005 a 2009) y cuyas reformas aprobadas en 2008 respondieron (en gran medida) a esa caída. Se describe con detalle el funcionamiento de la industria petrolera, su evolución reciente, así como las perspectivas a futuro, tanto del sector como de su influencia en la economía del país.

*Alejandro Castañeda Sabido*

# 1. COMPETENCIA EN EL MERCADO DE CRÉDITO BANCARIO MEXICANO

*José Luis Negrín, <sup>[1]</sup> Diadelfa Ocampo <sup>[2]</sup> y Pedro Struck <sup>[3]</sup>*

Este trabajo intenta medir el nivel de competencia en los mercados de crédito bancarios en México por medio del indicador estadístico  $H$  desarrollado por Panzar y Rosse (1987). Su metodología se basa en la correspondencia entre la estructura de mercado y la respuesta (proporcional) de los ingresos de los bancos a cambios (proporcionales) en los precios de los insumos utilizados. La metodología se aplica tanto al mercado de crédito en su conjunto como a carteras de crédito particulares. Uno de los resultados más importantes es que se refuta la hipótesis de que la industria se comporta como un monopolio. Además, concluimos que en cuanto al crédito agregado, la intensidad de la competencia ha aumentado en los últimos años. Se encuentra, también, que la estructura no es homogénea en todos los mercados de crédito bancario. De hecho, en algunas actividades no puede rechazarse la hipótesis de que en el mercado exista un cartel.

Por varias razones, resulta esencial realizar un análisis de competencia para el sector bancario mexicano que abarque los últimos años, específicamente de 2000 a 2007. Después de la crisis financiera de 1994-1995, los bancos mexicanos iniciaron un proceso de ajuste profundo que terminó hasta principios de la presente década e incluyó, entre otras cosas, la participación mayoritaria de bancos extranjeros. Al mismo tiempo, las autoridades financieras realizaron cambios institucionales y regulatorios para reducir la vulnerabilidad del sistema bancario. Asimismo, se efectuaron modificaciones contables que alteraron la manera en que se registraban algunas de las variables financieras más relevantes. La mayor parte de los ajustes ocurrió antes del año 2000. De este modo, entre 1995 y 2000 los bancos parecían más preocupados por alcanzar una situación financiera sana que por proporcionar crédito. Paralelamente, la estabilidad macroeconómica que caracterizó al periodo 2000-2007 procuró las bases

para el aumento del crédito y la generación de competencia, no sólo en el sistema bancario sino en la economía en general.

En México existe la percepción de que las tasas de interés de los créditos y las comisiones asociadas a los servicios bancarios son demasiado elevadas; suele considerarse que las ganancias de los bancos son excesivas. Se infiere, entonces, que la competencia bancaria no es intensa, aunque no existen estudios formales que sustenten tales afirmaciones; más aún, se presume que el nivel de competencia no es homogéneo en todos los servicios bancarios, pues las condiciones en que se presta no son iguales. El análisis de la competencia existente en cada mercado crediticio debe realizarse por separado.

Por tal razón, aplicamos la metodología de Panzar y Rosse (PR) a los ingresos generados en cada mercado de crédito bancario (hipotecario, comercial y al consumo). Es razonable suponer que el precio de los insumos para un banco dado es el mismo, sin importar el uso que se les dé en términos de los créditos que se generen, lo que equivale a definir cada una de las fuentes de ingreso por crédito como un mercado particular. Éste es el primer estudio que emplea la metodología de PR para analizar por separado los diferentes mercados de crédito en los que participan los bancos.

Nuestro análisis se limita a los bancos comerciales; no incluye bancos públicos ni instituciones no bancarias. Los primeros se excluyen porque no necesariamente tienen como objetivo la maximización de ganancias, supuesto central del modelo. Las segundas, porque son instituciones que enfrentan una regulación enteramente distinta de los bancos. También debemos mencionar que nos concentramos en el mercado de crédito, no en el de depósitos. Seguimos el enfoque de intermediación, que considera los depósitos como insumos, no como servicios; así, los bancos sólo son considerados como intermediarios de fondos.

La rentabilidad en el sistema bancario mexicano se ha elevado de manera continua durante la anterior década, aunque al compararla con una muestra de países emergentes no parece excesiva. Dado que el estudio se centra en la competencia en el mercado de crédito, se considera la importancia del ingreso relacionado con crédito en el ingreso total de los bancos. Luego de disminuir (en términos reales) durante varios periodos, el ingreso por

intereses totales empezó a recuperarse de nuevo a partir de 2003 y en 2007 representó cerca de 80% de los ingresos totales.

La evolución de los ingresos por crédito se relaciona con la de la cartera de crédito al sector privado; en 2000 sólo representaba 8% del PIB y para 2007 se duplicó, y más todavía. Asimismo, la composición de la cartera de crédito ha tendido a modificarse en los últimos años. El crédito al consumo mostró un gran dinamismo durante casi todo el periodo de análisis, mientras que el crédito hipotecario y a las empresas empezó a repuntar en 2005. La participación del crédito al consumo en la cartera vigente pasó de 8 a 32% del total, de 2000 a 2007; de manera aún más dramática, los ingresos relacionados con créditos al consumo aumentaron de 12 a 57% de los ingresos por crédito total en el mismo lapso. El crédito al consumo genera los mayores ingresos a los bancos mexicanos. Por su parte, el crédito hipotecario bancario siguió reduciéndose durante los primeros años de la década, porque su cartera vencida seguía elevada; simultáneamente, la existencia de las sociedades para compartir información crediticia ha permitido un mayor dinamismo del crédito al consumo.

Otro indicador que puede estar vinculado con los niveles de competencia son los márgenes financieros, que es la diferencia entre los ingresos y gastos relacionados con intereses recibidos y pagados, respectivamente, por los bancos. El margen financiero promedio de 2004-2006 es mayor que el de 2000-2003. Otro indicador son las tasas de interés pasivas y activas que fijan los bancos. Las tasas implícitas para créditos comerciales y a la vivienda se ubican en niveles inferiores a 10% desde hace varios años; las de créditos al consumo mantienen niveles superiores a 20 por ciento.

Al revisar los indicadores de concentración de diferentes tipos de crédito se aprecia que son muy heterogéneos. El número de bancos que ofrecen crédito al consumo pasó de 16 a 30 entre 2000 y 2007. Entre los años 2000 y 2004, la cartera hipotecaria registró una caída de 622 puntos, seguida de un incremento de 560 puntos de 2005 a 2007, debido a un cambio en el funcionamiento del mercado hipotecario mexicano entre 2004 y 2005, cuando algunos bancos adquirieron sociedades financieras de objeto limitado (Sofoles) hipotecarias.

La estructura de la industria de crédito bancario en México, a nivel agregado, es de competencia monopólica, la cual es muy común en un mercado en el que conviven muchas empresas que ofrecen productos heterogéneos. En esta estructura la competencia se basa en la diferenciación de productos más que en los precios; así, cada banco enfrenta una demanda de crédito con pendiente negativa que le da cierto control sobre sus precios, como lo hace un monopolio. Cada empresa obtiene ganancias extraordinarias, al menos en el corto plazo. Un factor que favorece tal tipo de estructura es la dificultad de los consumidores para comparar información sobre las características de los servicios que ofrece cada institución. En la competencia perfecta, aunque haya varios proveedores, los servicios son homogéneos y no se necesita mucha información para comparar. En cambio, en la competencia monopólica los consumidores deben reunir y comparar información de diferentes proveedores, lo cual dificulta la movilidad de los consumidores entre bancos. De ahí que en los mercados donde hay competencia monopólica los gastos de promoción sean muy grandes, pues los bancos intentan obtener lealtad a su marca. Lo anterior parece describir muy bien la industria bancaria, en general, y la mexicana, en particular.

Pese a ello, a nivel agregado se detecta una tendencia a intensificar la competencia en el mercado; éste es un signo alentador que, posiblemente, se relacione con la estabilidad económica, los cambios institucionales y la mayor entrada de bancos a la industria registrada en el periodo. Así, es necesario estudiar si dicho proceso se vincula con la participación de bancos extranjeros. Además, es factible que el proceso se amplíe con la entrada en operación de los bancos-tienda y los bancos de nicho.

Como era previsible, la estructura en los diferentes mercados de crédito bancario es heterogénea. En particular, en el mercado de crédito bancario al consumo se detectó una estructura de tipo cartel, lo cual no es del todo sorprendente, porque en este tipo de crédito la diferenciación de productos es más factible.

Desde la perspectiva de promoción de competencia en el mercado de crédito al consumo se deben seguir desarrollando mecanismos que abaraten la obtención de información sobre los servicios y el precio de los mismos

para los consumidores. Esto tenderá a favorecer la movilidad de los clientes y, con ello, se impulsará la competencia.

Uno de los resultados interesantes de nuestro estudio es que, precisamente, el crédito al consumo, cuyos índices de concentración se redujeron más durante el periodo analizado, resultó tener la estructura menos competitiva, lo que confirma que las medidas de concentración no siempre funcionan como una buena aproximación de la intensidad de la competencia.

[1] Especialista financiero del Banco de México: <[jlnegrin@banxico.org.mx](mailto:jlnegrin@banxico.org.mx)>.

[2] Investigador financiero del Banco de México: <[docampo@banxico.org.mx](mailto:docampo@banxico.org.mx)>.

[3] Investigador financiero del Banco de México: <[pstruck@banxico.org.mx](mailto:pstruck@banxico.org.mx)>.

## 2. EVOLUCIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES A PARTIR DE LA PRIVATIZACIÓN DE TELMEX

*Alejandro Castañeda Sabido*<sup>[4]</sup>

Nuestro objetivo es presentar un estudio sobre el proceso de regulación de las telecomunicaciones a partir de la privatización de Teléfonos de México (Telmex), la mayor empresa de telecomunicaciones del país. A pesar de la experiencia internacional ésta se privatizó como un monopolio verticalmente integrado. Antes de su privatización, el Departamento de Justicia de Estados Unidos ya había negociado el desmembramiento de la empresa de telecomunicaciones nacional, ATT, por comportamiento anticompetitivo hacia otros operadores locales. A raíz de la negociación, la empresa ATT dejó el servicio local y se orientó al negocio de larga distancia. La experiencia de Estados Unidos indicaba que empresas verticalmente integradas (que ofrecían servicio local y de larga distancia) se podían involucrar en prácticas anticompetitivas. No obstante, el gobierno de México decidió privatizar Telmex como una empresa verticalmente integrada, por una razón eminentemente recaudatoria, lo que significaría un mayor ingreso si se ofrecía así, ya que, en el precio de venta, se obtendría parte de las ganancias monopólicas a las que podían aspirar los nuevos dueños.

Recordemos que al inicio de la década de 1990 el país estaba saliendo de la crisis de la deuda y la prioridad de la política económica era recaudar para mejorar la posición fiscal del gobierno. Al momento de la privatización la competencia en telecomunicaciones era limitada: la única red nacional en celulares pertenecía a Telmex. La competencia en larga distancia no comenzó sino hasta 1997 y la de servicio local en 1999. El único mercado en el que había competencia era el de radiolocalizadores.

Asimismo, el marco institucional en aquel momento era relativamente débil. En 1990 no existía un órgano regulador autónomo capaz de enfrentar las presiones políticas y orientado a regular las telecomunicaciones. La Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) se creó en 1996 y la Comisión Federal de Competencia en 1993. El instrumento legal para

regular a Telmex fue el título de concesión y el órgano encargado de hacerlo fue, al principio, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). El instrumento para regular las telecomunicaciones fue emitido hasta 1995, con la Ley Federal de Telecomunicaciones. Todos estos elementos se conjuntaban para tener un esquema institucional débil que favorecía el ejercicio del poder monopólico. Además, la Cofetel no ha tenido ni tiene hasta el día de hoy la discrecionalidad necesaria para regular, las sanciones a los concesionarios por incumplimiento, así como la emisión y revocación de concesiones que son llevadas a cabo por la SCT. Por otro lado, la redacción actual de la ley otorga a la SCT facultades para revisar, modificar o no considerar los planteamientos de la Cofetel relativos a la interconexión, por ejemplo. La SCT está mucho más sujeta a presiones políticas y de grupos de interés, por lo que sus decisiones de competencia están politizadas.

### *Estado actual de las telecomunicaciones*

Respecto al estado actual de las telecomunicaciones, podemos decir que existe una gran participación de mercado por parte de los operadores principales. Con datos de 2009 comprobamos que Telcel (telefonía celular de Telmex) tiene una participación de 75% en el número de usuarios. Por otra parte, en 2006 Telmex participaba con 90% en el número de líneas. No sería sorprendente encontrar poder de mercado con estos datos.

En cuanto a precios, encontramos que México sigue siendo un país caro en servicios de línea fija para uso residencial, en bajo, medio y alto consumo. Datos del *Communications Outlook* de la OCDE en 2009 indican que, en estos tres servicios, México se ubica entre los cuatro países más caros de la Organización. En servicio de líneas a negocios es el más caro; en móvil está entre los seis países más caros, de acuerdo con la canasta de consumo, y en algunos casos llega al cuarto lugar. En banda ancha, si medimos los precios en mb/seg, el precio más bajo que puede conseguirse en México es cuatro veces más elevado que el de Turquía, el segundo país más caro de acuerdo con esta medida. En conclusión, la evidencia reciente indica que México se ha movido a niveles de precio ligeramente más bajos en telefonía móvil; sin embargo, en líneas fijas y banda ancha sigue siendo de los países más caros de la OCDE.

## *Interconexión*

La interconexión se define como los acuerdos técnicos y comerciales que negocian los operadores para que sus usuarios puedan comunicarse con los usuarios de los otros operadores. Las tarifas de interconexión afectan de manera sustantiva los precios para los usuarios finales; por lo tanto, si se quiere reducir los precios a los usuarios finales, se debe trabajar, también, en reducir las tarifas de interconexión. La tarifa de interconexión puede ser utilizada como un mecanismo de colusión para imponer precios finales; esto ocurre cuando los operadores son libres de fijar las tarifas. Asimismo, la tarifa por terminación en telefonía móvil es muy elevada si se la compara con su contraparte fija, por la existencia del esquema de “el que llama paga”. La explicación intuitiva indica que en este esquema al usuario que recibe la llamada no le preocupa si el operador con el que está suscrito cobra mucho por terminarla, porque ese usuario no paga nada por recibir llamadas, lo que permite que los operadores de móviles cobren excesivamente por terminarla.

Los elevados precios en los servicios a usuario final tienen su contrapartida en el bajo nivel de competencia que observamos. Esto puede ser subsanado mediante dos esquemas complementarios: por un lado, la entrada de proveedores de servicio que arrienden infraestructura, principalmente el bucle local (lo que se llama “la última milla”) y, por otro, la entrada de operadores que cuenten con infraestructura completa, como las empresas de cable u operadores de banda ancha inalámbricos (por ejemplo, operadores de tecnología LTE). Para avanzar en la competencia se deben mejorar las condiciones de interconexión. En este sentido, las decisiones de la Cofetel de obligar a los operadores a proveer la interconexión con base en costos apuntan en el camino correcto, pues permitirán la entrada de nuevos operadores. Asimismo, la directiva de interconexión del 1 de abril de 2008 (publicada por la Cofetel), que obliga a la desagregación del bucle local, permite la entrada de proveedores de servicios. Cabe señalar que esta directiva está suspendida por amparos de las empresas preponderantes. Por ejemplo, la autorización para que Telmex pueda ofrecer video está supeditada a que acepte mejores condiciones de interconexión, entre ellas la de la directiva.

## *Recomendaciones*

Para mantenerse en el camino correcto debe seguirse avanzando en la regulación de la interconexión con base en costos, sobre todo para los operadores dominantes. Asimismo, debe explorarse la opción de instrumentar un esquema de *bill and keep*, mediante el cual los operadores reciban el tráfico de otros operadores sin cobrar, a cambio de que los otros hagan lo mismo, lo que debe llevar a mejores precios finales.

[4] Profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México: <[acasta@colmex.mx](mailto:acasta@colmex.mx)>. Se agradece la colaboración de Yerania Sánchez.

### 3. COMPETENCIA ECONÓMICA

*Ernesto Estrada González* <sup>[5]</sup>

La literatura económica y la evidencia empírica indican que la competencia en los mercados reduce el precio de los bienes y servicios para el consumidor y promueve la productividad y el crecimiento económico. Sin embargo, un gran número de sectores de la economía mexicana muestra niveles de competencia muy por debajo de los promedios observados en otros países miembros de la OCDE.

Por su bajo nivel de competencia destacan, entre otros, los sectores de transporte, telecomunicaciones, energía y servicios financieros, los cuales tienen efectos en la competitividad del resto de la economía; asimismo, sobresalen diversas industrias manufactureras, entre ellas las de refrescos, cemento, harina de maíz, cerveza y productos farmacéuticos.

México también se caracteriza por un sinnúmero de regulaciones y políticas gubernamentales que introducen restricciones innecesarias a la competencia en un amplio número de sectores. Por ejemplo, entre los países miembros de la OCDE, México se ubica como el segundo con más barreras al comercio y la inversión, como el tercero con mayores restricciones para regular los mercados de productos e imponer barreras a la iniciativa empresarial y como uno de los países con menores mejoras relativas en estos indicadores.

La política de competencia en México comienza en 1993, cuando entra en vigor la Ley Federal de Competencia Económica y con la creación de la Comisión Federal de Competencia (CFC) como organismo responsable de su aplicación. Desde su creación la CFC ha avanzado hacia una política de competencia que promueva la eficiencia de mercado y el bienestar del consumidor. En la aplicación de la ley se ha buscado: *i]* implantar un control de concentraciones que prevenga fusiones de corporaciones dañinas para la competencia, sin inhibir o infligir costos injustificados en las concentraciones procompetitivas; *ii]* eliminar una inclinación a la colusión promovida por el papel histórico que tienen las cámaras empresariales, y *iii]* identificar y sancionar un número relevante de conductas unilaterales. Con

respecto a la abogacía por la competencia se han incorporado principios de competencia en procedimientos asociados con privatizaciones y la asignación de concesiones y permisos, así como en el diseño y aplicación de varias regulaciones sectoriales. Finalmente, la Comisión ha ganado litigios clave ante los tribunales, lo que abre el camino hacia una aplicación de la ley basada en un sólido análisis económico.

No obstante, la CFC necesita superar retos fundamentales para tener éxito en el futuro. La competencia todavía no es el modo normal de hacer negocios en México; sigue siendo común obtener y defender privilegios otorgados por el Estado. En este sentido, deben ampliarse las actividades de abogacía y continuar los esfuerzos para hacer que la política de competencia sea relevante para un público amplio.

Un reto similar consiste en hacer de la política de competencia una política de Estado. En México muchos funcionarios públicos todavía consideran opuestas las políticas de competencia y de regulación, actitud que crea barreras de acceso y subsidios que favorecen a las empresas domésticas y aparentan impulsar la competitividad de las empresas mexicanas. La Comisión ha publicado varias opiniones para promover regulaciones favorables a la competencia y aun cuando no siempre se llevan a cabo se han logrado mejoras hacia un marco regulatorio procompetitivo.

Las multas máximas son inferiores que en los estándares internacionales e insuficientes para disuadir a las empresas dominantes de incurrir en conductas anticompetitivas. La aplicación efectiva de la ley requiere un incremento sustancial en estas multas. No obstante, parece que algunas de las empresas afectadas han tenido éxito en cabildear contra varias iniciativas inspiradas en dicha meta.

La efectividad en la aplicación de la Ley ha sido mermada por un exceso de litigios. La demanda de amparo constituye un instrumento crucial para salvaguardar los derechos de los individuos, pero el gran número de demandas se ha vuelto un serio problema para la promoción de la competencia: consumen una parte importante de los recursos de la Comisión y, más importante, retardan la justicia al dejar desprotegido el interés público. Otro problema importante se refiere a la poca familiaridad con los conceptos e instrumentos económicos dentro del sistema judicial.

Dichos problemas son difíciles de resolver. Por fortuna, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto la constitucionalidad de la gran mayoría de los artículos de la Ley, así como varios aspectos importantes de procedimiento al pronunciarse sobre contradicciones de los tribunales inferiores, lo que podría reducir el número de demandas de amparo en el futuro.

La Comisión ha puesto en marcha diversas estrategias con el objetivo de promover una mayor comprensión de los aspectos económicos dentro del sistema judicial y aboga por establecer un tribunal de amparo especializado en asuntos económicos. También es necesario reforzar los procesos de investigación y resolución a fin de minimizar el riesgo de que los tribunales revoquen las resoluciones por errores de procedimiento y de reducir los incentivos de los agentes para litigar en esos términos.

El artículo 28 de la Constitución prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas. Sin embargo, la definición de monopolios excluye las actividades del Estado en los siguientes “sectores estratégicos”: correos, servicios de telegrafía y radiotelegrafía, petróleo y otros hidrocarburos, petroquímica básica, energía nuclear y electricidad. En estos sectores la ley de competencia no tiene jurisdicción y el papel de la Comisión se encuentra limitado; las actividades más relevantes abarcan el sector energético por su considerable importancia para la competitividad de los restantes sectores económicos. La remoción de tales restricciones es un tema muy sensible en México y requiere cambios constitucionales. La CFC poco puede hacer en esta materia, más allá de identificar los costos que se imponen a la competitividad de la economía y al bienestar del consumidor y de prevenir que los monopolios estatales excluyan a competidores en mercados fuera de la excepción constitucional.

Varios sectores abiertos a la inversión privada fueron privatizados mediante esquemas que buscaban maximizar el ingreso de su venta en lugar de promover la eficiencia económica y el bienestar del consumidor. Estos procesos crearon agentes con altas participaciones de mercado y con incentivos para realizar prácticas de exclusión, que dificultan la labor de promover un ambiente propicio para la competencia. Algunos de esos sectores incluyen telecomunicaciones, ferrocarriles, aeropuertos y puertos marítimos; en ellos la CFC necesita continuar investigando y sancionando las

prácticas que buscan excluir a los competidores, así como identificar los casos que ameriten determinar una falta de condiciones de competencia que detone el mecanismo para establecer regulaciones específicas.

Las nuevas facultades de investigación de carteles que involucran complejos acuerdos secretos también enfrentan retos; tal es el caso del programa de reducción de sanciones aprobado por el Congreso en 2006, que a la fecha sólo ha producido algunos delatores; el éxito del programa requiere que las acciones de la autoridad de competencia tengan un efecto disuasivo real.

En las investigaciones sobre conductas unilaterales, la CFC necesita concentrar sus recursos en casos que ameriten estudio y evitar disipar tiempo y esfuerzo en aquellos que no representan una amenaza a la competencia. Con este propósito se deben revisar los criterios de análisis para incorporar un enfoque más económico y asegurar que sólo se investiguen y sancionen las conductas verdaderamente anticompetitivas.

[5] Director general de Estudios Económicos de la Comisión Federal de Competencia: <[eeestrada@cfc.gob.mx](mailto:eeestrada@cfc.gob.mx)>. Las opiniones aquí expresadas no necesariamente reflejan las de la Comisión.

## 4. LA APERTURA COMERCIAL

*Jaime Serra Puche* [\[6\]](#)

Hace 70 años se fundó La Casa de España, hoy El Colegio de México, como resultado de una histórica decisión del gobierno mexicano. A diferencia de los países aliados europeos, México optó por no reconocer al gobierno de Franco y mantener relaciones con el gobierno republicano español, abriendo generosamente sus puertas a los exiliados, entre los que había un elevado número de académicos. Esta decisión de política exterior de avanzada contrasta, claramente, con la decisión conservadora y proteccionista que el propio gobierno mexicano tomó, 10 años después, de no participar en la fundación del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT), en la que participaron, entre otros, Brasil e India, países de tradición proteccionista. Tuvieron que transcurrir casi 40 años más para que México ingresara al GATT y empezara, así, la apertura franca de su economía al comercio internacional.

El proceso de apertura comercial contemporánea, que esencialmente se inició con el ingreso de México al GATT, ha sido materia de intenso debate público. En el ámbito político el debate ha sido dominado por posicionamientos ideológicos, con pocos fundamentos analíticos y empíricos e, incluso, con graves elementos de desinformación. En el ámbito académico el debate ha sido más serio.

El proceso de apertura que comenzó en México con el ingreso al GATT tiene cuatro eventos clave: primero, el propio ingreso al GATT; segundo, la introducción del Pacto; tercero, el inicio del TLCAN y, cuarto, la introducción de otros tratados de libre comercio, principalmente con la Unión Europea (TLCUE).

La apertura comercial de México fue tardía; el país ingresó al GATT 40 años después de su fundación, cuando el Acuerdo contaba ya con 90 países. Entre la fundación del GATT y la entrada de México ingresaron a esa organización 67 países, entre los que figuran varios latinoamericanos e incluso africanos, todos ellos con tradición proteccionista.

La apertura comercial que se inició en 1986 conllevó la corrección de precios relativos entre bienes exportables e importables y eliminó el sesgo antiexportador en la economía. El efecto de la disminución arancelaria sobre el crecimiento de las exportaciones no petroleras es, tal como se esperaría, estadísticamente significativo.

Si bien la señal del ingreso al GATT fue poderosa, la disminución arancelaria efectiva, que se introdujo con el Pacto a finales de 1987, fue mucho más sustantiva. La señal del GATT encontró un buen complemento en la fijación de un arancel máximo de 20% en prácticamente todos los sectores, como medida central del Pacto. El grado de apertura aumentó después de la introducción de dicho arancel máximo. A pesar de que este arancel máximo no era un compromiso internacional, como sí lo fue la consolidación arancelaria en el GATT, la claridad y contundencia de la medida y el compromiso en el seno del Pacto le dieron un elevado grado de credibilidad que influyó en las decisiones de los agentes económicos y, por tanto, continuó gradualmente la reasignación de recursos hacia la producción de bienes exportables.

El ingreso de México al GATT aunado a la introducción del arancel máximo del Pacto representaron el primer cambio estructural en la apertura comercial contemporánea de México, pero el TLCAN significó el paso más importante en dicho proceso. Las características distintivas de este Tratado, en términos del tamaño del mercado, de la reciprocidad y del tratamiento a la inversión, parecen ser las razones fundamentales detrás de su importancia relativa.

Hay, por lo menos, tres características distintivas del TLCAN que destacan por su naturaleza y alcance, cuando se le compara con los otros tratados multilaterales o regionales que México ha firmado. En primer lugar, el tamaño relativo del mercado que se crea con el TLCAN y el del comercio que había antes de él en la región son superiores a cualquier otro mercado creado por tratados bilaterales o regionales suscritos por México. En segundo lugar, el grado y ritmo de reciprocidad que México obtuvo de Canadá y Estados Unidos tiene un alcance mayor que los otros tratados o, naturalmente, que las medidas de apertura unilateral. Tercero, el tratamiento y la protección que se otorgan a los flujos de inversión entre las partes en el TLCAN son más amplios que en el resto de los tratados. Estos elementos

explican, como lo veremos, que el TLCAN haya sido el acontecimiento más significativo en la apertura comercial en la historia del México moderno.

El resto de los tratados (v.g., TLCUE) no ha tenido un efecto estructural en la apertura comercial de México. El TLCAN resultó en un incremento importante de las exportaciones no petroleras, que hubieran sido 50% inferiores; de la inversión extranjera directa, que habría resultado 40% inferior; de la velocidad de la transferencia tecnológica, la cual pasó de 1.6 a 0.7 años, y en una disminución del tiempo para que la mano de obra absorba dicha transferencia productivamente, al pasar de 2.5 a 1.7 años.

Desde que se creó el TLCAN se ha dado una integración creciente en términos de comercio e inversión intrarregionales, convergencia macroeconómica y sincronización de ciclos económicos.

Hay una tendencia mundial a la regionalización comercial. La proliferación de tratados regionales, los aumentos en el costo del transporte y la imposición creciente de restricciones a las exportaciones otorgan ventajas a los socios comerciales que están cerca del mercado. Existe complementariedad entre las tres economías de América del Norte en la dotación de factores de la producción. En los mercados de la región del gas natural, los alimentos y el acero hay un balance razonable que ofrece una ventaja frente al encarecimiento generalizado de estos bienes. Asimismo, existe una complementariedad en el mercado laboral que, de permitirse la movilidad de este factor, disminuiría la razón de dependencia demográfica de la región de manera sustantiva.

A pesar de que las medidas del TLCAN sólo se hicieron respecto a Canadá y Estados Unidos, el tamaño mismo del mercado norteamericano y los flujos comerciales previos al Tratado explican parcialmente el importante alcance que esta medida tuvo en el grado de apertura de la economía en general. A la dimensión del mercado hay que añadir que, en contraste con las medidas unilaterales de apertura de nación más favorecida (Pacto y GATT), en el TLCAN se planteó eliminar, y no sólo disminuir, las barreras arancelarias al comercio. El tamaño del mercado y el alcance de la apertura tuvieron efectos importantes en el estímulo al comercio del país. Antes del TLCAN el comercio con los países de América del Norte representaba casi 77.6% del total.<sup>[7]</sup> Al mismo tiempo, el acuerdo de total eliminación de

aranceles ocasionó una expectativa de apertura comercial que también incidió en el impacto de esta medida sobre el grado de apertura de la economía.

Para analizar el futuro del TLCAN se utilizan tres premisas: la primera intenta desmenuzar el grado de integración de las economías de América del Norte; la segunda pretende dilucidar el futuro del regionalismo comercial, a la luz de los aumentos del costo del transporte, y la tercera aborda la complementariedad en la dotación de factores de producción y el balance de mercados de materias primas en la región. A partir de estas premisas y de su correspondiente evidencia empírica se conjetura sobre lo que puede ser el futuro del principal instrumento comercial de México.

PREMISA 1. El grado de integración de las economías de América del Norte ha aumentado a partir de la introducción del TLCAN, tanto en términos de comercio e inversión intrarregionales como de convergencia macroeconómica y sincronización de ciclos económicos.

Los flujos comerciales y de inversión dentro de la región han crecido de manera razonablemente sostenida desde que el TLCAN entró en operación y muestran un crecimiento dinámico con una notable disminución entre los años 2000 y 2002, que coinciden con el ingreso de China a la OMC y los sucesos del 11 de septiembre de 2001. Los dos eventos tuvieron un efecto sobre los flujos comerciales y de inversión norteamericanos desde y hacia México. En particular, cuando China entró oficialmente a la OMC recibió, automáticamente, el trato de nación más favorecida. Esto terminó con la incertidumbre sobre el acceso de los bienes chinos al mercado de Estados Unidos, que previamente estaban sujetos a una aprobación anual del estatus de nación más favorecida por parte del Congreso de ese país. El efecto fue doble porque esta modificación afectó el comportamiento de las exportaciones chinas, sobre todo de manufacturas, y el comportamiento de los inversionistas estadounidenses, quienes decidieron, una vez que se eliminó la incertidumbre del acceso, invertir de manera creciente en plantas chinas para exportar al mercado de su país. Este segundo efecto fue mayor.

Además del crecimiento del comercio y de las inversiones regionales, se ha generado, a lo largo de la vida del TLCAN, un proceso de convergencia macroeconómica entre las tres economías de América del Norte. El

comportamiento de las principales variables macroeconómicas —las tasas de interés, el tipo de cambio y la inflación— de las tres economías muestra una tendencia muy clara hacia la convergencia desde que entró en vigor el TLCAN. Después de la crisis mexicana de balanza de pagos de 1994-1995, el comportamiento de estas variables en su economía ha ido convergiendo en un patrón muy parecido al de Estados Unidos y Canadá; se ha dado un proceso de convergencia macroeconómica notable entre las tres economías de la región.

Naturalmente, las políticas fiscales y monetarias responsables que ha seguido el gobierno de México desde la crisis de 1994-1995 son la explicación fundamental de la estabilidad.<sup>[8]</sup> Habría que añadir, sin embargo, que la apertura de la economía también contribuyó en este proceso. La balanza comercial, gracias a la apertura, pasó de ser un desestabilizador en la época de la economía cerrada a un estabilizador cuando la economía se abrió. Cuando ésta estaba cerrada había un sesgo antiexportador y, por tanto, las exportaciones eran de carácter residual, por lo que el crecimiento económico siempre iba acompañado de déficits comerciales crecientes: conforme la economía crecía había menos exportaciones y las importaciones subían. Con la apertura se reasignaron, como hemos visto, recursos crecientes a la producción de bienes exportables y, por tanto, las exportaciones pasaron de ser residuales a uno de los principales motores de crecimiento. Por ello, cuando las tasas de crecimiento suben, también lo hacen las exportaciones, que evolucionan de manera similar a las importaciones y tiende a desaparecer el elemento desestabilizador de la balanza comercial que era inherente a las épocas de elevado proteccionismo. Por ello, la evidencia de convergencia macroeconómica a partir de la introducción del TLCAN no es del todo sorprendente.

PREMISA 2. La proliferación de tratados comerciales regionales (TCR) en la última década y media, aunada al aumento del costo del transporte y la introducción de restricciones a las exportaciones, están dando lugar a una autarquía regional que favorece el comercio y la inversión intrarregionales sobre los flujos globales.

En los últimos años, al amparo del artículo 24 del GATT, se ha registrado una gran proliferación de tratados preferenciales de comercio (TPC). Hoy día existen casi 90 TPC registrados en la OMC, que involucran a prácticamente todos los países miembro de dicha organización y representan más de 50% del comercio mundial. Entre ellos hay un buen número de acuerdos regionales (TCR), que defino como acuerdos entre países que comparten fronteras. Este tipo de acuerdo comercial no sólo incluye preferencias arancelarias y de otra naturaleza, sino también implica ventajas por la cercanía geográfica que, debido a los recientes aumentos del costo de transporte, ha tomado gran importancia.

Las ventajas de acceso que los países se otorgan, al amparo de los acuerdos preferenciales, aumentan en los acuerdos regionales porque la cercanía implica menos costos de transporte. Frente al reciente encarecimiento del transporte, debe tomarse en cuenta que los TCR no sólo otorgan a sus miembros ventajas equivalentes al diferencial entre los aranceles preferenciales y los de nación más favorecida, sino que a estos últimos también habría que sumarles el costo del transporte, que tiene que ser cubierto, de acuerdo con las distancias específicas, por todos aquellos países distantes de la región. Dicho fenómeno puede medirse en términos de aranceles implícitos del costo del transporte.

En el caso del TLCAN esto es particularmente claro cuando se analiza el efecto potencial sobre los flujos comerciales entre el bloque norteamericano y China. El costo de transportar un contenedor estandar de 40 pies de China a la costa este de Estados Unidos, por ejemplo, es superior en alrededor de 4 500 dólares al costo desde México, cuando el precio del barril de petróleo es de 70 dpb,<sup>[9]</sup> lo que es equivalente a un arancel de 7.4% que, aunado al arancel de nación más favorecida que China tiene que pagar al ingresar al mercado estadounidense, constituye una preferencia promedio para los productos mexicanos de alrededor de 12.3%. Este efecto es, naturalmente, mayor en aquellos productos que tienen una razón baja de valor a costo de transporte. No es sorprendente que la participación de dicho tipo de productos en el total de las exportaciones chinas hacia Estados Unidos haya pasado de 52 a 42% en los últimos cuatro años.

A las fuerzas que apuntan hacia la regionalización del comercio hay que añadir las tendencias recientes en varios países a establecer restricciones a las exportaciones, con el afán de disminuir precios domésticos en un ambiente de encarecimiento generalizado de materias primas. En ciertas circunstancias tal tipo de restricciones pueden tener un efecto positivo sobre el bienestar del país que las introduce, puesto que en éste ocurre un daño en el excedente del productor y un aumento en el excedente del consumidor. Pero en los países importadores el efecto es inverso: se produce un daño en el excedente del consumidor mientras que aumenta el excedente del productor. Inequívocamente, hay una disminución en el bienestar mundial. Sin embargo, la posibilidad de que el bienestar del país exportador aumente, aunada a la falta de disciplina en materia de restricciones a las exportaciones en las reglas de la OMC, hacen que este tipo de medidas proliferen, acentuando la tendencia hacia la autarquía.

La evidencia permite concluir, con un razonable grado de confianza, que la proliferación de TCR, el aumento en el costo del transporte y la tendencia a restringir exportaciones para responder a la inflación de materias primas, junto con el aparente fracaso de la Ronda de Doha de la OMC, apuntan a que la premisa 2 sea válida.

PREMISA 3. Existe un elevado grado de complementariedad en la dotación de factores de producción y balance en los principales mercados de materias primas entre las tres economías de América del Norte, lo que constituye una fuerza estructural en favor de la integración económica de la región.

Cuando se analizan los mercados de las principales materias primas en la región norteamericana se aprecia, en términos generales, un razonable equilibrio entre demanda y oferta potenciales, como se demuestra a continuación en los casos de la agricultura, del gas natural y del acero. En un sistema comercial internacional con claras tendencias hacia la regionalización este fenómeno puede constituirse en un importante factor de competitividad frente a otras regiones del mundo.

*El mercado agrícola.* Además del balance entre demanda y oferta generales de alimentos en la región (los países del TLCAN producen en conjunto alrededor de 15% de la producción mundial de alimentos y consumen cerca de 11% de ella) existe una complementariedad natural en la producción de

alimentos entre los tres países. En la producción de granos y cereales, que es intensiva en el uso de capital y requiere grandes extensiones y humedad de la tierra, Estados Unidos y Canadá tienen una ventaja competitiva clara. Por el contrario, en la producción de legumbres y frutas, que es intensiva en el uso de mano de obra, se beneficia de un clima templado todo el año, requiere pequeñas extensiones y sus márgenes aceptan los costos asociados con la irrigación, México tiene ventajas competitivas. La evolución de los flujos comerciales, desde que el TLCAN entró en vigor, muestra estas ventajas relativas. Las exportaciones mexicanas de legumbres y frutas han crecido 235.5%, mientras que las exportaciones de granos y cereales de Estados Unidos lo han hecho 95.6%. En los últimos 15 años, como resultado de la apertura de los mercados agrícolas contemplada por el TLCAN, se ha dado una sustitución en los flujos comerciales de estos bienes entre las economías de América del Norte, en favor de la producción regional.

*El mercado del gas natural* en América del Norte puede ser descrito por tres hechos fundamentales: primero, la región tiene fuentes abundantes de gas natural; segundo, la producción doméstica de Canadá, Estados Unidos y México continuará satisfaciendo la demanda de la región durante las próximas dos o tres décadas y, tercero, la infraestructura actual de transmisión (gasoductos) cubre razonablemente el territorio. Sin embargo, el pequeño déficit que hoy enfrenta la región crecerá a menos de que se desarrollen nuevas fuentes de gas natural. Para satisfacer este déficit regional el gas natural licuado (GNL) será una fuente adicional importante, dado el elevado costo de los nuevos desarrollos en regiones lejanas de Norteamérica (v.g., las aguas profundas del Golfo de México, por restricciones regulatorias, y el extremo norte de Canadá y Alaska, por costos de transporte y tecnología). Hoy día existen cinco plantas regasificadoras en Estados Unidos con una capacidad máxima de procesamiento de 5.8 billones de pies cúbicos por día, están en construcción cuatro plantas adicionales en el Golfo de México y dos en Nueva Inglaterra; una vez terminadas duplicarán la producción actual. Por su parte, México cuenta, desde agosto de 2006, con una planta de regasificación en operación en Altamira, en la costa del Golfo de México, una más en inicio de operaciones en Ensenada y otra por construirse en Manzanillo. Dicha infraestructura coadyuvará a cubrir el déficit de la región con GNL

proveniente del exterior. Sin embargo, el componente regional de los flujos comerciales de gas natural seguirá siendo dominante en las próximas décadas. Esta complementariedad, aunque no absoluta, representa una ventaja comparativa frente a otras regiones comerciales.

*El mercado del acero* en la región norteamericana no está influido por un sistema de subsidios, como es el caso del agrícola, y tampoco está sobrerregulado, como ocurre con el gas natural. Por ello, esta industria representa un ejemplo contrastante con las dos previas. La iniciativa privada de los tres países ha formado el North American Steel Trade Committee (NASTC), que tiene como propósito trabajar junto con los gobiernos de la región para identificar obstáculos y distorsiones en el comercio regional de acero y diseñar una estrategia industrial para maximizar la competitividad frente a las empresas extrarregionales. La región tenía un déficit neto equivalente a 4% de la producción mundial en 2006, que se reflejó en importaciones extrarregionales superiores a las intrarregionales. Sin embargo, la tendencia de los últimos años muestra un crecimiento mayor de las importaciones intrarregionales que el de las extrarregionales: entre 1999 y 2007 las importaciones de acero intra-TLCAN crecieron 42.2%, mientras que las extra-TLCAN se redujeron 10.4% durante el mismo periodo. La complementariedad creciente, aunada a la eliminación de obstáculos al comercio en la región, como los esfuerzos sectoriales conjuntos del NASTC, acentuarán las ventajas competitivas de la industria frente a otras regiones.

La dotación de factores de producción en la región está caracterizada por una clara complementariedad: Estados Unidos y Canadá son abundantes en capital y México lo es en trabajo. La movilidad del capital, que por naturaleza es mayor que la del trabajo, está claramente contemplada en el capítulo 11 del TLCAN. Este no es el caso en lo que se refiere a la movilidad del trabajo. Desde que se negoció el TLCAN ha habido resistencia para abordar este tema porque tiene aristas políticas complejas. No obstante, desde el punto de vista económico dicha complementariedad otorgaría una envidiable ventaja comparativa a la región.

La simple comparación de las respectivas pirámides poblacionales muestra el fenómeno de complementariedad entre Estados Unidos, México y Canadá, en tanto que las razones de dependencia de cada uno son muy

distintas. Hay una clara complementariedad entre México, población muy joven, y Estados Unidos y Canadá, poblaciones más envejecidas.

Existe un balance razonable en los mercados de materias primas y una clara complementariedad en los mercados de factores de producción. Ambos fenómenos generan, en un ambiente de regionalización del comercio internacional, importantes ventajas competitivas. La complementariedad laboral desarrolla, además, fuerzas naturales hacia la integración. Esto, en conjunto, tiende a confirmar la premisa 3.

Por todo lo anterior, resulta razonable concluir que la integración de las tres economías de América del Norte continuará, independientemente de las políticas seguidas por los gobiernos de la región, aunque algunas consideraciones pueden verse afectadas por la crisis financiera de 2008.

Seguramente veremos una disminución en el valor del índice de integración, como ocurrió en 2001. La volatilidad de los mercados también afectará las tendencias de convergencia macroeconómica. Sin embargo, puede aventurarse que, una vez que el efecto de esta crisis se absorba en la economía real, la integración y la convergencia continuarán. La disminución del precio del petróleo, que acompaña a la crisis financiera, podría restarle fuerza al argumento de la regionalización comercial; no obstante, los niveles en los que existe consenso de estabilización del precio del petróleo siguen siendo relativamente altos y, por ende, las ventajas de la cercanía geográfica se mantendrán. La desaceleración de la economía de Estados Unidos frenará el flujo de mano de obra y, en consecuencia, las ventajas competitivas que dicha movilidad conlleva.

En cualquier escenario seguirán las presiones demográficas hacia la movilidad que resultan de las diferencias en las respectivas pirámides poblacionales. Finalmente, como resultado de la crisis financiera, si las autoridades estadounidenses empiezan a introducir, de manera miope, políticas proteccionistas agresivas, el proceso de integración continuará a un paso mucho más lento y, definitivamente, estaremos en un escenario de integración desordenada, que implica elevados costos y disminución del bienestar de la región.

[6] Consultor económico de SAI Consultores: <jsp@sai.com.mx>.

[7] El porcentaje ha disminuido a 68.1%. Esta evidencia es contraria al argumento que afirma que con el TLCAN aumentó la dependencia de la economía mexicana respecto a la estadounidense.

[8] Esta disciplina fiscal y monetaria mexicana contrasta con la indisciplina estadounidense, que es la causa fundamental de la crisis financiera en la que estamos inmersos.

[9] Esta ventaja ha estado presente siempre. Sin embargo, con motivo del cambio tecnológico en el transporte, que significa que el combustible representa una proporción mayor del costo de operación de los barcos, junto con el efecto de un petróleo más caro, la ventaja comparativa ha crecido significativamente.

## 5. EXTERNALIDADES ECONÓMICAS, AMBIENTALES Y SOCIALES DE LAS EMPRESAS

*Alfonso Mercado* [\[10\]](#)

Por lo general, la conducta de las empresas en su mercado es no cooperativa; es decir, el comportamiento de cada empresa se enfoca en favorecer su propio interés. Pero, al actuar de esta manera, la empresa puede generar externalidades positivas y negativas, ya sea que se lo proponga o no. Las externalidades positivas de una empresa se refieren a su capacidad para producir derramas económicas, tecnológicas y sociales, pero otra contribución externa es la de mitigar las externalidades ambientales negativas. En el caso de México se ha cuestionado, precisamente, la generación de tales externalidades, en especial por parte de las empresas extranjeras. Este es un tema relevante dada la importancia que ha tenido para la economía mexicana la captación de inversión extranjera directa (IED) en los últimos 25 años.

Con el fin de analizar este tema se llevaron a cabo dos estudios empíricos complementarios. Uno se basó en una muestra de empresas grandes y el segundo se apoyó en una encuesta oficial de establecimientos de casi todos los tamaños (excepto micro). En el primer estudio, con datos de 2007, se aplicaron índices de calificación a un grupo selecto de 39 empresas de las que se tenía evidencia de que producían derramas sustanciales. Destacan cuatro resultados:

- Las 39 empresas tienen políticas de sustentabilidad, por lo que, en este aspecto, conforman un grupo “sobresaliente”.
- De las 39 empresas, 20 son mexicanas, las cuales tienen mayores derramas económicas y altos niveles de formación de recursos humanos (FRH).
- Las 19 empresas extranjeras tienen mayores derramas sociales y una responsabilidad ambiental también mayor.

- El resultado de la evaluación final indica que las empresas extranjeras muestran mayor responsabilidad social corporativa (RSC), aunque por un margen pequeño. Es decir, las empresas mexicanas también tienen un buen desempeño en este rubro y se encuentran muy cerca de las extranjeras.

En otras palabras, se encontró que, si bien las empresas mexicanas tienen mayores derramas económicas y mejores niveles de formación de recursos humanos (FRH) que las extranjeras, estas últimas tienen más derramas sociales y mejor control de sus externalidades negativas de tipo ambiental. Asimismo, resultó que las empresas extranjeras tienen más responsabilidad social corporativa, por un ligero margen. De acuerdo con este resultado, las empresas de capital mayoritariamente mexicano también presentan un buen desempeño en RSC, muy cercano al de las extranjeras.

Dado que la muestra del primer estudio incluye solamente empresas grandes, quedaron sin examinar las empresas de otros tamaños. El segundo estudio abarca varios tamaños de establecimientos manufactureros. Se analizaron los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Salarios, Tecnología y Capacitación de 2005, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, referidos al año 2004. Se hizo un análisis estadístico sencillo, pero suficiente, de las derramas, sobre todo de las plantas de capital en su mayoría estadounidenses y canadienses —las cuales concentran la mayoría de la IED que ingresa a México—, en comparación con el gran total de las plantas. Entre los resultados destaca que los establecimientos estadounidenses y canadienses cuentan con más canales de derrama tecnológica que la generalidad, capacitan más con respecto al total de establecimientos, pero capacitan con menos intensidad en términos del porcentaje de sus gastos totales.

Si juntamos los resultados de los dos estudios se obtienen las siguientes conclusiones:

- 1] Las empresas establecidas en México, sean nacionales o extranjeras, generan externalidades positivas y mitigan sus externalidades negativas.
- 2] De acuerdo con varios cuestionamientos, la generación de externalidades económicas por las empresas nacionales parece ser relativamente mayor que la de las empresas extranjeras. Una situación

similar se observa en el caso de las externalidades en la formación de recursos humanos, en términos de su participación en los gastos totales.

3] Contrario a varios cuestionamientos, la generación de externalidades sociales de las empresas extranjeras es relativamente mayor que la de las empresas nacionales. También se encuentra una mayor contribución en el control de las externalidades negativas.

4] En especial, las empresas extranjeras de origen estadounidense y canadiense cuentan con más canales de derrama tecnológica que las demás empresas extranjeras y las nacionales.

[10] Profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México: <[amercado@colmex.mx](mailto:amercado@colmex.mx)>.

## 6. LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LOS ADULTOS MAYORES

*Edwin van Gameren* [\[11\]](#)

### *Envejecimiento, participación laboral y pensiones: el problema*

Cuando se habla del desarrollo económico a largo plazo en México es importante estar consciente de las consecuencias políticas de los cambios demográficos, predecibles en las discusiones sobre el rediseño del sistema de seguridad social. Como ya se ha documentado, México, al igual que muchos otros países de la OCDE, tiene una población en envejecimiento. En México, la parte de la población mayor de 65 años de edad es poca en comparación con otros países, bastante estable y representa alrededor de 5% de la población total. No obstante, es poco probable que dicha estabilidad continúe por siempre, dado que México está convergiendo con otros países. En especial, en la población menor de 15 años se ha observado una fuerte disminución de alrededor de 30 por ciento.

Por un lado, se incrementará el número de personas con derecho a solicitar el plan de pensión y, por otro, es posible que el número de contribuyentes a los planes se reduzca por la disminución de la fuerza de trabajo. Esto último, no obstante, puede ser compensado si aumentan los bajos índices de participación en los planes de pensión. Actualmente, la situación de los ingresos de los adultos mayores en México no es muy buena, en parte debido a la falta de acceso a una pensión de retiro. En México más de 50% de los hombres mayores de 65 años están aún activos en el mercado laboral, mientras que en Estados Unidos sólo representan 18%; la participación de los hombres de edad avanzada es de casi el doble en comparación con países como Argentina, Brasil y Colombia.

Otra consecuencia de una población en envejecimiento es que los costos de los servicios de salud pueden aumentar debido a que, en general, los adultos mayores tienen más problemas de salud. Una mayor cantidad de adultos mayores puede, por tanto, aumentar la presión sobre los gastos de salud, los cuales son pagados por medio de los planes de seguro social

otorgados a la población trabajadora y, cada vez más, por medio de la protección social financiada con impuestos (Seguro Popular). Esto implica que las generaciones más jóvenes (cuya cantidad disminuirá a largo plazo) tienen que contribuir más a los planes de protección o seguro social para cubrir los gastos de salud de las generaciones mayores, lo que puede crear incentivos adicionales para la informalidad y la evasión de impuestos y de contribuciones al seguro social.

En 2004 sólo alrededor de 44% de la población total estaba cubierta por la seguridad social, de la cual más de 60% no contaba con seguro social por medio de su propio trabajo; sólo cerca de 15 millones de personas estaban cubiertas. Esto no es lo mismo que participar en un programa de pensión, pero es una buena indicación. No obstante, es probable que un número considerable de aquellos que actualmente contribuyen a un plan de pensión no pueda recibir una pensión mínima una vez que haya llegado a la edad de retiro, ya que no cumplirá con la regla del número mínimo de años de contribución.

La participación laboral, los problemas de retiro y la salud están íntimamente relacionados. Sin embargo, no se sabe mucho sobre los mecanismos que regulan la participación laboral, las decisiones de retiro y la salud. En estudios internacionales los incentivos financieros que permiten el retiro generalmente resultan determinantes para la decisión de dejar de trabajar. La evidencia empírica disponible sugiere que la mala salud afecta de forma negativa la participación laboral y lleva a un retiro temprano, pero el rango de estimaciones varía enormemente, en parte debido a la variedad de mediciones aplicadas. Para México se han analizado los determinantes de la cobertura de cuidados médicos y la recepción de pensión, pero no explican el estado de salud o la participación laboral. Se ha mostrado que las consideraciones financieras son importantes cuando se toma la decisión de retirarse o continuar trabajando. Al estudiar la relación entre la participación laboral y la salud se concluye que una mejor salud incrementa la participación y no hay indicaciones claras de causalidad en sentido contrario. Los adultos mayores que han contribuido a un plan de retiro tienen más probabilidades de retirarse del mercado laboral; la introducción del Seguro Popular tiene un efecto positivo, pero menor, sobre el estado de salud y no afecta las decisiones laborales.

## *Resumen de los resultados empíricos*

Se analiza la relación entre la participación laboral, las pensiones de retiro y la salud en México con datos del Estudio Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México (Enasem), un conjunto de datos de panel que contiene información detallada sobre la salud y la situación financiera de los adultos de 50 años o más.

Un análisis causal de los efectos de la salud sobre la participación laboral y viceversa, con la aplicación del marco establecido por Stern y el método de Cai, muestra que la salud tiene un peso importante en las decisiones de participación de los hombres, en quienes una mejor salud incrementa el índice de participación. Este efecto está ausente en el caso de las mujeres. En el análisis causal ni hombres ni mujeres muestran un efecto que vaya de la participación laboral hacia la salud; también en un análisis de los cambios en la salud durante un periodo de dos años están ausentes los efectos claros de la participación en el año inicial sobre la prevalencia de enfermedades o síntomas dos años más tarde.

La situación financiera, en particular las contribuciones previas a un plan de pensión, y el derecho a obtener dicha pensión son factores importantes en el caso de la decisión de participación de los hombres. Los hombres mayores que han contribuido durante un periodo más largo tienen más posibilidades de dejar el trabajo definitivamente que los hombres más jóvenes o con menos años de contribución. Muchas mujeres señalan que nunca han tenido un trabajo pagado y, aparentemente, la participación no es reconsiderada al convertirse en mujeres de edad avanzada; hay simplemente una continuación de decisiones históricas. No obstante, se encontró que las oportunidades para calificar para una pensión aumentan las posibilidades de continuar con la participación entre las mujeres.

Un factor importante para la decisión de participación tanto de hombres como de mujeres es el acceso a los servicios de salud proporcionados por las instituciones de seguridad social. Para hombres y mujeres la variable que indica acceso a los servicios de seguridad social, que pueden derivarse de los parientes que trabajan, tiene un fuerte efecto negativo sobre la participación. Al parecer, el hecho de contar con acceso por medio de otros

(parejas, hijos) reduce significativamente la necesidad o el deseo de tener un empleo pagado.

Ser activo en el mercado laboral y recibir una pensión no son estados exclusivos: algunas personas continúan trabajando, a menudo en un empleo informal, al mismo tiempo que reciben una pensión. Los efectos esperados de los antecedentes financieros se descubren cuando se explican las decisiones de los hombres de edad avanzada. Las personas que hacen contribuciones a los planes de pensión tienen más probabilidades de recibir una pensión, aun cuando no se distinga si esta se recibe con o sin un empleo adicional. En un periodo de dos años hay una alta persistencia; recibir una pensión mientras se trabaja en el sector informal aumenta de forma significativa la probabilidad de un cambio de estado, en particular la posibilidad de dejar de trabajar dos años después. El acceso a la seguridad social reduce de forma importante la probabilidad de que el individuo se emplee en el sector informal sin una pensión dos años después.

### *Pensiones y seguridad social: el futuro*

La situación financiera, en especial la oportunidad de obtener una pensión después de contribuciones anteriores, el acceso a los servicios médicos y la salud en sí misma son factores importantes que determinan las decisiones sobre la participación laboral y la elección del sector. El rediseño del sistema de seguridad social, que incluye el aseguramiento de la salud y las pensiones de retiro, tendrá efectos sobre la decisión de participación y, por lo tanto, sobre las contribuciones futuras a los planes de seguro y de pensión, no sólo de forma directa sino también indirecta, ya que puede cambiar los pros y contras de obtener un empleo formal en vez de uno informal. Al tener en cuenta el envejecimiento predecible que reducirá el número de los contribuyentes potenciales a largo plazo, cada propuesta para mejorar el sistema debería asegurarse de que haya gente suficiente que aporte a los planes a fin de evitar una carga excesiva sobre un número limitado de contribuyentes.

[11] Profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México: <egameren@colmex.mx>.

## 7. UNA REFLEXIÓN SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL

*Nelly Aguilera* [\[12\]](#)

Desde su creación, a mediados del siglo xx, la seguridad social en México ha sido un factor de estabilidad y mayor bienestar para algunos grupos de la población. Sin embargo, en la actualidad la seguridad social enfrenta retos que nos obligan a reflexionar sobre el sistema que queremos y necesitamos para el México del futuro.

Aquí se presenta una discusión que versa sobre dos retos actuales del sistema de seguridad social. Primero, la falta de una cobertura universal, que ha sido identificada por varios investigadores y organismos internacionales como el gran pendiente de los sistemas de seguridad social en América Latina, incluido México. Segundo, la necesidad de que las agencias que manejan los programas sociales mejoren cada uno de los procesos que desarrollan para avanzar en la eficiencia de los programas y el servicio al usuario.

Se postula que en los dos temas es necesario que los programas sociales se encuentren articulados, es decir, en el diseño y en su operación, enfoque que se ha dejado de lado en los recientes cambios al sistema. La multiplicidad de programas de la seguridad social (también llamados de seguro social o contributivos) y de programas de protección social (también llamados no contributivos), por un lado, y la administración casi por silos de programas manejados por una misma agencia, por otro, son una realidad que no corresponde a un mercado laboral muy dinámico, en el que las personas tienen una alta rotación entre el sector formal y el informal, ni a la cada vez mayor demanda por mejores servicios de una población más educada. La articulación de los programas es fundamental para minimizar las distorsiones en las decisiones de los trabajadores y de las empresas, para lograr una mayor eficiencia de los programas sociales y para mejorar el servicio al ciudadano.

Es evidente que el análisis de la cobertura está intrínsecamente relacionado con las fuentes de financiamiento, por lo que, a la par que se ofrece una propuesta en el tema de la extensión de cobertura, se hace una propuesta respecto a su financiamiento.

Más allá de las propuestas en detalle que se presentan, el mensaje principal de este trabajo es que el diseño de los programas sociales debe estar basado en los individuos, no en segmentos de la población. Es decir, más que una planeación por instancias del gobierno —por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), por un lado, y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), por otro—, lo que se necesita es una planeación integral y es además prioritario que se dé a los temas administrativos la importancia que requieren para que los programas sociales cumplan con las funciones para los que fueron creados.

### *Situación de los programas de seguridad social y de los mercados laborales*

La base fundamental del sistema de seguridad social en México está conformada por programas para las personas que tienen una relación laboral asalariada. A lo largo de los años, sin embargo, los programas de seguridad social en el país no han podido alcanzar una cobertura completa de todos los riesgos —destacan la falta del seguro de desempleo y de cuidados de largo plazo— y de todas las personas, especialmente de aquéllas con menores recursos económicos.

La falta de cobertura de la seguridad social en México y Latinoamérica se ha tratado de suplementar con planes no contributivos, es decir, aquellos que son financiados por impuestos generales y no por contribuciones. En nuestro país el gobierno federal ha instrumentado: *i]* el sistema de protección social en salud, más conocido por sus dos programas, Seguro Popular y Seguro Médico para una Nueva Generación y Embarazo Saludable; *ii]* las pensiones de los programas Setenta y Más y Adultos Mayores del programa de desarrollo humano Oportunidades, y *iii]* el programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a las madres trabajadoras, administrado por la Sedesol. A su vez, diversos estados han instrumentado pensiones no contributivas, mientras que el Distrito Federal

estableció el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos y el “seguro de desempleo”.

La pregunta que surge es: ¿en qué condiciones esta solución es la adecuada para resolver la falta de cobertura? La respuesta tiene que ver con la dinámica de los mercados laborales, con el diseño de los programas y con las condiciones políticas.

Al revisar la evidencia del efecto de los programas no contributivos en los mercados laborales y la literatura sobre reformas alternativas de financiamiento se llega a la opinión de que, al considerar que en el corto plazo puede descartarse la desaparición de los impuestos a la nómina y el establecimiento puro de financiamiento por medio de impuestos generales, la extensión de la cobertura pasará por su ampliación mediante programas no contributivos y requerirá: *a*] que los programas sociales tengan un diseño cuidadoso para minimizar los incentivos a la desformalización; *b*] una articulación que, por un lado, elimine ineficiencias y, por otro, permita la consolidación en el largo plazo de los programas contributivos y no contributivos, y *c*] avanzar en temas administrativos y operativos que pueden estar reduciendo la valoración que los ciudadanos le otorgan a la seguridad social.

### *Una agenda para el futuro*

La extensión de la cobertura que minimice la distorsión en los mercados laborales tiene dos componentes:

- 1] Cubrir riesgos hasta ahora no contemplados por la seguridad social, pero que requieren pronta atención.
- 2] Mejorar el sistema operativo de los programas sociales para lograr eficiencia y calidad en los beneficios otorgados.

Un criterio que debe guiar las decisiones en ambos temas es el de la articulación de los programas para minimizar las posibles distorsiones en los mercados laborales, tratar los riesgos de forma integral con todas las palancas que tiene el Estado a su disposición y mejorar la eficiencia de los programas y el servicio al usuario.

La extensión de la cobertura pasa por cuatro acciones: primera, el IMSS debe promover los esfuerzos que están a su alcance para incrementar su cobertura. Segunda, la ampliación de cobertura mediante programas no contributivos focalizados, en particular las pensiones de retiro y por discapacidad. Tercera, la instrumentación de programas para cubrir riesgos actualmente no considerados por la seguridad social, como el seguro de desempleo y de cuidados de largo plazo. Cuarta, la articulación de programas contributivos y no contributivos existentes.

La mejora operativa tiene, básicamente, dos ejes complementarios: *i]* la mejora en cada uno de los procesos que forman el flujo administrativo de los riesgos, y *ii]* la articulación operativa de los programas sociales. El primero se refiere a “hacer las cosas mejor” en cada uno de los procesos. El segundo significa aprovechar que distintos programas sociales llevan a cabo procesos en común, por lo que, de consolidarse, no sólo se le ofrece un mejor servicio al cliente, sino que además puede haber importantes ganancias en la eficiencia.

La extensión de la cobertura requiere mayores recursos. Las pensiones de retiro y de invalidez no contributivas, así como una parte del seguro de desempleo, necesitan recursos provenientes de impuestos generales. El seguro de desempleo y de cuidados de largo plazo en esta propuesta se financia por impuestos a la nómina. Con base en supuestos realistas, se estima que en 2050 los recursos necesarios de impuestos generales representarán, anualmente, 0.52% del PIB.

Por otro lado, se argumenta que para financiar el seguro de cuidados de largo plazo y el de desempleo se requieren contribuciones basadas en la nómina de, aproximadamente, 4.7% de los salarios. Como el costo de la seguridad social en México ya es muy significativo (equivale a cerca de 23% del salario) se puede pensar que sea poco viable aumentar las contribuciones, además de que puede provocar mayores distorsiones en el mercado laboral. La propuesta que hacemos es que haya una redistribución de las cotizaciones: de la de vivienda (5% al Infonavit) a la de cuidados de largo plazo y desempleo. La justificación de la desaparición de la contribución al programa de vivienda se basa en términos de eficiencia y equidad; no obstante, dado que el programa de vivienda es un programa en activo se establece cómo se instrumentaría esta reforma.

[12] Coordinadora de Investigación del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social: <[nelly.aguilera@ciss.org.mx](mailto:nelly.aguilera@ciss.org.mx)>. Las opiniones vertidas en este trabajo son exclusivas de la autora y no reflejan la opinión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

## 8. UNA PROPUESTA INTEGRAL PARA MEJORAR EL SISTEMA DE SALUD

*Nelly Aguilera* [\[13\]](#)

A pesar de importantes logros en las últimas décadas en algunos indicadores, no podemos estar satisfechos con nuestro sistema de salud. México presenta resultados —tasa de mortalidad infantil, desmedro, mortalidad materna, por ejemplo— que, aunque han mejorado con el tiempo, todavía están por debajo de países con similar grado de desarrollo. Existe una alta desigualdad en los indicadores de salud, principalmente en lo que respecta a enfermedades transmisibles, entre las personas que viven en zonas rurales versus las que viven en zonas urbanas y entre personas con seguridad social y sin ella. Han sido ampliamente documentadas las desigualdades financieras y los gastos catastróficos que padecen sobre todo los grupos pobres no asegurados.

Si bien el bajo gasto en salud, principalmente el público, puede explicar en parte los resultados —el gasto en salud en México, actualmente de 6.4% del PIB, es uno de los más bajos dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y se encuentra por debajo del de países como Argentina, Brasil y Chile—, las deficiencias en el financiamiento, la distribución de los recursos y su uso, así como la organización del sistema de salud pueden tener un papel significativo.

Esta situación ha llevado a plantear propuestas de reforma al sistema de salud en México por parte de organismos internacionales, grupos de expertos e investigadores individuales. Las propuestas tienen varios elementos en común, como la necesidad de acabar con la segmentación y migrar hacia un sistema nacional de salud y avanzar en la separación de funciones. Tienen, asimismo, elementos específicos que no comparten con otras propuestas. Podemos decir que el diagnóstico y el diseño final del sistema de estas propuestas coinciden además, en lo general, con la visión de largo plazo del gobierno actual planteada en el Programa Nacional de Salud 2007-2012.

Las propuestas establecen escenarios deseables y finales que representan una reorganización sustancial del sistema. No obstante, la experiencia internacional señala que las reformas importantes son muy difíciles de lograr; en especial, los cambios operativos y organizacionales enfrentan grandes obstáculos para su instrumentación, aspectos que, por lo general, son ignorados cuando se proponen reformas regulatorias. De hecho, la mayoría de los cambios a los sistemas de salud son incrementales, derivados de la experiencia y la evidencia, más que de la teoría o la ideología.

En este contexto presentamos una propuesta que puede ser viable en el corto plazo, ya que recomienda cómo avanzar de forma gradual hacia la visión de largo plazo. La propuesta además toma en cuenta: *i]* los consensos que se han dado a manera de principios fundamentales, que guían las decisiones públicas enfocadas al alcance de los objetivos de los sistemas de salud, como por ejemplo, el incremento en el gasto público y la universalidad en el acceso a los servicios de salud; *ii]* las reformas recientes, con sus éxitos y limitaciones, en particular la introducción del sistema de protección social en salud, y *iii]* el marco institucional, económico y político que delimita, en opinión de la autora, el alcance de las reformas, como es la posibilidad de cambiar las fuentes de financiamiento.

### *Propuesta de avance*

La propuesta se presenta en dos vías. Por un lado, se plantea que para avanzar significativamente en el funcionamiento del sistema es preciso progresar en el desarrollo de funciones básicas necesarias para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, la eficiencia operativa y el servicio al ciudadano. Por otro, se hace una propuesta para transitar de un esquema segmentado a uno integrado en el que prevalezca la coordinación en ciertas funciones y la competencia en otras.

Esta propuesta se basa en el supuesto de que el establecimiento de funciones básicas puede conducir a que el sistema cumpla con sus objetivos, sin esperar a que se lleve a cabo una reorganización del mismo. Pero, además, la plena operación de las funciones básicas puede facilitar la reorganización del sistema y reformas de mayor envergadura.

Respecto del segundo tema, la reestructuración del sistema mexicano de salud, su análisis explica cómo podrían modificarse los aspectos financieros y organizacionales del sistema para mejorar la equidad, eficiencia y el servicio al ciudadano. En los aspectos financieros se propone el establecimiento de un paquete universal, el cual puede complementarse con un paquete para ciertos grupos, como por ejemplo, empleados del IMSS, al cual pueden añadirse servicios suplementarios financiados de forma privada. La propuesta básicamente radica en la necesidad de articular el financiamiento público, el de la seguridad social y el privado.

En relación con los aspectos organizacionales, la propuesta plantea cómo podría transitarse de un esquema con agencias verticalmente integradas, es decir, que realizan tres funciones —financiación, organización y administración del cuidado a la salud (OACS) y provisión—, en el cual no existe flujo de personas ni de recursos, a un esquema más flexible, en el que se puedan llegar a consolidar ciertas funciones sujetas a economías de escala, como la financiación, y a establecer un sistema más descentralizado en otras funciones, al tomar como principio fundamental que los ciudadanos puedan elegir y que exista competencia tanto a nivel de aseguramiento (OACS) como de provisión.

Las ventajas de la propuesta son varias. Primero, se logra la cobertura universal al respetar las preferencias por los cuidados a la salud de las familias. Segundo, se rompe la asociación entre diferentes niveles de cuidados a la salud y el estatus laboral de los jefes de familia. En esta propuesta, por ejemplo, cualquier familia puede estar afiliada al IMSS o no, y ello no cambiará conforme el jefe del hogar pase de trabajar del sector formal al informal. De hecho, el cambio significará para el IMSS que se afecte un renglón contable distinto y que sus fuentes de financiamiento cambien (ahora no provendrán de las cuotas de la seguridad social sino de aportaciones familiares), pero no se alterará la afiliación. Tercero, se establece una sana competencia entre las instituciones que realizan la función de oacs, como IMSS, ISSSTE, instituciones de seguridad social estatales, regímenes estatales de protección social en salud e incluso planes privados. La posibilidad de elegir el plan y el tamaño del paquete debe traducirse en una mayor satisfacción de los ciudadanos. La competencia debe llevar a mejoras en eficiencia y servicio de las instituciones. Cuarto, se

integra parte del gasto privado al sistema y se cambia la estructura del mismo, en la cual el aseguramiento crece a costa de los pagos de bolsillo. Quinto, y más importante, se respetan las instituciones actuales, difíciles de cambiar en el corto y mediano plazos. De hecho, el *statu quo* es una opción que puede resultar con este nuevo modelo, lo que, en términos políticos, lo hace viable.

### *Conclusiones*

Que el sistema mexicano de salud ha mejorado en las últimas décadas, pero que necesita mejorar sustancialmente, es un consenso. Existe, a su vez, desde hace varios años, una serie de propuestas para mejorarlo que, aunque con diferentes matices, comparten puntos sustanciales. Sin embargo, vemos que se han hecho diversos esfuerzos, muchos hacia la visión de largo plazo, pero muchos otros con pasos hacia adelante y hacia atrás. En opinión de la autora, es necesario que se tengan dos agendas paralelas, con lo cual el estancamiento en la que requiere cambios legales significativos —la agenda de reorganización del sistema de salud— no detenga los avances en la otra, que se basa en arreglos internos de las organizaciones y requiere menos cambios legales pero un fuerte liderazgo —la agenda del desarrollo de las funciones básicas. En un escenario optimista, los avances en ambas agendas de acción crean sinergias muy productivas.

[13] Coordinadora de Investigación del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social: <[nelly.aguilera@ciss.org.mx](mailto:nelly.aguilera@ciss.org.mx)>. Las opiniones vertidas en este trabajo son exclusivas de la autora y no reflejan la opinión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

## 9. EL MECANISMO DE ASIGNACIÓN ESTUDIANTIL EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

*David René Michel Cantala* [\[14\]](#)

En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México los aspirantes a ingresar a alguna carrera ofrecida por una institución pública de educación superior deben acreditar el examen que organiza la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (Comipems). El examen se compone de varias pruebas para determinar las aptitudes y los conocimientos de los alumnos. Con base en sus resultados y en las aspiraciones de los estudiantes se les asignan opciones educativas. Pero, ¿cómo debe asignarse a cada alumno una opción educativa? Esta pregunta se conoce como “el problema de la elección estudiantil”.

Pensemos en un mercado conformado por tres alumnos, Itzel, Paul y Jorge, y tres opciones educativas: un bachillerato, una escuela de hotelería y una escuela de agricultura. Supongamos que las preferencias de los alumnos son las siguientes: Itzel prefiere el bachillerato a la escuela de agricultura, al final pone la escuela de hotelería; Paul prefiere el bachillerato a la escuela de hotelería, su tercera opción es la escuela de agricultura; Jorge prefiere la escuela de hotelería a la escuela de agricultura, con el bachillerato como última opción. Además, supongamos que los exámenes para las respectivas opciones educativas arrojaron los siguientes resultados: en cuanto al bachillerato, Itzel obtuvo mejores resultados que los de Paul y Jorge; para la escuela de hotelería, Paul sobresalió de Jorge e Itzel, y para la escuela de agricultura, Jorge salió primero, adelante de Itzel y Paul. No es posible asignar a cada alumno su mejor opción, dado que dos de ellos, Itzel y Paul, comparten la misma: el bachillerato. ¿Qué otro criterio adoptar? Si la Comisión quisiera maximizar el número de alumnos asignados a su mejor opción, dos asignaciones son posibles: Itzel en bachillerato, Paul en agricultura y Jorge en hotelería, o bien, Itzel en agricultura, Paul en bachillerato y Jorge en hotelería. En ambos casos la Comisión lograría que dos alumnos tengan acceso a su primera opción. Otro objetivo sería

proponer una asignación justa, en cuanto a que los alumnos con mejor desempeño académico tengan prioridad para elegir. En nuestro mercado existe una sola asignación justa: la Comisión debería asignar a Itzel el bachillerato, a Paul la escuela de hotelería y a Jorge la de agricultura. Vemos en este simple mercado que los dos criterios propuestos son incompatibles ¿Qué criterio adoptar?

La respuesta de la Comipems es crucial, por varios motivos. Primero, porque la elección de una carrera marca en muchos sentidos la vida de los alumnos durante y después de sus años de estudio. Segundo, porque una eficiente asignación de carreras puede consistir en ubicar a los alumnos en la especialidad en la que son más productivos. En tercer lugar, porque la legitimidad de la misma Comisión depende de la calidad de la solución instrumentada. En este sentido, el estudio axiomático de mecanismos llevado a cabo se perfila en la tradición de pensamiento donde la legitimidad del poder público depende tanto del modo de designación de sus atribuciones y de sus integrantes como de su capacidad para generar bienestar social.

Planteamos formalmente el problema y sus dos vertientes: el aspecto normativo y el diseño de mecanismos. La primera vertiente corresponde a la pregunta: ¿qué propiedades deseamos que cumpla la asignación? Presentamos dos axiomas: el primero, la justicia, captura la idea de que los alumnos con mejor desempeño académico deben tener prioridad para escoger su carrera. El segundo, la eficiencia de Pareto, estipula que la Comipems debería dar la mejor opción posible a los alumnos, siempre que no sea en perjuicio de otros alumnos.

La Comipems se encarga de difundir la información acerca del procedimiento de asignación, de organizar los exámenes, de recolectar las presencias de los alumnos y de establecer la asignación final a partir de un mecanismo dado. Nuestro propósito es comparar el mecanismo de la Comisión con otros más estudiados y utilizados.

Se destacan tres puntos. El primero es una singularidad en el planteamiento del problema. En efecto, cuando en cualquier otro caso real las instituciones permiten a las escuelas tener su propio criterio para asignar órdenes de prioridad a los alumnos, la Comipems no sólo las restringe para

llevar a cabo los mismos exámenes, sino que la ponderación de cada materia es la misma para todas las opciones educativas, cualquiera que sea la especialidad impartida por la opción educativa. La Comipems, en sus diversas publicaciones, no presenta argumentos pedagógicos para tal homogenización de criterios; su interés práctico es obvio, pues implica que si Itzel tiene prioridad sobre Paul para una escuela, la tiene para *todas* las escuelas, lo que trivializa inmensamente el problema de asignación.

Esta homogenización de criterios de selección permite a la Comipems usar un mecanismo de asignación que ninguna otra institución pone en práctica, el mecanismo del “dictador serial”. El principio del mecanismo es simple: primero escoge su mejor opción el agente con mejor calificación, luego elige, entre las opciones todavía libres, el alumno con segunda mejor puntuación y así hasta que todas las opciones educativas estén asignadas. La elección del mecanismo del “dictador serial”, segundo punto destacado de nuestro análisis, es una singularidad de la Comipems para resolver el problema de asignación estudiantil. Su costo es la homogenización de los criterios de selección entre las escuelas; su virtud teórica consiste en instrumentar siempre una asignación justa y eficiente, lo que se debe a que el mecanismo del “dictador serial” es inmune a manipulaciones: es en interés de los propios alumnos revelar con sinceridad cuáles son sus escuelas preferidas.

Desafortunadamente, el mecanismo parece carecer de una instrumentación eficiente. Para poner en práctica de manera satisfactoria el mecanismo la Comipems podría convocar a los alumnos en orden decreciente de las calificaciones y dejar que seleccionen su mejor opción entre las asignadas, cuando llegue su turno de escoger. Pero la Comisión no procede así, sino que pide a los alumnos presentar 20 opciones educativas, en orden decreciente de preferencia, *antes* de proceder a la asignación. Por sí misma, la imposición de una cuota en la lista de preferencias reportadas vuelve manipulable al “dictador serial”. Aun así, los alumnos deberían presentar no menos de 20 opciones educativas y esto tampoco se observa, lo cual es una clara señal de que los alumnos manipulan sus preferencias y de que la Comipems falla en la instrumentación del mecanismo. Esto constituye el tercer punto destacado de nuestro análisis.

El problema no se debe únicamente a la imposición de una cuota en la lista reportada por los alumnos a la Comipems; creemos que también se origina por la comunicación confusa del objetivo del mecanismo en uso: en ningún documento destinado a los alumnos encontramos una descripción explícita del mismo, tampoco se menciona su objetivo; además, la Comisión, en sus diversas publicaciones, presenta estadísticas sobre la proporción del alumno para alcanzar su primera opción, su segunda, etc., así como del promedio necesario, en ediciones anteriores, para entrar en cada opción educativa. La publicación de estos criterios, ajenos al principio de justicia perseguido por el mecanismo, parece inducir comportamientos de autoselección por parte de los alumnos, quienes parecen pensar que la maximización del número de alumnos en alcanzar sus mejores opciones es el objetivo real del organismo.

Es necesario un estudio más a fondo para medir la magnitud y naturaleza de la manipulación del mecanismo, pues, en caso de ser extendido, la Comipems estaría instrumentando asignaciones injustas e ineficientes, al impedir que los alumnos tengan acceso a los mejores bachilleratos, pese a obtener calificaciones sobresalientes en los exámenes de la Comisión.

[14] Profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México: <[dcantala@colmex.mx](mailto:dcantala@colmex.mx)>.

## 10. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL

*Adrián Lajous* [\[15\]](#)

Es posible que México haya alcanzado su máximo nivel de producción de petróleo en 2004, desde entonces ha declinado rápidamente: de un pico de 3.4 millones de barriles diarios (mbd) en diciembre de 2003 a 2.6 mbd a finales de 2009. Petróleos Mexicanos (Pemex) se propone mantener la producción por arriba de los 2.5 mbd hasta 2014; realizarlo más allá del actual periodo gubernamental requiere una oleada de descubrimientos significativos de hidrocarburos.

Petróleos Mexicanos y el gobierno federal se resisten a reconocer, explícitamente, que su principal reto es administrar el declive de la producción petrolera; frente a las restricciones de la oferta se requiere dar mayor importancia a la administración de la demanda interna y externa. Las consecuencias de la declinación previsible para el país no deben subestimarse, obligan a priorizar el uso eficiente de energía y a revisar la conveniencia de mantener exportaciones elevadas, ante una preocupante reducción en la vida media de las reservas probadas; supone una renovación sustantiva de la gestión operativa y de proyectos de inversión en Pemex, lo cual incrementa los volúmenes de producción y reduce costos. A más largo plazo, el gobierno busca una posible fuga hacia adelante al fincar sus esperanzas en recursos aún no descubiertos en aguas ultraprofundas.

### *Recursos y reservas*

El debate público sobre la política petrolera de México se ha visto afectado por la confusión conceptual que prevalece entre recursos y reservas de hidrocarburos. La mejor ilustración de ello son las discusiones sobre la necesidad apremiante de iniciar la exploración en aguas profundas y ultraprofundas del Golfo de México. Pemex define sus recursos prospectivos como el volumen de hidrocarburos estimado a una fecha dada, de acumulaciones que todavía no se descubren, pero que han sido inferidas y se consideran potencialmente recuperables.

La cuantificación de los recursos prospectivos se basa en información geológica y geofísica; se han identificado nueve provincias geológicas que integran tres proyectos exploratorios. De dichos recursos prospectivos 69% está en aguas ultraprofundas; Pemex registra 126 oportunidades exploratorias en la región y ha documentado 25% de los recursos inferidos. La identificación y clasificación de los recursos prospectivos son factores críticos para el diseño de una estrategia exploratoria; la disminución secular de las reservas ha tendido a desplazar la atención hacia los recursos prospectivos. Las reservas son volúmenes de hidrocarburos que se espera recuperar económicamente, en cambio, los recursos contingentes son volúmenes de hidrocarburos potencialmente recuperables de acumulaciones conocidas, pero que no se consideran comercialmente recuperables.

El factor de recuperación esperado de reservas probadas y probables de hidrocarburos del país es de sólo 28%. Sin embargo, ya que el factor de recuperación de gas natural es sensiblemente mayor que el del petróleo crudo, el factor medio de recuperación de este último se estima en 25%. La experiencia acumulada y el conocimiento que se tiene de los yacimientos permitirán a Pemex convertir múltiples rezagos en oportunidades para incrementar los factores esperados de recuperación; nuevas tecnologías ahora disponibles pueden contribuir de manera decisiva a elevarlos y a moderar el ritmo de la declinación. México es un país predominantemente petrolero, donde el gas natural tiene un papel secundario pero significativo. Por sus reservas originales y remanentes y su producción acumulada y actual, los volúmenes de petróleo son muy superiores a los del gas natural; no hay campos supergigantes de gas natural y sus reservas iniciales son inferiores a las del décimo campo más grande del mundo. Las reservas probadas de crudo de México ocupan el lugar 17 y las de gas natural el 37. Más de la mitad de las reservas originales totales ya fueron explotadas y aunque la concentración de las reservas de gas natural es elevada, su nivel es significativamente menor que el del petróleo crudo por la ausencia de campos supergigantes de gas. Los 10 principales campos de petróleo crudo y de gas natural no son jóvenes: fueron descubiertos hace más de 25 años. Su madurez tiene importantes consecuencias para el futuro de la producción; 72% de las reservas originales de crudo y 76% de las de gas ya fueron explotadas.

## *Producción de petróleo crudo*

En la primera década de este siglo la producción de petróleo crudo siguió patrones quinquenales contrastantes. El factor determinante ha sido el comportamiento de la producción del complejo Cantarell, en los últimos 30 años su prodigiosa historia natural ha dominado la trayectoria de la producción petrolera del país. Desafortunadamente cuando un campo supergigante declina ello tiende a ser difícil de compensar; la producción de Cantarell llegó a su pico en diciembre de 2003 e inició de inmediato su declinación en enero de 2004. Su colapso ha sido un golpe abrumador; la tasa media anual de la declinación observada de la producción total fue de 5.1.

A partir de los años setenta las Cuencas del Sureste han sido las principales productoras de petróleo: han acumulado más de 75% de la producción histórica del país y hoy cuentan con 68% de las reservas remanentes de crudo. Pemex ha emprendido un programa de desarrollo integral de grandes campos maduros donde está aplicando tecnología y prácticas industriales modernas para acelerar la producción, incrementar factores de recuperación final y prolongar la vida económica de sus yacimientos; los patrones actuales de responsabilidad administrativa personal alientan una creciente aversión al riesgo en sus cuadros gerenciales.

El Paleocanal de Chicontepec ha sido visto como un puente entre el proceso de declinación de Cantarell y la producción que se espera obtener eventualmente en aguas ultraprofundas del Golfo de México. Es un viejo proyecto, periódicamente relanzado, que se ha negado a madurar. La magnitud de su volumen original de hidrocarburos es deslumbrante: se estima en 86 000 millones de barriles de petróleo y 34 billones de gas natural; no puede soslayarse la importancia potencial, a pesar de las dificultades que suponen su desarrollo y el elevado costo de producción.

Perdura el anhelo de que México retome su lugar como una de las más importantes potencias petroleras del mundo. A partir de 2004, en cinco años y medio las exportaciones se desplomaron y rompieron a la baja el umbral del millón de barriles diarios. Las importaciones de productos pesan cada vez más sobre las exportaciones de petróleo crudo; en 2009 su valor

equivalió a más de la mitad del de las exportaciones de crudo; adicionalmente, la balanza comercial de hidrocarburos se ve afectada por las importaciones —públicas y privadas— de gas natural. Ha llegado el momento de evaluar la conveniencia de restringir la exportación de petróleo crudo para garantizar los requerimientos internos previsibles del país, a un plazo razonable. Es necesario un cambio de orientación fundamental: de una estrategia que se ha concentrado en ampliar la oferta interna y maximizar las exportaciones a una que modere el crecimiento de la demanda de hidrocarburos y regule las exportaciones. Limitar el nivel de las exportaciones tendrá consecuencias importantes sobre las relaciones comerciales y políticas entre México y Estados Unidos. La reducción de la producción y de las exportaciones petroleras de México afecta de manera sustancial la balanza comercial del país y, sobre todo, sus finanzas públicas.

### *Producción y consumo de gas natural*

En los últimos 10 años se registró en México un incremento excepcional en la producción y consumo de gas natural, con importantes cambios estructurales en la oferta y demanda del combustible y una mayor participación privada en sus mercados. El país enfrenta un déficit estructural de gas natural que difícilmente podrá corregirse a mediano plazo y en la última década ha sido un importador creciente del combustible.

El gas natural es importante en el acervo de hidrocarburos del país. Su producción neta aumentó sustancialmente en la última década, 23%, cifra que manifiesta un esfuerzo sostenido exitoso. En general, dado su valor comercial relativo, la producción de gas queda supeditada a la de petróleo crudo hasta el agotamiento económico de éste. Todo parece indicar que las importaciones netas de gas natural seguirán creciendo en los próximos cinco años, si bien es difícil pronosticar el nivel que alcanzarán. El análisis del balance de gas natural de 2009 es el punto de partida obligado para evaluar la posible evolución de su demanda. Ésta, a su vez, dependerá también a largo plazo de la producción interna disponible y de la oferta de gas en los mercados de América del Norte y, a más corto plazo, del ritmo de expansión del sector eléctrico y de la economía mexicana. Pemex es el segundo consumidor más importante del país; sorprende la baja proporción de gas utilizado por la industria, así como en el sector residencial y comercial. La baja penetración del gas natural se explica, en parte, por el

alto consumo de gas LP en el último sector y por los obstáculos políticos y sociales a la expansión de las redes urbanas de distribución de gas natural.

En los próximos años Pemex podría moderar su demanda ya que existen oportunidades significativas para mejorar el aprovechamiento del gas natural y hacer un uso más eficiente a lo largo de la cadena de producción, procesamiento y transporte. Una creciente demanda del sector eléctrico — cuyo ritmo de expansión seguirá superando al del PIB— será el factor determinante del proceso. La demanda creciente de gas natural tendrá que ser satisfecha con gas producido internamente, con un mejor aprovechamiento y un uso más eficiente.

### *Exploración en aguas ultraprofundas*

Pemex ha sido el principal productor costa afuera de petróleo en el mundo. La producción se localiza casi exclusivamente en aguas someras del Golfo de Campeche y en el litoral de Tabasco. En 1999 se iniciaron los trabajos de exploración que llevaron a perforar en aguas profundas y ahora se apresta a incursionar en aguas ultraprofundas.

Llama la atención el bajo perfil público de las decisiones que comprometieron a Pemex con una trayectoria que representaba una importante discontinuidad estratégica. Se lanzó un programa de exploración sin contar con los recursos técnicos necesarios, la regulación requerida y el apoyo externo indispensable. No tiene capacidad técnica, organizativa y de gestión, como tampoco recursos humanos altamente calificados y sus carencias serán aún mayores en la medida en que las actividades de exploración sean exitosas, dado que el desarrollo de campos entraña recursos humanos y técnicos más cuantiosos.

El papel principal que hoy tienen las grandes empresas petroleras es la administración de riesgos; los proyectos en aguas profundas y ultraprofundas se caracterizan precisamente por sus altos riesgos y elevados costos de inversión. En este contexto, el tema central que todavía no ha sido abordado por las autoridades mexicanas es la naturaleza de la relación que vincularía a las empresas petroleras internacionales con el dueño de los recursos del subsuelo, en este caso el Estado, así como con Pemex. La participación privada en la industria petrolera mexicana presupone la construcción de un nuevo régimen regulatorio con un marco normativo

moderno e instituciones autónomas técnicamente competentes. Si el gobierno intenta abrir la exploración y la producción a la inversión privada, necesita demostrar que puede regular, primero, a la empresa estatal y que cuenta también con instituciones capaces de dar un trato similar a las empresas, sean públicas o privadas.

### *Enigmas petroleros*

Una mayor apertura a la inversión privada en las actividades extractivas de la industria se podría lograr, eventualmente, apalancándose en los proyectos que se ubicaban en la frontera de la tecnología y en la frontera marítima del país. Los pronósticos de Pemex respecto a la producción de petróleo crudo en aguas profundas y ultraprofundas son imprudentes. No deja de sorprender que pronósticos oficiales incluyan la producción en áreas donde aún no se ha perforado un solo pozo. Pemex corre el riesgo de sufrir una peligrosa sobrecarga de objetivos y de programas, por lo que está obligado a desarrollar simultáneamente programas y proyectos de gran dimensión y complejidad; necesita relajar una multitud de restricciones que limitan su acción mediante reformas profundas.

Es posible identificar ahora los principales errores y las limitaciones de la reforma petrolera de 2008; las estructuras legales, regulatorias, organizativas y de gobierno que fueron aprobadas por el Congreso resultaron una muestra de cinismo político colectivo que pronto se convirtió en obstáculo para una verdadera reforma. La reforma aprobada no logró dar un claro sentido de dirección a la industria petrolera; fue el producto de intensas negociaciones entre los principales partidos políticos, que se dieron en un vacío conceptual.

La introducción de contratos incentivados fue un paso medido en la dirección correcta; en cambio, el fortalecimiento y la formalización del monopolio comercial de Pemex y la internalización y transferencia de controles gubernamentales a su consejo son dos firmes pasos atrás. Entre los aspectos más decepcionantes de la reforma petrolera está la decisión de mantener entes regulatorios débiles, lo cual manifiesta toda la gama de debilidades institucionales propias de la regulación en los países subdesarrollados, donde destacan: limitada capacidad regulatoria, debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas, falta de un verdadero

compromiso regulatorio, así como baja eficiencia y debilidad de las instituciones fiscales. Un paso atrás propuesto por el PRI y apoyado por el PRD fue la protección y el fortalecimiento formal del monopolio comercial de Pemex; las disposiciones al respecto reflejan una desconfianza profunda en los mecanismos y soluciones de mercado y una marcada preferencia por decisiones administrativas discrecionales. No hay una comprensión clara de los beneficios potenciales de la competencia para el consumidor final, la ideología dominante está firmemente anclada en una tradición que impide siquiera pensar en los mecanismos y salvaguardas que pueden proteger a los grupos menos privilegiados.

[15] Presidente de la Junta de Gobierno del Oxford Institute for Energy Studies: <[alajous@petrometrica.com](mailto:alajous@petrometrica.com)>.

### 3. ECONOMÍA RURAL

#### Introducción

*Antonio Yúnez Naude*

#### 1. Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural

*Antonio Yúnez Naude*

#### 2. La regularización de la tierra después de 1992: la “apropiación” campesina de Procede

*Kirsten Appendini*

#### 3. Uso del suelo en México: ¿conservación o desarrollo?

*George A. Dyer*

#### 4. Desarrollo y migración rural

*José Jorge Mora Rivera*

#### 5. Determinantes de la migración interestatal: 1995-2000 y 2000-2005

*Isidro Soloaga, Gabriel Lara Ibarra y Florian Wendelspiess*

# INTRODUCCIÓN

El principal propósito de los autores de esta sección es presentar una síntesis de sus investigaciones sobre los cambios que en las últimas dos o tres décadas han experimentado diversos fenómenos vinculados a los sectores rural y agrícola, haciendo referencia a las políticas públicas correspondientes. Los trabajos incluyen reflexiones sobre perspectivas y sugerencias en materia de políticas públicas relevantes a los temas tratados.

En el primer trabajo, de mi autoría y titulado “Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural”, concluyo que la reorientación de las políticas rural y agropecuaria no ha conducido al esperado crecimiento sostenido de la agricultura y que hay grandes retos para que el sector rural logre un desarrollo sustentable.

En “La regularización de la tierra después de 1992: la ‘apropiación’ campesina de Procede”, Kirsten Appendini describe los cambios que se han dado en los derechos de propiedad agraria a partir de la reforma del artículo 27 constitucional y plantea que la seguridad en la tenencia de la tierra surgida de la aplicación del Procede no es condición suficiente para el desarrollo de la agricultura.

El propósito de George A. Dyer en “Uso del suelo en México: ¿conservación o desarrollo?” es estudiar la relación entre el cultivo del maíz y el uso y cobertura del suelo, así como la influencia que han tenido en este proceso (y sobre la biodiversidad del grano) las políticas públicas relativas al campo durante las últimas dos décadas. Dyer argumenta que aún no hay una política integrada de uso del suelo congruente con un desarrollo sustentable y que la historia del maíz en México proporciona lecciones relevantes para elaborarla.

Las dos últimas contribuciones tratan el tema de la migración. En “Desarrollo y migración rural”, Jorge Mora Rivera estudia el sustancial crecimiento de la emigración rural durante los años noventa para examinar las vinculaciones entre este fenómeno y el desarrollo económico, con énfasis en la emigración rural de mexicanos a Estados Unidos. Mora Rivera

concluye que, aunque por la vía de las remesas, la emigración internacional puede apoyar el desarrollo rural, ésta no debiera ser la opción. Por su parte, Isidro Soloaga, Gabriel Lara Ibarra y Florian Wendelspiess, en “Determinantes de la migración interestatal: 1995-2000 y 2000-2005”, presentan resultados de un estudio econométrico sobre los factores de atracción y expulsión de migrantes a partir de las características de los estados de destino y origen (económicas, educativas, sociodemográficas y otras) y concluyen que, en general, no ha habido modificaciones sustanciales en los determinantes de tales flujos migratorios durante 2000-2005 en comparación con el quinquenio previo.

Los trabajos aquí presentados constituyen un aporte tanto para la comprensión de los problemas que enfrenta el campo mexicano como para el diseño de políticas eficaces y eficientes en la promoción de un desarrollo rural sustentable.

*Antonio Yúnez Naude*

# 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS AL SECTOR RURAL: EL CARÁCTER DE LAS REFORMAS PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL

*Antonio Yúnez Naude* [\[1\]](#)

Presento aquí brevemente resultados de investigaciones sobre las tendencias recientes de la agricultura mexicana y algunas de las razones que las explican a la luz de las “reformas para el cambio estructural” adoptadas por el Estado desde los inicios de la década de 1990. A partir de esto, hago una sucinta reflexión sobre las perspectivas y las políticas públicas necesarias para el desarrollo rural.

## *Las reformas y las expectativas*

La agricultura mexicana fue incorporada al proceso de liberalización económica a finales de los años ochenta con base en una serie de acciones gubernamentales, entre las que destacan: 1] la reforma ejidal de 1992, cuyos propósitos básicos han sido definir los derechos de propiedad sobre tierras ejidales y permitir su privatización; 2] la abolición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), y, con ella, el desmantelamiento de los subsidios a los precios al productor de cultivos básicos (arroz, cebada, frijol, maíz, sorgo, trigo y algunas oleaginosas) y la venta de la infraestructura de almacenamiento de la paraestatal, de sus empresas y de los subsidios a los alimentos, incluyendo el de la tortilla de maíz; 3] la reducción del crédito oficial al agro; 4] la disminución de los subsidios a los insumos agropecuarios, y 5] la inclusión del sector en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Han acompañado a estas reformas los programas de combate a la pobreza rural de la Secretaría de Desarrollo Social, creada en 1991.

De forma paralela a las reformas, la administración pública creó instituciones y programas agrícolas con dos propósitos originales y transitorios: preparar a los agricultores mexicanos para la competencia internacional y mitigar los efectos negativos inmediatos de la apertura comercial para los productores de cultivos no competitivos (los básicos).

Para sustituir parcialmente las funciones de comercialización de estos cultivos que tenía Conasupo, en 1991 el gobierno creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), que subsidia a agricultores excedentarios en algunas zonas del país y a los que compran sus productos. Además, Aserca está a cargo de Procampo, programa de transferencias directas de ingreso por hectárea otorgado desde 1994 a productores de cultivos básicos en todo el país. En 1995 el gobierno creó Alianza para el Campo, el tercer gran programa agropecuario contemporáneo, cuyo objetivo básico era aumentar la competitividad y productividad agropecuarias y de otras actividades rurales a partir, entre otros, de fondos para proyectos de inversión y sanitarios.

Los apoyos de Aserca fueron de transición. Se esperaba que a la larga (hacia 2008), las decisiones de los productores de alimentos se guiaran por las señales del mercado. O sea que, además de la expectativa de que la reforma ejidal impulsaría el mercado de tierras agropecuarias, promovería el crecimiento del tamaño de los predios y el crédito en el sector, los gobiernos mexicanos esperaban que con la eliminación de la intervención del Estado en la fijación de los precios de los cultivos básicos y de otros subsidios al campo, los agricultores tomarían sus decisiones de producción a partir de los precios internacionales, enfrentando la competencia de sus contrapartes en Norteamérica. Se esperaba pues, que la liberalización económica propiciaría un mejor uso de los recursos del agro —o sea, incrementaría la eficiencia productiva—, la transformación de la estructura de la oferta agropecuaria —de la producción de cultivos no competitivos a los competitivos, como las frutas y hortalizas— y, en última instancia, el crecimiento del sector.

### *Las tendencias*

Se han cumplido las previsiones sobre la convergencia entre los precios al productor mexicano de cultivos básicos y los internacionales, sobre el aumento en el comercio agropecuario en América del Norte, sobre el crecimiento de las exportaciones mexicanas de frutas y hortalizas, y sobre la reducción de la oferta de cultivos no competitivos. Sin embargo, esto último no ha sucedido con algunas gramíneas, entre las que destaca el maíz. Además, y como antaño, el sector agropecuario de México ha seguido creciendo a tasas muy bajas (similares a las de su población), no ha

aumentado el tamaño promedio de los predios agrícolas, la privatización de los ejidos ha sido escasa, el crédito al campo se desplomó desde la crisis económica de mediados de los noventa y subsiste la pobreza rural.

### *Diagnóstico*

Las diferencias entre las tendencias en la producción agropecuaria y las expectativas indican que la liberalización económica no es condición suficiente para el crecimiento del sector. A nuestro entender, el pobre desempeño de la agricultura mexicana durante las reformas se ha debido, básicamente, al carácter en extremo regresivo de los subsidios al campo, que han provocado ineficiencias y privilegiado la provisión de bienes privados, no públicos, como la inversión estatal en obras de infraestructura y en investigación y en el desarrollo de tecnologías agropecuarias apropiadas. A lo anterior hay que añadir el escaso desarrollo de instituciones que hagan uso del beneficio de los mercados; por ejemplo, persiste la baja presencia de instituciones financieras en el medio rural y de organizaciones que promuevan la producción, el cambio tecnológico y la comercialización de los productos del campo, sobre todo de aquellos que se producen en pequeña escala. Lo último se debe en parte a la limitada e ineficaz aplicación de los principios de descentralización promulgados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) de 2001.

Conviene añadir que la producción de algunos granos básicos no competitivos se ha mantenido o crecido debido en parte a los elevados subsidios que Aserca ha otorgado a sus grandes productores, destacando los de maíz en el norte. A lo anterior hay que añadir la persistencia de los hogares rurales por producir el grano como parte de su estrategia de vida y subsistencia.

### *Consideraciones finales*

La reorientación de las políticas públicas al agro mexicano no ha conducido a una profunda transformación del sector ni a un elevado y sustentable crecimiento del mismo; tampoco ha significado una sostenida reducción de la pobreza rural. Es entonces necesario y urgente que los tomadores de decisiones públicas, el sector privado, los académicos y la sociedad civil discutamos con fundamentos el papel que debe tener el Estado en el

desarrollo del campo mexicano, tomando en cuenta, por supuesto, las funciones de los mercados.

Con base en resultados de estudios sobre el tema, hemos propuesto que para impulsar la producción de alimentos de manera eficaz, eficiente y sustentable, y para promover la seguridad alimentaria de los mexicanos, se deben reformar las reformas al campo. En específico y entre otros aspectos, sugerimos privilegiar el uso de los recursos del erario en la provisión de bienes públicos y eliminar los apoyos de Aserca al ingreso de los grandes productores de cultivos básicos, junto con los subsidios a la electricidad otorgados a los agricultores para la extracción de agua, ya que promueven la inequidad y el uso dispendioso de los recursos naturales. Procampo debería reformarse de tal manera que sus transferencias de ingresos fueran condicionadas, por ejemplo, al uso sustentable del suelo. También sería necesaria la efectiva aplicación de los preceptos de descentralización de la LDRS y la coordinación intersecretarial de los programas para el sector agropecuario y rural.

Desafortunadamente, la necesaria reforma de las reformas todavía es un asunto pendiente. Ello no obstante el evidente pobre desempeño de la agricultura en México y, en consecuencia, su previsible incapacidad para contribuir a la seguridad alimentaria de los mexicanos ante el aumento reciente y futuro en el precio internacional de los alimentos.

[1] Profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México: <ayunez@colmex.mx>.

## 2. LA REGULARIZACIÓN DE LA TIERRA DESPUÉS DE 1992: LA “APROPIACIÓN” CAMPESENA DE PROCEDE

*Kirsten Appendini* [\[2\]](#)

En 1992 se reformó el artículo 27 de la Constitución mexicana que rige la tenencia de la tierra y la Ley Agraria. Con ello se dio por terminada la distribución de tierras de la reforma agraria y se propuso tener mayor flexibilidad en la tenencia de la tierra en el sector social. Para tal fin se ampliaron los derechos de los ejidatarios y de los comuneros sobre la forma de propiedad de sus terrenos. Se trataba de promover un mercado de tierras —que abarcaba 105 millones de hectáreas— que permitiera una reasignación más eficiente de la tierra, lo cual debiera dar incentivos a la inversión —agrícola y no agrícola— y, en el primer caso, permitir unidades de producción más viables. A diferencia de la ley anterior a 1992, la ley vigente permite la venta o renta, así como otros tratos con las parcelas en los ejidos, entre ejidatarios y avecindados del mismo núcleo, así como con terceras personas, y ya no es obligatorio el cultivo de la tierra. Con respecto a las tierras de uso común, siguen siendo inalienables, pero la asamblea ejidal o comunal puede aportarlas al capital de sociedades mercantiles para su explotación; asimismo puede decidir el cambio de uso (por ejemplo, el cambio de uso común a tierras parceladas y de uso agrícola).

Una vez que se da por terminada la distribución de tierras por medio de la reforma agraria, en 1993 el gobierno mexicano inició un programa de certificación y regularización de ejidos y comunidades agrarias, el Procede (Programa de Certificación y Titulación de Derechos Ejidales y de Titulación), que se enfrentó a la enorme tarea de poner en orden los derechos de propiedad dentro de los ejidos y las comunidades. A cada ejidatario se le entregaba un certificado de derechos ejidales, el certificado de la parcela, el derecho a la tierra de uso común y el título de propiedad del solar urbano. En el caso de las comunidades se entregó el deslinde de la superficie de la comunidad y la lista de comuneros.

En noviembre de 2006 se cerró el programa con una cobertura de certificación de 95% de los núcleos agrarios del país y 66.5% de la superficie. Resultaron beneficiados 3.5 millones de sujetos agrarios con derecho a la tierra.

¿Cuál ha sido el efecto de la certificación de la tierra del sector social en términos de los objetivos de la reforma del artículo 27 y del Procede? ¿Se ha modificado la estructura de la tenencia? ¿Ha habido una compactación de la tierra a fin de constituir unidades productivas agropecuarias más viables? Los datos de los censos ejidales (1991 y 2007) permiten una primera aproximación para conocer cuáles han sido las tendencias respecto a estas interrogantes. La estructura de la tenencia de la tierra no muestra cambios radicales en las últimas décadas. La superficie total ejidal representa 59% frente a 39% de la privada. Entre el censo ejidal de 1991 y el de 2007 hubo un incremento de la superficie en propiedad social de 2.6 millones de hectáreas: asimismo, aumentó el número de sujetos agrarios de 3.5 a 4.5 millones.

Esto se debe en parte a que la Ley Agraria de 1992 reconoce dos nuevos sujetos agrarios: los posesionarios y los avecindados. Los primeros (1.4 millones en 2007) tienen derecho a una parcela y con el Procede se otorgó el certificado correspondiente. Una parte importante de éstos fueron hijos o hijas de ejidatarios. Para darles cabida en los ejidos y comunidades se han aplicado principalmente dos estrategias: el cambio de uso de la tierra y la fragmentación de las parcelas existentes.

Entre 1991 y 2007 hubo un incremento de 5.9 millones de hectáreas (21%) de la superficie parcelada en el país (una parte puede corresponder a tierras con derecho reconocido pero cuya entrega no ha sido ejecutada). A la par, hubo una disminución de las tierras de uso común del orden de 4.8 millones de hectáreas de la superficie no parcelada (6.4%). Los pastos naturales, los terrenos de agostadero o de enmontada fueron las tierras más afectadas, pues disminuyeron en 22.9 millones de hectáreas.

Al paso del Procede, en las asambleas de muchos ejidos y comunidades se cambió el uso de la tierra y se asignaron tierras de uso común al uso agrícola como parcelas. Esto significó que se incorporaran tierras marginales a la agricultura, ya que las de uso común son fundamentalmente

pastos y tierras de agostaderos o bosque. Aunque la ley agraria prohíbe el cambio de uso y la fragmentación de selvas y bosques, se han documentado prácticas de desmonte para luego incorporar las tierras al uso agrícola.

Los datos proporcionados por los censos ejidales también muestran la fragmentación de la tierra, ya que el tamaño promedio de las parcelas por sujeto agrario pasó de 7.9 hectáreas a 7.4, al mismo tiempo que el número de hectáreas promedio de tierras de uso común por individuo disminuyó de 21.4 hectáreas a 15.7 entre 1991 y 2007. Lo anterior se interpreta como una estrategia para asegurar la tierra para los miembros del núcleo agrario y la posibilidad de que las nuevas generaciones cuenten con un patrimonio.

Nuestra hipótesis, basada en la experiencia de trabajo de campo y en casos de estudio, es que la tierra como recurso agrícola significa cada vez más una parte menor de la base de sustentación de los hogares rurales, que aporta un mínimo de alimentos u otros recursos al hogar. Otra explicación es que la tierra ha adquirido nuevos valores como activo patrimonial de los hogares. Por ejemplo, tener un lugar de residencia, tener un activo para negociar la herencia entre hijos y el cuidado en la vejez, y facilitar el acceso a ciertos recursos públicos, como el Procampo (Programa de Apoyos Directos al Campo), con el certificado del Procede.

Esto es, hubo una reasignación de la tierra, pero los cambios obedecieron a estrategias campesinas en el sentido de asegurar el recurso fundamental para su subsistencia y de residencia (sobre todo para los hijos).

No hubo una tendencia importante hacia la creación de un mercado de tierras por medio de la privatización: sólo 4.4% de la propiedad social total y 7% de la certificada por el Procede han adoptado el dominio pleno.

En conclusión, la modificación de los derechos de propiedad en 1992 y el programa de regularización de los derechos agrarios con el Procede han tenido algunos efectos distintos a los objetivos de las reformas. No se ha modificado la estructura agraria del país, en el sentido de una tendencia a la privatización de la tierra bajo tenencia social.

Al contrario, la certificación mediante el Procede permitió a ejidatarios y comuneros sustentar legalmente sus estrategias de subsistencia, muchas veces marginal y sin capacidad para sostener la economía familiar, y no

abandonar la tierra. La certificación de la tierra ha dado seguridad en la tenencia, lo que es positivo para los sujetos agrarios, pero no es condición suficiente para el desarrollo de la agricultura.

En un contexto económico adverso para los productores campesinos del sector social, que ha afectado la viabilidad de la agricultura de pequeña escala, así como los mercados de trabajo nacionales rurales y urbanos, la tierra sigue siendo un activo en las estrategias de reproducción de las familias rurales. Es un recurso que permite obtener algunos alimentos básicos como el maíz y que ha adquirido valor como patrimonio fundamental para los campesinos y sus familias. A ello se agrega que en muchas comunidades la tierra sigue siendo un activo social y cultural que confirma la pertenencia e identidad con la comunidad. Reconocer esta realidad debiera ser la base de una política pública de desarrollo rural y agropecuario orientada a la producción en pequeña escala, así como a actividades relacionadas que puedan dinamizar las economías locales y regionales.

[2] Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <kirsten@colmex.mx>.

### **3. USO DEL SUELO EN MÉXICO: ¿CONSERVACIÓN O DESARROLLO?**

*George A. Dyer*<sup>[3]</sup>

Si el cambio de uso del suelo es un aspecto central del desarrollo económico, la cobertura del suelo es la clave de la conservación de los recursos bióticos. Ambos, desarrollo y conservación, han sido objeto de la política pública mexicana desde hace muchos años y, sin embargo, los resultados no han sido los esperados. Repercutir favorablemente en ambas áreas requiere una clara comprensión de los procesos que intervienen en el uso del suelo. El estudio de dichos procesos es, por lo tanto, imprescindible para la política pública.

El cambio en la cobertura y el uso del suelo son fenómenos complejos, resultado de la interacción de múltiples procesos sociales y biofísicos que concurren a muy diversas escalas en espacio y tiempo. Su estudio consta de tres etapas concatenadas: 1] la descripción de los patrones de cambio a distintas escalas; 2] la identificación y el análisis de los factores y procesos que dan origen a esos patrones, y 3] la aplicación del entendimiento de dichos procesos a la elaboración de pronósticos, lo que incluye el análisis de opciones de política. Aunque se han logrado avances en todos estos rubros, no han sido suficientes para permitir un manejo sustentable del suelo en beneficio de la población, la fauna y la flora mexicanas. Por ejemplo, contamos con cifras de la tasa de deforestación nacional entre 1976 y 2000, pero no disponemos de estimaciones de cambios en dicha tasa durante el mismo periodo. Dada la escasez de esta información, no debe sorprender la falta de estudios, por ejemplo, sobre el alcance del comercio internacional en el uso del suelo en México. Ante el rezago en la generación y publicación de información confiable es también difícil discernir el efecto de las políticas públicas en materia de uso del suelo.

Se estima que la superficie arbolada del país disminuyó a una tasa anual de 0.5% entre 1976 y 2000, mientras que la superficie cultivada y los pastizales se extendieron a tasas de 0.5 y 1.7%, respectivamente. Además, extensas superficies de bosques y selvas primarias fueron degradadas,

convirtiéndose en comunidades secundarias. Los ecosistemas tropicales han sido los más afectados: las selvas se han perdido a una tasa tres veces mayor que los bosques templados y la tasa anual de deforestación en el sureste del país fue de 1.1%. Se observa, al mismo tiempo, que una fracción de la superficie en uso recuperó la cobertura vegetal.

Es difícil atribuir los cambios anteriores a factores específicos. Hace 15 años se dijo que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la liberalización del sector agrícola tendrían amplias implicaciones en el uso del suelo. Por una parte, se esperaba que cambios en los precios de insumos y productos agrícolas redujeran la presión de uso del suelo, particularmente en zonas de agricultura marginal. Al mismo tiempo, se temía que la liberalización ocasionara desempleo y pobreza, propiciando una agricultura de subsistencia en la frontera agrícola que implicara mayor deforestación. La introducción del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) pretendió atender ambos problemas. Se decía que el Procampo contribuiría al ingreso de los productores sin menoscabo del uso eficiente del suelo, pues permitiría cualquier uso lícito del mismo. Incluso, la modalidad conocida como Procampo ecológico haría posible retirar el suelo de la producción. En suma, se anticipaba que la liberalización resultaría en la contracción de la producción maicera, en particular la de subsistencia. Sin embargo, hacia 2007, la superficie en maíz se mantenía elevada, lo cual se atribuye tanto a la política de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), particularmente el programa Ingreso Objetivo, como a la importancia del cultivo en la economía rural de subsistencia.

En México, las actividades de subsistencia son una fuente de empleo y otros servicios más intangibles, como la seguridad alimentaria, lo cual explica la prominencia de la producción maicera de autoconsumo en años recientes. Esto no significa que la liberalización comercial no haya disminuido la rentabilidad del cultivo o la presión de uso del suelo en México. Por el contrario, la persistencia de la producción de autoconsumo ha sido posible gracias a la pérdida de rentabilidad de la producción comercial. En el sureste del país, por ejemplo, tanto la superficie en maíz como la presión de uso del suelo han disminuido notablemente. Sin embargo, el resultado no ha sido un incremento de la cobertura arbórea sino

la expansión de pastizales subutilizados, ya que el hato ganadero ha disminuido significativamente. Dicha expansión se explica, en gran medida, por la promoción del Procampo ganadero realizada por el personal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), en detrimento del Procampo ecológico, y por el desconocimiento de alrededor de 90% de los beneficiarios del Procampo de la modalidad ecológica, además de que otros consideran que ésta pone en riesgo su registro en el programa.

La coyuntura actual es importante debido, entre otras razones, al desarrollo de la industria de los biocombustibles. Entre 2006 y 2008, el precio internacional del maíz se elevó dramáticamente después de varias décadas a la baja, afectando directamente el bienestar de la población y el uso del suelo. Aunque la presión de uso quizá aumentó más en el noroeste del país, las restricciones al riego pudieran limitar cambios en el uso del suelo. El riesgo de deforestación es mayor en el sureste, ya que el costo de la mano de obra es bajo y los programas de conservación no son efectivos. En esta región, el crecimiento del sector maicero pudo generar ganancias para los productores comerciales pero no para la población rural en su conjunto. Se estima que el producto bruto rural en la región aumentó sólo 0.1% a raíz del alza en los precios. Una política federal omisa podría exacerbar el riesgo de deforestación en el sureste sin contribuir significativamente al desarrollo rural. Éste podría ser el caso de la política actual en materia de biocombustibles.

Amplios beneficios públicos justifican la intervención del Estado mexicano a favor del desarrollo económico y la conservación de bosques y selvas. Como su nombre lo indica, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable reconoce ambos —el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y la conservación de los recursos bióticos— como objetivos generales de la política pública. Sin embargo, esto deja un amplio margen para la definición de objetivos específicos y la selección de los instrumentos para alcanzarlos. En la práctica, los objetivos de la administración pública han sido, en el mejor de los casos, el crecimiento de la actividad productiva y de la economía monetaria. Los beneficios de esta decisión tanto en materia de bienestar rural como de conservación son muy discutibles. Por una parte, los efectos de los programas de gobierno frecuentemente han sido

regresivos. Al mismo tiempo, se ha soslayado la atención al ambiente en menosprecio de su contribución a la calidad de vida de la población. A pesar de los avances, siguen siendo escasos los recursos públicos que se destinan a corregir las externalidades económicas que menoscaban la oferta de bienes y servicios públicos ambientales.

Una intervención efectiva requeriría una política de uso del suelo con objetivos precisos y metas cuantificables que permitiera la integración de los diversos programas del sector agrícola y forestal. La definición de metas sería también fundamental para evaluar los programas de gobierno de forma objetiva. Una política que busque corregir a fondo los problemas expuestos deberá comenzar por promover la generación y publicación de información básica desagregada, incluida aquella sobre los programas de gobierno. En tanto no contemos con información más amplia, tendremos que restringirnos a buscar soluciones provisionales.

[3] Investigador en Economía Rural en The Macaulay Land Use Research Institute, Aberdeen, Escocia: <[georgie.dyer@gmail.com](mailto:georgie.dyer@gmail.com)>.

## 4. DESARROLLO Y MIGRACIÓN RURAL

*José Jorge Mora Rivera* <sup>[4]</sup>

El fenómeno migratorio representa uno de los temas prioritarios en la agenda de la política internacional. En los albores del siglo XXI prácticamente ningún país y ninguna región del mundo se escapan de este fenómeno. Si se considera la distribución de migrantes entre países desarrollados y en vías de desarrollo, se observa que el número de los que viven en las regiones más desarrolladas representa 60% y en las menos desarrolladas 40 por ciento.

El movimiento migratorio a lo largo del mundo crea un mercado laboral internacional que conduce a la generación de ingresos que, en cierta proporción, se trasladan a los países de origen en forma de remesas. La conexión entre el crecimiento del monto recibido de remesas internacionales y los países menos desarrollados es notable. Según datos del Banco de México, en 1990 las remesas internacionales captadas por nuestro país oscilaban en alrededor de 2490 millones de dólares; para 2007 esta cifra se había elevado a 23 979 millones de dólares.

La emigración de mexicanos al vecino país del norte es un fenómeno complejo, con una prolongada tradición histórica y con raíces estructurales. Dos de las principales fuerzas que han contribuido a estructurar este complejo sistema migratorio son: 1] los factores vinculados con la expulsión de fuerza de trabajo mexicana que busca en Estados Unidos opciones de empleo e ingreso para enfrentar las limitaciones económicas prevalecientes en sus lugares de origen, y 2] los factores asociados con los requerimientos de mano de obra en distintos sectores de Estados Unidos.

### *Perspectivas teóricas*

El extraordinario crecimiento de la migración internacional y el flujo monetario asociado con este fenómeno ha originado el interés, cada vez mayor, de investigadores sociales por estudiar los distintos efectos que la migración provoca en los países expulsores y receptores de migrantes. Al respecto, un tema básico es el relacionado con el desarrollo económico en

las zonas de origen del movimiento migratorio. Más allá de la importancia cuantitativa de los recursos provenientes del exterior, el alcance de las remesas debe valorarse según sus usos en diversos contextos, pues de ellos pueden depender sus efectos multiplicadores sobre las economías locales y sus consecuencias sobre la misma dinámica migratoria.

Algunos estudios recientes que analizan la experiencia mexicana en los ámbitos rural y urbano han mostrado que los recursos de los migrantes proporcionan, con frecuencia, el capital inicial para impulsar una amplia variedad de actividades productivas; en cambio, también es posible encontrar otros estudios con una visión menos alentadora.

A pesar de la creciente aceptación de los efectos positivos que la emigración puede tener en las comunidades de origen, la relación entre migración y desarrollo económico permanece sin ser resuelta, tanto en el plano teórico como en el empírico.

### *Resultados sobre los efectos de la emigración rural*

En esta sección se discuten tres temas. El primero se refiere a los determinantes de la emigración rural, interna e internacional, incluyendo las variables que pueden influir en el sector económico de destino de los emigrantes (agropecuario y no agropecuario). El segundo trata de los efectos que las remesas —provenientes del México urbano y de Estados Unidos— tienen sobre la pobreza y la desigualdad del ingreso en el medio rural. Por último, se presenta evidencia sobre el uso de las remesas en los lugares de origen de los emigrantes y se determina si la migración internacional influye de manera significativa en los patrones de gasto de los hogares rurales mexicanos.

### *Determinantes de la emigración rural*

Los resultados empíricos muestran que la migración es altamente selectiva entre individuos, familias y comunidades. Además, dicha selectividad difiere significativamente de acuerdo con el destino migratorio y con el sector de empleo. Se encuentra que la escolaridad de los individuos no tiene un efecto importante en las decisiones de migración internacional, mientras que sí lo tiene para las decisiones de migración interna hacia empleos no agrícolas.

Otro resultado, ampliamente documentado, es que las redes familiares en Estados Unidos afectan de manera significativa la migración internacional de quienes realizan trabajos agrícolas y no agrícolas en ese país, aunque su influencia es mucho mayor en los segundos. Por su parte, el grado de riqueza acumulada afecta en forma negativa la probabilidad de participar en la migración interna para trabajos no agrícolas, pero tiene un efecto positivo en la migración internacional en ambos sectores.

Los hallazgos encontrados respecto a la selectividad de la migración sugieren que los cambios en la magnitud y los patrones de la migración alterarán, a lo largo del tiempo, las características de los hogares rurales y de sus comunidades de origen.

### *Remesas, desigualdad y pobreza*

Al utilizar datos de la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México (ENHRUM, El Colegio de México) se encuentra evidencia de que los efectos marginales de las remesas en la desigualdad y pobreza varían entre regiones rurales y que dicha variabilidad está relacionada con las distintas historias migratorias de cada región.

Los principales resultados sobre remesas y desigualdad indican que, para México, las remesas internacionales incrementan la desigualdad del ingreso rural, mientras que el efecto de las remesas nacionales es equilibrador. No obstante, cuando se realiza el ejercicio por región rural se observa que las remesas internacionales tienen un efecto de igualdad en el ingreso en las regiones con mayor tradición migratoria (Centro Occidente y Noroeste). Ignorar la experiencia migratoria podría explicar los resultados opuestos que hay en la literatura empírica sobre el tema.

Por su parte, los resultados muestran que las remesas reducen la pobreza rural en México y dicho efecto se da en todas las regiones; además, es posible observar que el efecto es mayor para las remesas internacionales que en el caso de las remesas nacionales.

### *Migración y patrones de gasto*

Una cuestión clave que surge sobre la relación entre migración y decisiones de gasto es determinar si los hogares receptores de remesas dirigen parte de éstas a inversiones productivas, y con ello promueven el desarrollo rural, o

simplemente las consumen en gasto corriente no productivo. Para el caso de México es común argumentar que esto último sucede, ya que, en su mayoría, las remesas son usadas para el consumo.

A partir del análisis empírico con base en la ENHRUM, los resultados indican que la emigración transforma la demanda de los hogares de manera independiente a su efecto en el ingreso total y que la migración influye significativamente en los patrones de gasto en las áreas rurales. Ello se debe a que los resultados obtenidos muestran que la propensión a realizar inversiones productivas es considerablemente mayor para los hogares que cuentan con miembros migrantes en Estados Unidos.

### *Reflexiones finales*

No obstante que, a partir de las remesas, la emigración rural puede traer consigo efectos positivos en el desarrollo, un principio básico que deben contener las políticas nacionales de desarrollo rural en México es el de ofrecer opciones de empleo bien remunerado a sus campesinos. En primer lugar, tales medidas deben tomar en cuenta que el desarrollo va acompañado de la pérdida de peso de la agricultura dentro de la economía del país. En segundo, las intervenciones gubernamentales deben enfocarse en la reducción del proceso de emigración a las grandes ciudades, el cual ha traído como consecuencia la marginación urbana. Es pues de fundamental importancia que los esfuerzos estatales se orienten hacia el desarrollo regional urbano (ciudades pequeñas y medianas) y rural.

Los resultados presentados en este trabajo indican que, entre otros, el esfuerzo estatal rendiría frutos para el desarrollo si se canalizara hacia la formación de capital humano, la inversión en infraestructura y comunicaciones, así como la promoción de las actividades no agrícolas en el medio rural.

[4] Profesor-investigador del Departamento de Economía del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus ciudad de México: <jjmora@itesm.mx>.

## 5. DETERMINANTES DE LA MIGRACIÓN INTERESTATAL: 1995-2000 Y 2000-2005

*Isidro Soloaga,* <sup>[5]</sup> *Gabriel Lara Ibarra* <sup>[6]</sup> *y Florian Wendelspiess* <sup>[7]</sup>

Igual que lo observado en otros países, la migración interna en México es un factor demográfico importante. Desde 1975 y hasta el año 2000 cerca de 800 000 personas han cambiado anualmente de estado de residencia, en tanto que entre el año 2000 y 2005 dicho número fue de 530 000 personas por año. Asimismo, se han registrado importantes cambios en las dimensiones y direcciones de estos flujos migratorios domésticos. Por ejemplo, entre 1955 y 1970, el Distrito Federal aparecía 12 veces como destino entre los 32 principales flujos migratorios interestatales, en tanto que para el periodo 1995-2000 sólo aparece tres veces como destino. Mientras que en las décadas de 1950 y 1960 la mayor intensidad migratoria se daba con destino al Distrito Federal y la zona central de México, en la última década los flujos migratorios fueron mucho más heterogéneos, con actividad migratoria en prácticamente todas las entidades.

Dada la estrecha relación que la migración sostiene con las condiciones sociales y económicas, tanto en las regiones de origen como en las de destino, es importante investigar cuáles son los determinantes de estos flujos migratorios y de sus cambios a lo largo del tiempo. El presente trabajo contribuye al estudio de los determinantes de la migración interestatal en México mediante el uso de métodos econométricos. Con base en la literatura sobre el proceso migratorio y en investigaciones recientes, este análisis se enfoca en identificar cuáles de las características económicas y demográficas de las regiones de origen y destino actúan como factores de expulsión de migrantes y cuáles son factores de atracción. Además, investigamos si han cambiado los efectos de estas características en dos periodos: 1995-2000 y 2000-2005.

Para analizar los flujos migratorios interestatales nuestro modelo econométrico utiliza todos los posibles pares de estados de México y el flujo migratorio entre ellos. Es decir, utilizamos como medida de migración el número de personas que viven en la entidad  $j$  e indicaron haber residido

en la entidad  $i$  cinco años antes. Nuestro modelo busca explicar este flujo migratorio con base en efectos derivados de distintas teorías, en general complementarias, sobre la migración. Así, el análisis considera el denominado “efecto Todaro”, el efecto “capital migratorio”, así como efectos dinámicos relacionados con la historia reciente del crecimiento económico en las entidades y aquellos derivados de circunstancias propias de cada entidad. Por “efecto Todaro” (derivado de uno de los autores clásicos sobre teoría de la migración) entendemos aquí aquellos factores puramente económicos que motivan la migración de la entidad  $i$  a la entidad  $j$ . En nuestro trabajo, el producto interno bruto (PIB) per cápita servirá como medida sumaria del nivel de ingreso disponible para el migrante en la entidad de origen y del nivel esperado en la entidad de destino de su migración.

La literatura sobre capital migratorio indica que el proceso migratorio es costoso y requiere habilidades determinadas, como conocimiento de cómo viajar, dónde alojarse hasta conseguir empleo y poder valerse por uno mismo, cómo desempeñarse en distintos lugares, etc. Típicamente esta literatura concluye que no migra todo el que quiere, sino sólo aquellos que pueden, en términos de dinero (personal o familiar) y de niveles de escolaridad mínima, por ejemplo. De manera adicional, la nueva teoría de la migración señala que la existencia de redes de migrantes es un determinante importante de los flujos migratorios porque, precisamente, facilitan aquellos elementos ya expuestos. Para poner un ejemplo concreto podemos pensar en el caso de la migración México-Estados Unidos, donde es claro el alcance de estas redes sobre la continuidad y el aumento de los flujos migratorios de michoacanos al área de Chicago y, más recientemente, de poblanos al área de Nueva York. Con el propósito de captar efectos dinámicos del crecimiento de las entidades, el modelo incluye como controles las tasas de crecimiento del PIB per cápita en los cinco años anteriores al flujo de migración que se considera, tanto en los estados receptores como en los emisores de migrantes. Finalmente, nuestro estudio también toma en cuenta las particularidades históricas del proceso migratorio mexicano. Dada la importancia del Distrito Federal y del Estado de México en la migración rural-urbana y la migración en dos etapas a Estados Unidos (algunas personas migran a los estados del norte del país como un primer paso, para luego hacerlo a Estados Unidos), se decidió

incluir estas variables en el análisis. Además, y a fin de tener un control de acuerdo con el tamaño de la población posible de migrantes de cada estado, se toman en cuenta los niveles de población total del estado emisor de migrantes.

Nuestro estudio de los determinantes de los flujos migratorios encontró que la mayoría de los efectos analizados fueron significativos y robustos para los dos periodos considerados (1995-2000 y 2000-2005). El nivel del PIB per cápita resultó ser, de acuerdo con lo esperado, un factor de retención de migrantes en los estados de origen y uno de atracción en los de destino. Resulta interesante que el “efecto de atracción” en el estado de destino es el doble que el “efecto de retención” en la zona expulsora. Esto es un indicador de la inercia observada en los flujos migratorios: aun si los niveles de PIB estatales tuvieran un crecimiento similar, los flujos migratorios se mantendrían positivos dado que el efecto de atracción es mucho mayor que el efecto de retención. En términos de costos de transacción, las redes de migrantes, definidas en nuestro trabajo como el acervo de personas del estado expulsor  $i$  que viven en el estado receptor  $j$  al inicio de la migración, resultaron determinantes importantes de ésta, al igual que la contigüidad geográfica de los estados. Asimismo, encontramos que, manteniendo lo demás constante, son los habitantes de los estados con ingresos altos quienes migran en mayor proporción. Un hallazgo importante del trabajo es que la escolaridad resultó un factor de retención de migrantes sólo en niveles bajos: a partir de los 7.4 años de escolaridad promedio de la entidad, esta variable se comporta como un proveedor de capital migratorio, favoreciendo la emigración. El Distrito Federal y el Estado de México resultaron tener flujos migratorios por encima de los del promedio. El Distrito Federal, sobre todo en el primer periodo considerado, tenía una tasa de expulsión de personas entre 80 y 224% por arriba del promedio, en tanto que el Estado de México atrajo migrantes en ambos periodos, con una tasa muy superior al promedio, reflejando quizá el hecho de que parte de la población que antes residía y trabajaba en el Distrito Federal ahora, si bien continúa trabajando ahí, reside en el Estado de México. Algo similar sucedió con las entidades del norte, en especial con Baja California, en el primero de los periodos analizados.

La comparación estadística de la influencia estimada de los distintos determinantes del fenómeno migratorio indica que ésta se mantuvo constante durante ambos periodos. Las únicas excepciones fueron el aumento en el efecto de la tasa de crecimiento del PIB en el flujo migratorio y el marcado descenso de las entidades del norte como polo diferenciado de atracción de migrantes.

Los efectos resultaron robustos para distintas segmentaciones de los datos utilizados (por edad y sexo de los migrantes y dejando fuera la regresión al Distrito Federal y el Estado de México). Extensiones del modelo presentado podrían mejorar la forma en que se controlan los flujos migratorios a Estados Unidos y la inclusión de las tendencias demográficas de largo plazo observadas en México (por ejemplo, la disminución marcada en la tasa de crecimiento demográfico, la composición de la pirámide poblacional y el crecimiento de las ciudades intermedias). Además, sería importante controlar de acuerdo con otros factores que reflejen el fortalecimiento de algunas economías locales o de la calidad de vida, no ligados directamente al PIB per cápita, como, tal vez más interesante, el fenómeno de la migración dentro de cada entidad dado el crecimiento de las localidades intermedias.

[5] Investigador asociado de El Colegio de México: <[isoloaga@colmex.mx](mailto:isoloaga@colmex.mx)>.

[6] Estudiante del doctorado en Economía, Universidad de Maryland: <[lara@econ.bsos.umd.edu](mailto:lara@econ.bsos.umd.edu)>.

[7] Estudiante de la maestría en Economía, Universidad de Lausanne: <[florian@wendelspiess.eu](mailto:florian@wendelspiess.eu)>.

Colaboraron en la producción editorial de este volumen:  
en EL COLEGIO DE MÉXICO,  
la Dirección de Publicaciones,  
María del Rocío Contreras Romo, Ana García Sepúlveda  
y Lorena Murillo Saldaña (coord.);  
en REDACTA, S.A. DE C.V.,  
Oswaldo Barrera y Antonio Bolívar (coord.).  
Composición tipográfica y formación:  
Socorro Gutiérrez.

EPUB TRABAJADO POR TRANSFORMADOREAK  
Junio 2012

Este libro es el tercero de una serie de cuatro volúmenes que condensan la colección de dieciséis volúmenes que fue publicada en 2010 bajo el título de *Los grandes problemas de México*, con motivo de las conmemoraciones del bicentenario de la Independencia, del centenario de la Revolución y de los setenta años de El Colegio de México. Tomamos la decisión de resumir la colección para hacerla más accesible a un gran público en un momento de discusión y debate en torno a las grandes orientaciones de la política nacional. Cada capítulo reproduce una estructura que contiene un diagnóstico, un pronóstico cuando es posible, y propuestas de acción en torno a problemas específicos.

\* \* \*

Este volumen reúne los textos relativos a la situación de la economía mexicana, en tres distintas secciones: Crecimiento económico y equidad, Microeconomía y Economía rural.

 EL COLEGIO  
DE MÉXICO